



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

INFORME FINAL AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS (UDFJC)

EVALUAR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS RECAUDADOS POR CONCEPTO
DE ESTAMPILLA EN LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE
CALDAS - UDFJC

CÓDIGO AUDITORÍA No. 221

Período Auditado (2008 - 2018)

PAD 2019

DIRECCIÓN SECTORIAL EDUCACIÓN

Bogotá, D.C, Septiembre de 2019



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Contralor de Bogotá, D.C.

ANAIME BARÓN DURÁN
Contralora Auxiliar

JUAN CARLOS FRANCO DUQUE
Director Sectorial

GREGORIO AURELIO MARULANDA BRITO
Subdirector de Fiscalización

OMAR HERNANDO GARZÓN SÁNCHEZ
Asesor

HÉCTOR HERNÁN RAMÍREZ PUENTES
Asesor

Equipo de Auditoría:

Marisol Jiménez Escobar
María Cristina Céspedes Caicedo
Oliver Ernesto Peralta Pardo
Ana Cecilia Castrillón Barreto
Diana Marcela Sandoval Gil
Jaime Romero Neuta
Jhon Gilberto Sánchez Patiño
Mayerly Johana Ortega Duarte

Gerente 039 - 01
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07 (E)
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-01 (E)
Contratista



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

TABLA DE CONTENIDO

1	CARTA DE CONCLUSIONES	4
2	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	7
2.1	Alcance de la auditoría	7
2.2	Muestra de auditoría	8
2.2.1	Planes, Programas y Proyectos	8
2.2.2	Gestión Contractual	10
2.2.3	Plan de Mejoramiento	12
2.2.4	Gestión Presupuestal	12
3	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	17
3.1	Control de Gestión	17
3.1.1	Control Fiscal Interno.....	17
3.1.2	Gestión Contractual	17
3.1.3	Gestión Presupuestal	61
3.2	Control de Resultados.....	94
3.2.1	Planes, Programas y Proyectos	94
4	OTROS RESULTADOS	152
4.1	SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS	152
4.2	BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL.....	152
4.3	DERECHOS DE PETICIÓN	152
5	CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	154



1 CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
RICARDO GARCÍA DUARTE
Rector
Universidad Distrital Francisco José de Caldas- UDFJC
Carrera 7 No. 40B-53 piso 10
Código Postal 110231
Bogotá D.C.

Asunto: Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la entidad UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS (UDFJC) vigencias 2008 – 2018, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos provenientes de la “ESTAMPILLA” puestos a su disposición y los resultados de su gestión de acuerdo a los lineamientos definidos en las leyes 648 de 2001 y 1825 de 2017, en el Acuerdo 053 de 2002 del Concejo de Bogotá D.C, y el acuerdo distrital 272 de 2007.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.



CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión de programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, no cumplió con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia.

Para la muestra de gestión contractual, se tomó como insumo el Informe de Veeduría Distrital denominado *“Análisis preventivo a la gestión administrativa y contractual de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (2012 -2016 I)”*, en el cual se relacionan diez (10) contratos para revisar.

Según información reportada por la UDFJC de los 10 contratos del universo, ocho (8) se ejecutaron con recursos de Estampilla, de los cuales uno (1) ya fue revisado por la Contraloría de Bogotá y los otros siete (7) restantes, al inicio de la auditoría, no se habían evaluado.

Para la muestra se seleccionaron 6 compromisos para ser evaluados en la presente auditoría, los cuales tienen un valor total de \$182.759.100.

Adicionalmente, conforme a la evaluación de Pasivos Exigibles, se incluyó el contrato de interventoría No. 048 de 2011, por valor de \$894.638.400.

Así mismo, se conceptuará sobre el control fiscal interno para el asunto auditado.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,

JUAN CARLOS FRANCO DUQUE
Director Técnico Sector Educación

Revisó: Gregorio Marulanda Brito - Subdirector de Fiscalización
Marisol Jiménez Escobar - Gerente.
Elaboró: Equipo Auditor



2 ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

2.1 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

Evaluar la gestión de los recursos recaudados por concepto de estampilla en atención al DPC-350-19 radicado en la Contraloría de Bogotá con el radicado No. 1-2019-05861 del 11 de marzo de 2019, mediante el cual se solicita lo siguiente:

- Detalles de la ejecución de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas de los años 2018 y 2019, discriminando especialmente los contratos gravados por la tarifa del 1% y los gravados por la tarifa del 1,1%.
- Detalle de las inversiones realizadas con recursos de la Estampilla Universidad Distrital entre los años 2008 - 2017, discriminada por la distribución porcentual del recaudo según las disposiciones de ley, proyectos específicos (programas, obras de infraestructura, dotación, etc.), monto de cada inversión y año de inicio y terminación.
- Recursos recaudados mediante la Estampilla Universidad Distrital, sin ejecutar que reposan en las cuentas de la Secretaría Distrital de Hacienda, discriminados por vigencia, y si corresponden al pasivo pensional o a compromisos previamente adquiridos.

