



“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

100000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8ª. No. 10-65
Código Postal 111711
Bogotá D.C.

ASUNTO: Ejercicio de la Función de Advertencia Fiscal, dado el grave riesgo de afectación del patrimonio público del Distrito Capital, en atención a que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas el 16 de noviembre de 2010 procedió de manera ligera a la suscripción del Contrato de Obra Pública bajo la modalidad de Llave en Mano No. 121 con la Unión Temporal Fénix, con ocasión del cual a la fecha ha desembolsado más de \$2.500 millones; no obstante, después de transcurridos cuatro años no se ha dado inicio a la ejecución de las obras correspondientes al Edificio B de la Sede Macarena, como quiera que la Universidad todavía no cuenta con la expedición de la correspondiente Licencia de Construcción otorgada por Curador Urbano alguno de la jurisdicción del Distrito Capital. Lo anterior, significa que la contratación celebrada para el efecto no cumple con el fin social real esperado con la misma, más aún cuando la población estudiantil no se ha visto beneficiada con la erogación de dichos recursos, todo por la ausencia de planeación en el proceso contractual, abierta inobservancia de los principios de la función pública y del Control Fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política de Colombia; situación que no se compadece con el déficit existente en materia de infraestructura física y la creciente demanda insatisfecha en la citada Universidad.

Respetado señor Alcade Mayor:

En el entendido que la función pública de control fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para el manejo de las finanzas del Distrito Capital, es necesario poner en su conocimiento las graves situaciones que se vienen presentando con la parálisis del proyecto constructivo del Edificio B de la Sede Macarena correspondiente a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en adelante UDFJC, quien con

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

fecha 16 de noviembre de 2010 procedió a la ligera a la suscripción del Contrato de Obra Pública 121, bajo la modalidad de llave en mano con la Unión Temporal Fénix.

Obras a las cuales pasados cuatro años de suscrita la correspondiente Acta, lo cual tuvo lugar el 1º de diciembre de 2010, no se les ha dado inicio, y el señalado contrato ha sido objeto de reiteradas suspensiones, sin que a la fecha el proyecto urbanístico cuente con la respectiva Licencia de Construcción.

1. ANTECEDENTES

La UDFJC en su *Plan Estratégico de desarrollo "saberes, conocimiento e investigación de alto impacto humano y social" armonizado con los proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo Bogotá, contempla el proyecto de inversión 380 "Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Física de la Universidad"* que tiene como objetivo general *"(...) Generar las condiciones físicas y especiales en las diferentes sedes de la Universidad, para el mejoramiento de sus funciones misionales (docencia, y extensión) y administrativas, y su integración al tejido urbano de la Ciudad"*.

Entre los objetivos específicos está *"(...) Tramitar ante las entidades competentes los instrumentos de gestión urbana (Planes Parciales, Planes de Regularización y Manejo)"*, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá de las sedes y predios de la Universidad, con el fin de cumplir con la normatividad vigente e iniciar los procesos de construcción.

2. RIESGOS GENERADORES DE DAÑO QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA FISCAL.

La Dirección Sector Educación, Cultura, Recreación y Deporte, en cumplimiento del PAD 2014, practicó Auditoría Regular ante la UDFJC, en la que fue evaluado el Contrato de Obra pública 121 del 16 de noviembre de 2010, suscrito con la Unión Temporal Fénix, por valor de \$12.442 millones, el que dentro de su objeto contempla la construcción del Edificio B de la Sede Macarena, con ocasión de lo cual fueron detectadas graves irregularidades, las cuales son del siguiente alcance:

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

2.1 Absoluta ausencia de planeación en el proceso contractual seguido para la construcción del Edificio B de la Sede Macarena, al límite que la Universidad procedió a la ligera a la suscripción del Contrato de Obra Pública sin contar con el Estudio Fase II de Riesgo por Remoción en Masa como tampoco con el correspondiente Plan de Regularización y Manejo, lo que impidió en su momento el trámite de la respectiva Licencia de Construcción para obra nueva y no ampliación de la existente.

Ciertamente, con fecha 16 de noviembre de 2010, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, procedió a suscribir el Contrato de Obra Pública 121, con la Unión Temporal Fénix, por valor de \$12.000 millones, con un plazo de 21 meses, contados a partir de la firma del Acta de Inicio, lo cual tuvo lugar el 1º de diciembre de 2010, el que tiene por objeto:

“(...) I) La realización completa y suficiente de los estudios y diseños requeridos para la construcción del edificio B de la sede Macarena y en general los que se requieran para la ejecución de las obras de construcción, II) Ejecución integral de la construcción de las obras. III) Ejecución de las obras para redes eléctricas, e hidrosanitarias. IV) Gestión Ambiental V) Gestión de licenciamiento, así como cumplimiento y mantenimiento de las licencias que se otorgan para para la ejecución de las obras de construcción. VI) Componente de manejo de tránsito vehicular y/o peatonal, señalización y desvíos. VII) Realización completa y suficiente de los estudios y diseños requeridos para la construcción del edificio A de la sede la Macarena y del puente peatonal y obtención de todos los permisos, autorizaciones y licencias necesarias para la construcción de los mismos, todo de acuerdo con los condicionamientos establecidos en el apéndice técnico.”

