

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

110000 -

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

ASUNTO: Advertencia fiscal por el grave riesgo de afectación del patrimonio público Distrital, en razón a las serias irregularidades presentadas en la ejecución del Convenio de Asociación No. 374 de 2013, suscrito entre la Secretaría de Educación Distrital y la Fundación Universitaria Panamericana, por valor de \$3.905.6 millones, en atención a que hay indicios serios del no cumplimiento del fin social real esperado con dicha contratación, como en efecto lo era el fortalecimiento académico en aras de garantizar que los estudiantes de los grados 10° y 11° de las Colegios Distritales, tuvieran mejores posibilidades de acceso a la educación superior; situación que es corroborada por el mismo supervisor del aludido convenio y las más de 200 quejas o denuncias presentadas por los mismos rectores, alumnos y padres de familia.

Respetado señor Alcalde Mayor:

Considerando que el propósito del ejercicio de la función pública de Control Fiscal, es coadyuvar al mejoramiento continuo de la Administración, lo cual redundaría en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, fin último de la competencia asignada por la Constitución y la Ley a los Organismos de Control, es necesario poner en su conocimiento el grave riesgo de daño al patrimonio público del Distrito Capital que eventualmente pudo causarse en razón a recursos dispuestos por la la Secretaría de Educación Distrital, en adelante SED, con ocasión del Convenio de Asociación No. 3474, suscrito el 29 de noviembre de 2013, con la Fundación Universitaria Panamericana, por valor de \$3.905.6 millones, cuyo aporte es de \$3.229.3 millones, como quiera que en la ejecución del mismo se presentaron no menos de 221 quejas y/o denuncias que

1

dan cuenta de la inconformidad existente por parte de la comunidad educativa como rectores, alumnos y padres de los Colegios Distritales, sobre el pretendido fortalecimiento académico que garantizaría a los estudiantes de los grados 10° y 11° de los mismos mejores posibilidades de acceso a la educación superior, lo que no fue así según lo corroboran los informes del supervisor, quien entre otras situaciones señala que los materiales y módulos no fueron diseñados por la Fundación Panamericana con base en los resultados de la evaluación inicial de los educandos.

1. ANTECEDENTES

La SED en el Proyecto de Inversión No. 891 –“Educación Media Fortalecida y Mayor Acceso a la Educación Superior”, inscrito en su Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016, prevé como objetivo general transformar y fortalecer la educación media distrital mediante la consolidación de una oferta diversa, electiva y homologable con educación superior que promueva la continuidad de los estudiantes en este nivel educativo, para generar en los jóvenes mayores oportunidades en el mundo socio-productivo.

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 Especial ante la Secretaría de Educación Distrital-SED, en la que fue evaluado el Convenio de Asociación 3474 de 2013, suscrito con la Fundación Universitaria Panamericana por valor de \$3.905.750.830, de los cuales el Distrito aporta \$3.229.316.943 y la asociada \$676.433.887, con ocasión de lo cual fueron detectadas graves irregularidades en la ejecución del mismo, las cuales son del siguiente alcance:

- 2.1 Abierta violación de los principios de economía, transparencia y selección objetiva, habida cuenta que la modalidad de selección del contratista, no podía ser de forma directa, sino a través del correspondiente proceso licitatorio que garantizara la pluralidad de oferentes, que condujera a la escogencia de la mejor propuesta.**

"Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente"

Ciertamente con fecha 29 de noviembre de 2013, la SED suscribió con la Fundación Universitaria Panamericana el Convenio de Asociación No. 3474, por valor de \$3.905.6 millones, con un plazo de ejecución de ocho meses, el que tenía por objeto: "(...) *Aunar esfuerzos para que los estudiantes de los grados 10 y 11 de las instituciones educativas distritales, inicien un fortalecimiento académico de los estándares básicos con el objetivo de ampliar las posibilidades para acceder a la educación superior.*"

Examinada la modalidad de selección del contratista, se detectó que la SED de manera abierta inobservó entre otros, los principios de transparencia, economía y selección objetiva, que garantizarán la participación, en igualdad de condiciones, de varios proponentes idóneos para el desarrollo del fortalecimiento académico de los estándares básicos de los estudiantes de los grados 10 y 11 de los Colegios Distritales.