Por lo expuesto, se verificará el recaudo y la distribución porcentual en cada uno de los proyectos de inversión durante las vigencias 2007 a 2018 que se hayan realizado de acuerdo a lo establecido en el Artículo 2° de la Ley 648 de 2001 *“Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”*, el Artículo 5 del Acuerdo 053 de 2002 *“Por medio del cual se ordena la Emisión de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 648 de 2001”*, el Acuerdo 272 de 2007 *“Por el cual se suprime el artículo segundo y se modifican los artículos quinto y séptimo del Acuerdo 53 de 2002”*, el Artículo 47 de la Ley 863 de 2003 *“Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”* y Artículo 3 del Acuerdo 696 de 2017 *“Por el cual se ordena la emisión y cobro de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años, en cumplimiento a lo dispuesto en la ley 648 de 2001 y ley 1825 de 2017; se derogan los acuerdos distritales 53 de 2002 y 272 de 2007 y se dictan otras disposiciones”*, temas que serán evaluados desde el componente Control de Gestión, mediante el factor Gestión Presupuestal y el Componente Control de Resultados a través del factor de Planes Programas y Proyectos.

Igualmente, se conceptuará sobre el sistema de control fiscal interno en la evaluación de los proyectos de inversión seleccionados en la muestra.



2.2 MUESTRA DE AUDITORÍA

2.2.1 Planes, Programas y Proyectos

Durante el periodo objeto de evaluación se tendrán en cuenta como se ejecutaron los recursos de estampilla en los siguientes planes de desarrollo:

- 2004 a 2008 Bogotá sin Indiferencia.
- 2008 a 2012 Bogotá Positiva.
- 2012 a 2016 Bogotá Humana.
- 2016 a 2020 Bogotá Mejor para todos.

Así mismo, la UDFJC distribuyó los recursos de estampilla desde la vigencia 2008 hasta el 2018, en los siguientes proyectos de inversión, los cuales están inmersos en los planes de desarrollo antes mencionados:

- 379 Construcción Nueva Sede Universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa
- 380 Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Física de la Universidad
- 4149 Dotación de Laboratorios UD
- 378 Promoción de la Investigación y el Desarrollo Científico
- 389 Desarrollo y Fortalecimiento Doctorados y Maestrías
- 4150 Dotación y Actualización Biblioteca
- 188 Sistema Integral de Información y Telecomunicaciones

El criterio para seleccionar los proyectos y metas a auditar, se fundamenta en la solicitud realizada en el DPC 350-19, referente al detalle de la inversión realizada con recursos de estampilla Universidad Distrital entre los años 2008 a 2017, discriminada por la distribución porcentual del recaudo según las disposiciones de ley, proyectos específicos, monto de cada inversión, año de inicio y terminación, con el fin de establecer si en la ejecución de los proyectos de inversión se aseguró el uso eficiente y eficaz de los recursos por concepto de estampilla.

Por lo anterior, y con el fin de dar respuesta al DPC 350-19, se seleccionó la totalidad de los proyectos de inversión con fuente de financiación proveniente de los recursos de estampilla durante las vigencias 2008 a 2018; de los cuales se reporta la información únicamente para la vigencia 2018, así:

Cuadro No. 1
MUESTRA EVALUACIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

(Cifras en pesos \$)

N° Proy	Proyecto Inversión	Código Meta	Descripción meta Proyecto Inversión	Ponderador meta	Presupuesto asignado a la meta (\$)	Justificación para la selección
188	Sistema integral de información	17	Optimizar 7.04 % los servicios administrados por la Red de Datos UDNET Cobertura, optimización y migración telefonía IP de los esquemas telefónicos aún Vigentes en la institución. Optimización del centro de gestión	30.6%	\$920.000.000	Por DPC-350-19