Conforme lo conoció esta Contraloría, la Curadora Urbana No. 3, al conocer del trámite de la Licencia de Construcción en la Modalidad de Obra Nueva, elevó consulta al Fondo de Prevención y Atención de Desastres – FOPAE, en orden a que determinara si era procedente la elaboración del estudio de remoción en masa, quien mediante Oficio RO-49022 del 22 de septiembre de 2011, le indicó la necesidad de realizar un Estudio de Riesgo Fase II por Remoción en Masa, el cual finalmente sólo fue aprobado hasta el 25 de noviembre de 2013 por parte del citado Fondo, conforme lo corrobora el Oficio 2013 EE11268.

Igualmente, la Secretaría Distrital de Planeación mediante Oficio 1-2012-27196, del 09 de julio de 2012 remitido a la Subdirección de Obras de la UDFJC, puso en su conocimiento que previo al trámite de licenciamiento, se requería el

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

correspondiente Plan de Regularización y Manejo, en virtud de lo cual mediante el Otrosí No. 02 del 26 de agosto de 2013, fue adicionado el Contrato de Obra Pública No. 121 de 2010, en la suma de \$652 millones y prorrogado en 18 meses, para que el contratista elaborara el citado instrumento, como requisito previo para la obtención de la Licencia de Construcción, sin que a la fecha la Administración cuente con el mismo, no obstante que la Universidad debía conocer sobre el señalado asunto desde el momento mismo de la estructuración del proyecto.

2.2 Con la expedición del Decreto 364 del 26 de agosto de 2013, “Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.”, la UDFJC consideró que lo procedente era no continuar con la elaboración del Plan de Regularización y Manejo, sino adecuar técnicamente el proyecto a las exigencias del nuevo POT, sin importar que precisamente el Contrato había sido adicionado en la misma fecha en \$652 millones y prorrogado en 18 meses para la elaboración del citado plan; recursos que según el Otrosí No. 3 del 30 de noviembre de 2013 fueron destinados para los ajustes o acciones de mitigación a que alude el Artículo 294 del pretendido POT.

No obstante que el Contrato de Obra Pública 121 de 2010, según lo corrobora el Otrosí No. 02 del 26 de agosto de 2013, fue adicionado en \$652 millones para que el contratista Unión Temporal Fénix elaborara el Plan de Regularización y Manejo, a que anteriormente se hizo alusión, con la expedición del Decreto 364 del mismo día, mes y año, la Universidad consideró que lo pertinente era ya no la elaboración del señalado instrumento, sino realizar los ajustes o acciones de mitigación a que refiere el artículo 294 del pretendido POT, por lo cual procedió a la suscripción del otrosí No. 3 del 30 de noviembre de 2013.

Como es de su conocimiento con fecha 27 de marzo de 2014, el Consejo de Estado, Sección Primera, C.P. María Elizabeth García Gonzáles ordenó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 364 de 26 de agosto de 2013.

Fue así como la Curaduría Urbana No. 5, ante la cual se surte el trámite de expedición de la Licencia de Construcción del Edificio B de la Sede Macarena, ordenó a su turno la suspensión de términos para resolver de fondo el trámite de licenciamiento, hasta que se decida la demanda ejercitada contra el nuevo POT (Decreto 364 de 2013).

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Situación a partir de la cual la UDFJC ordenó la suspensión indefinida del Contrato de Obra Pública, a partir del 30 de septiembre de 2014.

2.3 Al no tener lugar los ajustes o acciones de mitigación aplicable a los equipamientos y al uso comercial y de servicios por parte del proyecto constructivo objeto del Contrato de Obra Pública 121 de 2010, a que alude el artículo 294 del Decreto 364 de 2013, como así se previó en el Otrosí No. 3 del 30 de noviembre de 2013, al igual que el desembolso de recursos girados con ocasión de la elaboración del fallido Plan de Regularización y Manejo, a que refiere el Otrosí No. 02 del 26 de agosto de 2016 y todos aquellos recursos erogados a la fecha en virtud del citado Contrato de Obra, eventualmente pueden constituir daño patrimonial, en los términos que lo precisa el artículo 6º de la Ley 610 de 2000.