Como es de su conocimiento, los Convenios de Asociación tienen un régimen especial de contratación, cuya fuente es el Artículo 355 de la Constitución Política de Colombia, reglamentado por los Decretos 777 y 1403 de 1992; asunto con respecto al cual la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., en Directiva 23 del 30 de diciembre de 2011, impartió instrucciones a tener en cuenta en la suscripción de los referidos convenios, apoyada precisamente en el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que, entre otros aspectos señaló¹: "(...) **de la lectura del artículo 355 se desprende**

¹ "(...) Cuando el artículo 355 autoriza a las entidades estatales a celebrar contratos para "impulsar" programas y actividades de interés público, se refiere a los del ente privado y no a los del Estado, pues respecto de éste el deber constitucional es no sólo impulsarlos sino cumplirlos, conforme las disposiciones contractuales vigentes, como sería por ejemplo, contratos de prestación de servicios o de obra pública. Por esto, el inciso 1o. del artículo 2o. del decreto 777 de 1.992, excluye del campo de aplicación del artículo 355, los contratos que celebren los organismos oficiales con el objeto de adelantar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.

... de la lectura del artículo 355 se desprende que el objeto de los contratos es 'impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional de Desarrollo'. Esta norma muestra claramente que los contratos a que se refiere dicha disposición son aquellos por los cuales el Estado entrega recursos a un ente sin ánimo de lucro para que el mismo pueda adelantar sus programas. Los programas a que se refiere no son los programas del Estado sino los programas del ente privado, porque si fueran los del Estado se trataría no simplemente de impulsar un programa sino de ejecutarlo, y de otra parte no se requeriría que fuera acorde -esto es que guardara armonía- con el plan, aunque no esté incluido en el mismo, sino que debería estar comprendido". (Subrayado y resaltado fuera de texto).

que el objeto de los contratos es impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional de Desarrollo'. Esta norma muestra claramente que los contratos a que se refiere dicha disposición son aquellos por los cuales el Estado entrega recursos a un ente sin ánimo de lucro para que el mismo pueda adelantar sus programas. Los programas a que se refiere no son los programas del Estado sino los programas del ente privado, porque si fueran los del Estado se trataría no simplemente de impulsar un programa sino de ejecutarlo, y de otra parte no se requeriría que fuera acorde -esto es que guardara armonía- con el plan, aunque no esté incluido en el mismo, sino que debería estar comprendido”. (Subrayado y resaltado fuera de texto”).

No hay duda que en el caso que nos ocupa como lo es el fortalecimiento académico de los estudiantes del Distrito Capital, hace parte del Proyecto de Inversión 891 “Media Fortalecida y Mayor acceso a la Educación Superior”, inscrito en su Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” 2012 - 2016; luego, no era viable la selección del contratista de forma directa con la equivocada utilización de la figura del Convenio de Asociación, sino que la SED debió recurrir al correspondiente proceso de Licitación Pública, habida cuenta que se trata de un programa del Distrito Capital y no del ente privado finalmente contratado como lo fue la Fundación Universitaria Panamericana.

- 2.2. Serio incumplimiento de las obligaciones previstas en el Convenio de Asociación 3474 del 29 de noviembre de 2013, por parte de la asociada Fundación Universitaria Panamericana, al límite que se considera que dicha contratación no cumplió el fin social real esperado, no obstante que el valor a cancelar por la SED que es de \$3.229.3 millones, tal es el caso que los materiales y módulos no fueron diseñados con base en los resultados de la evaluación inicial practicada a los estudiantes de los grados 10 y 11, lo que significa que no respondieron a reales las necesidades de los educandos, más aún si se tiene en cuenta que no fueron entregados los informes cualitativos por colegio y por estudiante como contractualmente, previsto, entre otros.**

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

Conforme lo conoció esta Contraloría, el proceso de fortalecimiento para las pruebas de estado del año 2013, dirigido a los grados 10 y 11, pretendía beneficiar la población estudiantil de 267 Colegios Distritales, no obstante, revisados los informes del Supervisor del señalado convenio, tuvieron lugar, entre otras, las siguientes irregularidades:

- Incumplimiento del cronograma de actividades previsto, es así como según el referido informe, las pruebas iniciales tuvieron un retraso de aproximadamente 15 días, con el agravante que las mismas no fueron llevadas a cabo en 8 colegios.
- Ahora bien, no obstante que la asociada Fundación Universitaria Panamericana tenía a su cargo la obligación de sistematizar y analizar los resultados de la evaluación inicial y a su vez generar y entregar informes cualitativos por colegio y por estudiante, se evidenció que la sistematización sólo se realizó con relación a 255 colegios; adicional a ello, la misma no hizo entrega de los informes cualitativos previstos, los cuales eran requeridos precisamente para ser tenidos en cuenta en el diseño de los correspondientes materiales y los módulos de estudio.
- Lo anterior, con el agravante que la entrega el referido material tuvo lugar de manera extemporánea; prueba de lo afirmado es lo ocurrido en relación con el Colegio Rafael Delgado Salguero IED, en el que la utilización de dicho material sólo se dio después de practicada la prueba final.
- Adicionalmente, sólo se cumplió con la obligación de realizar 11 de las 12 semanas de acompañamiento virtual previstas en los diferentes colegios, con el agravante que no se tuvo en cuenta que algunos no contaban con sala de internet, como es el caso del Colegio Distrital Pasquilla.
- De conformidad con las quejas presentadas por la comunidad educativa, la asociada no garantizó la idoneidad de los docentes responsables de adelantar el proceso de fortalecimiento de los

5

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

estudiantes de los grados 10 y 11, tal es el caso que comparados los resultados finales con los correspondientes a la evaluación inicial practicada, se encontró que los mismos fueron idénticos, aunado a lo cual, ocurrió que no fueron entregados los comparativos por colegio y por estudiante.

Luego, en el presente caso, lo seriamente cuestionable es que, pese a que desde el inicio de la ejecución del señalado convenio, fueron formuladas denuncias y/o quejas, por parte de los mismos rectores, estudiantes y padres de familia, la SED no haya ejercido oportunamente los poderes de control y dirección del contrato, al límite que sólo con ocasión del ejercicio de la referida acción de vigilancia por parte de esta Contraloría, y ya vencido el plazo de ejecución del convenio, dio inicio al correspondiente trámite administrativo tendiente a la imposición de sanciones por los referidos incumplimientos, en el que a la fecha aún no se ha tomado la correspondiente decisión.

En estos términos, pongo en su conocimiento las irregularidades detectadas en la ejecución del referido Convenio de Asociación, con el exclusivo propósito que su Despacho adopte acciones efectivas tendientes a garantizar que únicamente se cancele a la asociada Fundación Panamericana, por parte de la SED aquellas obligaciones que tuvieron pleno cumplimiento, como quiera que de no ser así, el Distrito Capital puede verse abocado a un daño patrimonial en los términos que lo precisa el artículo 6º de la Ley 610 de 2000, dada la gestión antieconómica que eventualmente pudo constituir la ejecución del referido Convenio de Asociación.

Advertencia Fiscal que se hace, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de la competencia asignada, con respecto a aquellas situaciones que pudieren encontrarse consolidadas, conforme lo autoriza el Acuerdo Distrital 519 de 2012, como es el caso de la conclusión de un Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria, Penal y Fiscal en cuantía de \$1.107.655.711, que ya tuvo lugar por hechos relacionados con el incumplimiento del referido convenio.

Debemos tener presente que el daño patrimonial no consiste solamente “*en que se hayan perdido recursos*”, como de manera ligera puede pensarse, sino que

“Por un Control Fiscal Efectivo y Transparente”

en los términos que lo precisa el artículo 3° de la Ley 80 de 1993², 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 despilfarran y no sean mal invertidos, como quiera que los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social, cual es servir a la comunidad, máxime que en el presente caso con la ligera suscripción del el aludido Convenio de Asociación, se perseguía el fortalecimiento académico de los grados 10 y 11 de los Colegios Distritales para las pruebas de Estado, en orden a ampliar las posibilidades de acceso a la Educación Superior.





De no estar de acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, indicar las razones mencionando las pruebas en las que se apoye.

Por lo anterior, de manera respetuosa solicito al señor Alcalde Mayor que dentro de los diez (10) días hábiles siguientes, al recibo de la presente comunicación, se sirva informar a este Organismo de Control Fiscal sobre las acciones que adoptará en orden a la protección del patrimonio público.

Cordialmente,



DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Sara Elcy Pineda Puentes, Profesional. 
Revisó: Ana Iddaly Salgado, Subdirectora de Fiscalización Educación, Sonia Esperanza Sua Figueroa Gerente. 
Aprobó: María Gladys Valero Vivas, Directora Sector Educación Cultura Recreación y Deporte. 
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramirez Bonilla, Asesora. 

² “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.