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

N° Proy	Proyecto Inversión	Código Meta	Descripción meta Proyecto Inversión	Ponderador meta	Presupuesto asignado a la meta (\$)	Justificación para la selección
			Olimpo, cuartos equipos de telecomunicaciones y la infraestructura de networking del campus universitario, Adquisición de un nuevo esquema de almacenamiento masivo,			
188	Sistema integral de información	21	Ejecutar 70 % del sub proyecto Sistema Institucional de Información UD	40.5%	\$1.220.000.000	Por DPC-350-19
188	Sistema integral de información	22	Desarrollar 55 % del proyecto Planes TIC aprobado para la Universidad	15.3%	\$461.000.000	Por DPC-350-19
188	Sistema integral de información	23	Desarrollar 73 % del proyecto RITA aprobado por el Acuerdo N° 3 del Consejo Superior Universitario de 2 de Octubre de 2008 de la Universidad Distrital	13.6%	\$409.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	10	Desarrollar 71 Eventos académicos y de investigación que permita visibilizar la universidad y en especial los procesos investigativos	5.7%	\$179.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	11	(Apoyar 242 Grupos de investigación Propendiendo su visibilización y posicionamiento en los cuartiles de producción de acuerdo al nuevo modelo de Medición de Colciencias.	20.4%	\$635.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	13	Crear 1 Estatuto De propiedad Intelectual	2.1%	\$64.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	14	Apoyar 160 Ponencias De investigadores en eventos académicos Nacionales e internacionales mediante la presentación de resultados de investigación desarrollados en institutos, grupos, semilleros de investigación	16.1%	\$502.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	15	Desarrollar 1 Plan de socialización y divulgación de resultados de investigación	7.1%	\$220.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	17	Apoyar 18 Revistas Institucionales con fines de indexación	25.6%	\$800.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	19	(Cofinanciar 19 Proyectos de investigación en conjunto con entidades externas a la Universidad	12.8%	\$400.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	20	Desarrollar 1 Reglamentación sobre política de apoyo al programa de jóvenes investigadores como fomento a la investigación en grupos de investigación.	1.9%	\$60.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	21	Diseñar e implementar 2 Sistemas para soportar la investigación de la Universidad Asociados a procedimientos del Sistema de Información que apoyan el Sistemas de Investigaciones de la Universidad (SICIUD.ICARO).	5.1%	\$159.000.000	Por DPC-350-19
378	Promoción de la investigación y desarrollo científico	22	Fomentar 1 Redes De Investigaciones de Tecnología Avanzada (RITA) a nivel Regional RUMBO y a nivel Nacional RENATA.	3.2%	\$100.000.000	Por DPC-350-19
379	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	1	Dotar 5,600 m2 de la nueva sede Bosa El Porvenir.	100%	\$728.000.000	Por DPC-350-19
380	Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad	9	Adecuar y/o dotar 36,000 m2 para el sistema de sedes de la universidad	49.9%	\$4.149.000.000	Por DPC-350-19
380	Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad	10	Construir 13,393 m2 para ampliar el sistema de sedes de la universidad	38,1%	\$3.170.000.000	Por DPC-350-19
380	Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la	14	Diseño e implementación 1 Sistema Diseñar e Implementar los componentes tecnológicos, normativos y procedimentales del Sistema de Administración de la Planta Física.	6,0%	\$500.000.000	Por DPC-350-19



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

N° Proy	Proyecto Inversión	Código Meta	Descripción meta Proyecto Inversión	Ponderador meta	Presupuesto asignado a la meta (\$)	Justificación para la selección
	Universidad					
380	Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad	17	(Actualizar y adoptar 1 Plan de Desarrollo Físico para la Universidad Distrital	6,0%	\$500.000.000	Por DPC-350-19
389	Desarrollo y fortalecimiento doctorados y maestrías	10	Formar 50 Docentes Según Acuerdo 09 de 2007	32,9%	\$1.000.000.000	Por DPC-350-19
389	Desarrollo y fortalecimiento doctorados y maestrías	11	Fortalecer 3 Doctorados Fortalecimiento en los procesos académico- administrativos para el buen desarrollo de los doctorados, con el fin ampliar la cobertura y propender por la acreditación de alta calidad	61,0%	\$1.852.000.000	Por DPC-350-19
389	Desarrollo y fortalecimiento doctorados y maestrías	12	Presentar 2 Documentos Para soportar la elaboración de los Estudios Técnico y de Mercado, para la creación de los Nuevos Doctorados, Ciencias Sociales, Artes y medio Ambiente	6,1%	\$185.000.000	Por DPC-350-19
4149	Dotación de laboratorios Universidad Distrital	20	Adquirir 50 % de los requerimientos De equipos e implementos de los laboratorios, talleres y aulas especializadas de la Universidad distrital que garanticen el desarrollo de las actividades académicas con miras a obtener la acreditación y re acreditación de los programas académicos	100%	\$7.669.000.000	Por DPC-350-19
4150	Dotación y actualización biblioteca	18	Ampliar 50 % los servicios bibliográficos Ampliar la cobertura de servicios bibliográficos para asegurar el acceso, búsqueda y recuperación de información de alto impacto académico, de competencia para la universidad como apoyo a los procesos académicos de investigación, docencia y proyección social -(redes, cultura de la información, comunicación, extensión cultural)	2.0%	\$74.000.000	Por DPC-350-19
4150	Dotación y actualización biblioteca	20	Dotar 100 % de infraestructura tecnológica Del sistema de bibliotecas (equipos servidores, computadores, PDA, equipos audiovisuales, virtualización, sistema de seguridad, sitio web, repositorio.	33.10%	\$1.204.000.000	Por DPC-350-19
4150	Dotación y actualización biblioteca	21	Incrementar 57 % de las colecciones Desarrollo de las colecciones con información bibliográfica de calidad, actualizada, oportuna y pertinente en cada una de las unidades de información bibliográfica para los usuarios y beneficiarios del servicio.	64.9%	\$2.364.000.000	Por DPC-350-19