Motiva en esta oportunidad hacer uso de la función de advertencia prevista en el numeral 5º del Artículo 4º del Acuerdo 519 de 2012, la necesidad de prevenir a su Administración sobre los graves riesgos de afectación al patrimonio público del Distrito Capital, teniendo en cuenta que con ocasión de un Contrato el cual fue suscrito desde el 16 de noviembre de 2010, hoy cuando han transcurrido más de cuatro años, no se ha colocado el primer ladrillo de la obra contratada, como quiera que aún no se cuenta con la correspondiente licencia de construcción, pese a lo cual la Universidad a la fecha ha desembolsado recursos por la importante cifra de \$2.500 millones, por los conceptos que informa el siguiente cuadro, veamos:

**Cuadro No. 12
Relación de pagos contrato 121**

PAGOS			
DESCRIPCIÓN	VALOR BRUTO	VALOR GIRADO	OBSERVACIONES
Valor del contrato	\$ 12.441.630.000	Etapa de pre construcción \$1.982.587.347 Etapa de construcción \$10.459.042.653	
Valor pago anticipado	\$ 1.565.497.300	\$1.565.497.300	
Etapa de diseño: Pagos bimestrales	\$ 207.971.564	\$ 207.971.564	Pago de la etapa de pre construcción, según lo establecido en la Cláusula Doce.
	\$ 209.118.483	\$ 209.118.483	



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Etapa de construcción	\$10.459.042.653		Según lo establecido en la Cláusula Doce, se pactan pagos mensuales con los 17 meses de ejecución.
Adición presupuestal	\$ 652.732.000	\$ 326.366.000	50% de la adición de acuerdo con el otro sí No. 3
		\$ 195.819.600	30% del valor de la adición una vez radicada las observaciones ante la Curaduría urbana
	\$ 13.094.362.000	\$ 2.504.772.947	

Fuente: Subdirección de Servicios Físicos UDFJC.

Conforme lo muestra el anterior cuadro, en virtud del citado Contrato de Obra Pública, se pactó un pago anticipado en cuantía de \$1.565 millones, el cual se materializó mediante la Orden de Pago No. 12654 de diciembre 06 de 2010; es decir, cinco días después de firmada el Acta de Iniciación, sin que en el mismo se contemplaran las medidas de control administrativo y financiero requeridas, al punto que actualmente la misma UDFJC desconoce las actividades hasta ahora desarrolladas con cargo a dichos recursos, máxime cuando es de conocimiento público que el referido proyecto constructivo presenta un nivel de avance 0%.

Situación que es objeto de serios cuestionamientos, dado que la Universidad fue sumamente irresponsable con el giro de recursos por el elevado monto de \$1.565 millones, a sabiendas que el contratista no podía dar inicio a la ejecución de las obras contratadas, dada la falta de los instrumentos de gestión urbana requeridos para el otorgamiento de la correspondiente licencia de construcción, como lo son, en vigencia del Decreto 190 de 2004, el Estudio de Amenaza y Riesgo por Remoción en Masa y el Plan de Regularización y Manejo, a que está obligada.

Con base en lo pactado en la Cláusula Doce del Contrato de Obra Pública 121 de 2010, en lo que respecta a la etapa de preconstrucción se han hecho dos pagos parciales por valor de \$208 millones y \$209 millones, para un total de \$417 millones.

Finalmente, como se dijo anteriormente el contrato fue adicionado mediante el Otrosí 02 del 26 de agosto de 2013 por valor de \$652.7 millones, de los cuales existen giros por valor de \$522 millones, quedando un saldo pendiente de \$130.5 millones.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Así las cosas, en el presente caso el Distrito Capital ha girado con ocasión del contrato materia de cuestionamiento la suma de \$2.504 millones, lo cual es seriamente cuestionable, si se tiene en cuenta que con ocasión de los señalados recursos la comunidad estudiantil no se ha visto beneficiada con el fin social real esperado con dicha contratación.

Lo que ha ocurrido con la no construcción del Edificio B Sede Macarena de la UDFJC, es un ejemplo de la decidia administrativa y falta de planeación en el proceso contractual seguido para el efecto, toda vez hace cuatro años, esto es, cuando fue firmado del referido Contrato de Obra, año 2010, estaba en plena vigencia el POT, compilado en el Decreto 190 de 2004, conforme al cual no existe duda que al tratarse de una obra nueva se requería no solamente la aprobación del estudio de Amenaza y Riesgo por Remoción en Masa, por parte del FOPAE, sino la elaboración del Plan de Regularización y Manejo, como requisitos previos para el licenciamiento del proyecto.

No obstante, sólo hasta el año 2013, como se colige de los Otrosís 02 y 03, la Universidad toma la tardía decisión de elaborar los precitados instrumentos de gestión urbana; requisitos que pese a ser obligatorios para el otorgamiento de la correspondiente licencia de construcción, generaron las apropiaciones de los recursos requeridos sin que finalmente se cuente con el aludido Plan de Regularización y Manejo, todo por la pretensión de desconocer las normas urbanísticas consagradas en el Decreto 190 de 2004, al límite que hoy por pesar la referida medida cautelar de suspensión del Decreto 364 de 2013, cobra plena vigencia el anterior POT, sin que luego de cuatro años la Universidad haya cumplido con el denominado Plan de Regularización y Manejo, exigido para el licenciamiento del proyecto constructivo en estudio.

Situación que amerita la formulación de la presente advertencia fiscal, en orden a que los responsables del proceso contractual adopten acciones efectivas tendientes a definir de una vez por todas la real ejecución del proyecto objeto del Contrato de Obra Pública No. 121 suscrito hace cuatro años, es decir el 16 de noviembre de 2010, con ocasión del cual el Distrito Capital ha desembolsado la importante suma de \$2.504.7 millones, sin que a la fecha se haya colocado el primer ladrillo de la tan esperada obra y no obstante, si se han servido del contrato para el giro de recursos al contratista a título de un pago anticipado por valor de \$1.565 millones, sin que los mismos hayan generado provecho alguno para la comunidad educativa.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Hechos, con respecto a los cuales esta Contraloría queda atenta al seguimiento y control riguroso de todas las erogaciones, que se hagan con relación al referido proyecto constructivo.

En estos términos, respetando la plena Autonomía que tiene la Administración en la toma de decisiones, pongo en consideración de su Despacho las presentes reflexiones, en orden a que si lo encuentra pertinente, se adopten acciones efectivas tendientes a salvaguardar los recursos públicos que involucra el citado instrumento de gestión, en cuantía aproximada a los \$2.504.7 millones; más aún cuando desde el inicio del correspondiente proceso contractual fueron inobservados principios como el de planeación y de responsabilidad, a que alude la Ley 80 de 1993, con las modificaciones introducidas por el Estatuto Anticorrupción, (Ley 1474 de 2011), en concordancia con el mismo Estatuto General de la Contratación de la UDFJC, adoptado mediante Acuerdo 08 de 2003.

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que la actividad contractual debe adelantarse no sólo con toda pulcritud moral, sino para que con ella se consigan los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las Entidades en la consecución de esos fines.

Debemos tener presente que el daño patrimonial no consiste solamente *“en que se hayan perdido recursos”* sino que en los términos que lo precisa el artículo 3º de la Ley 80 de 1993¹, los recursos públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales, esto es, que las obras produzcan un beneficio social real, que los dineros no se despilfarren y no sean mal invertidos, como quiera que *los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social: servir a la comunidad.*

Ahora bien, con la expedición de la Ley 610 de 2000, es cierto que a las Contralorías les corresponde determinar y derivar responsabilidad con ocasión del daño emergente y en virtud del lucro cesante, lo que implica que se debe proceder al análisis de los hechos *“(…) para examinar si el Estado ha realizado desembolsos que de otra forma no habría tenido que hacer o ha dejado de percibir recursos que de otra forma hubiese percibido. En la medida en que se presente cualquiera de las dos situaciones podemos decir que se ha causado un daño patrimonial al Estado.”*² (Negritas fuera de texto).

¹ “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

² Concepto CGR.

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Ejercicio de la función de Advertencia fiscal que se hace, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse de la competencia asignada, con respecto a aquellas situaciones que se encontraren consolidadas, conforme lo autoriza el numeral 5º del artículo 4º del Acuerdo Distrital 519 de 2012.





De no estar de acuerdo con lo afirmado, de manera respetuosa le solicito indicar las razones mencionando las evidencias en las que se apoye.

En consecuencia, se solicita al señor Alcalde Mayor que en el término de 10 días hábiles, siguientes al recibo de la presente comunicación, se sirva informar a esta Contraloría sobre las acciones que implementará su Despacho en orden a conjurar las graves irregularidades detectadas en la ejecución del señalado Contrato de Obra Pública.

Con toda atención,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó: Denis León Bello, Bibiana Nieto Maldonado, profesionales. 
Revisó: Ana Iddaly Salgado Páez, Subdirectora de Fiscalización Educación. 
Manuel Mauricio Bohórquez Olmos, Gerente. 
Aprobó: María Gladis Valero Vivas, Directora Dirección Educación Cultura Recreación y Deporte. 
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora. 