Fuente: Plan de Acción 2016-2020 Componente de inversión con corte a 31/12/2018-Universidad Distrital Francisco José de Caldas

2.2.2 Gestión Contractual

Para la muestra de auditoría, se tomó como insumo el Informe de Veeduría Distrital denominado *“Análisis preventivo a la gestión administrativa y contractual de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (2012 -2016 I)”*, en el cual se relacionan diez (10) contratos para revisar.

Según información reportada por la UDFJC de los 10 contratos del universo, ocho (8) se ejecutaron con recursos de Estampilla, de los cuales uno (1) ya fue revisado por la Contraloría de Bogotá y los otros siete (7) restantes al inicio de ésta auditoría, no se habían evaluado.

Para la muestra, se seleccionaron 6 compromisos para ser evaluados en la presente auditoría, los cuales tienen un valor total de \$182.759.100 y serán auditados en sus



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

etapas Precontractual, Contractual y Liquidación, por cada auditor relacionado en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2
MUESTRA EVALUACIÓN DE GESTIÓN CONTRACTUAL

(Cifras en pesos \$)

No.	No. Contrato	Tipo Contrato	Proyecto de Inversión	OBJETO	Valor en Pesos	Alcance
1	100 de 2015	Prestación de Servicios Profesionales	378 Promoción de la investigación y desarrollo científico	APOYAR A LA INSTITUCIÓN EN EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN QUE A TRAVÉS DE UN DIAGNÓSTICO INICIAL ACERTADO Y ADECUADO, PERMITA ESTRUCTURAR UN PLAN COHERENTE QUE PROYECTE LAS FORTALEZAS, SUPERE LAS DEBILIDADES INSTITUCIONALES Y GENERE CAPACIDADES EN LOS EQUIPOS INVOLUCRADOS EN LA GESTIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	\$9.280.000	Precontractual, Contractual y Liquidación
2	785 de 2015	Prestación de Servicios Profesionales	378 Promoción de la investigación y desarrollo científico	CELEBRAR UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA REALIZAR LA CORRECCIÓN DE ESTILO Y ORTOGRÁFICA, REVISIÓN DE LA CONCORDANCIA, COHESIÓN, COPY EDITION Y LA UNIFORMIDAD BIBLIOGRÁFICA Y LA AUDITORÍA DE PRUEBAS DE LOS MANUSCRITOS DE LAS REVISTAS INDEXADAS EN C DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL MEDIANTE LA PLATAFORMA OJS. ADEMÁS, DE LAS DEMÁS LABORES QUE DEMANDE EL DIRECTOR DEL CIDC	\$20.000.000	Precontractual, Contractual y Liquidación
3	231 de 2015	Prestación de Servicios Profesionales	378 Promoción de la investigación y desarrollo científico	REVISIÓN DE ESTILO DE INGLÉS DE TREINTA Y DOS (32) MANUSCRITOS, VERIFICACIÓN DE LA INCORPORACIÓN DE CORRECCIONES POR LOS AUTORES DE TREINTA Y DOS (32) MANUSCRITOS Y REVISIÓN DE LAS PLANCHAS FINALES (PDFS) DE TREINTA Y DOS (32) MANUSCRITOS	\$23.270.100	Precontractual, Contractual y Liquidación
4	770 de 2015	Prestación de Servicios Profesionales	378 Promoción de la investigación y desarrollo científico	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES ESPECIALIZADOS EN EL CAMPO DE PROCESOS Y PROCESAMIENTOS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE LA OFICINA DE TRANSFERENCIA DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN OTRI BOGOTÁ, MEDIANTE: A) APOYO ESPECIALIZADO AL COORDINADOR DE LA OTRI BOGOTÁ EN LOS PROCESOS DE PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN DE CONTRATACIÓN, PAGOS, REQUERIDOS PARA EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LA OTRI-BOGOTÁ. B) APOYO ESPECIALIZADO EN LA ATENCIÓN A LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA Y EN GE	\$38.661.000	Precontractual, Contractual y Liquidación
5	118 de 2015	Prestación de Servicios Profesionales	378 Promoción de la investigación y desarrollo científico	DISEÑO, MONTAJE, DESMONTAJE Y ASEO DEL STAND PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS EN LA XXVIII FERIA INTERNACIONAL DEL LIBRO 2015	\$40.000.000	Precontractual, Contractual y Liquidación
6	769 de 2015	Prestación de Servicios Profesionales	378 Promoción de la investigación y desarrollo científico	PRESTAR SERVICIOS Y COORDINACIÓN EN EL ÁREA DE PROPIEDAD INTELECTUAL PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE LA OFICINA DE TRANSFERENCIA DE RESULTADO DE INVESTIGACIÓN OTRI BOGOTÁ, REALIZANDO ACTIVIDADES ENFOCADAS A: A. FOMENTO DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL (PI), B. FORTALECIMIENTO DEL MARCO NORMATIVO INSTITUCIONAL EN PI, APOYO EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL, C. APOYO EN LA ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE LAS INSTITUCIONES DE LA ALIANZA RESPECTO A SUS PROBLEM	\$51.548.000	Precontractual, Contractual y Liquidación
TOTAL:					\$182.759.100	

Fuente: Elaboración Equipo auditor a partir de la información suministrada por la Universidad Distrital

Por otro lado, conforme a la evaluación de Pasivos Exigibles, se reportó un saldo de \$505.916.880, correspondiente al contrato de interventoría No. 048 de 2011, suscrito con la GUTIÉRREZ DÍAZ Y CIA, por un valor de \$894.638.400, por lo tanto, el contrato fue incluido dentro de la muestra de contratación:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Cuadro No. 3
MUESTRA EVALUACIÓN DE GESTIÓN CONTRACTUAL

(Cifras en pesos \$)

No.	No. Contrato	Tipo Contrato	Proyecto de Inversión	OBJETO	Valor en Pesos	Alcance
7	048 de 2011	Interventoría	380 Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Física de la Universidad	Interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato de obra No. 121 de 16 de noviembre de 2010, cuyo objeto es “realización de los estudios, diseños y construcción de las obras para el proyecto del edificio B de la sede Macarena de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, así como la gestión ambiental y licenciamiento, a que haya lugar, de conformidad con las obligaciones establecidas en el contrato, el alcance del objeto del contrato y la propuesta presentada por el contratista”.	\$894.638.400	Contractual

Fuente: Elaboración Equipo auditor a partir de la información suministrada por la Universidad Distrital

2.2.3 Plan de Mejoramiento

En la auditoría de Regularidad Código 188 PAD 2019, se evaluaron 107 acciones, de las cuales 67 fueron cerradas, 10 quedaron como inefectivas y las 30 restantes fueron evaluadas como incumplidas, de estas últimas, veinticinco (25) corresponden al año 2017 y cinco (5) al año 2018. De acuerdo a la Resolución Reglamentaria No. 012 del 28 de febrero de 2018, en el que se establece que: *“El sujeto de vigilancia y control fiscal deberá culminar las acciones incumplidas dentro de los siguientes treinta (30) días hábiles improrrogables, contados a partir de la fecha de comunicación del informe final de auditoría (radicado), sin perjuicio de las sanciones previstas en la presente resolución, evento en el cual deberá presentar el seguimiento a través del Sistema de Rendición de Cuentas, dispuesto por la Contraloría de Bogotá D.C, para lo cual el sujeto de vigilancia tendrá cinco (5) días hábiles para reportar el seguimiento en el sistema a partir del día siguiente de su culminación, señalado anteriormente”*.

Por lo anterior, las acciones incumplidas, al inicio de la auditoría, no habían culminado su término, razón por la cual, serán evaluadas en una auditoría posterior.

2.2.4 Gestión Presupuestal

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 2° de la Ley 648 de 2001, el Artículo 5 del Acuerdo 053 de 2002, la distribución por concepto de estampilla *“Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”*, para las vigencias 2002 y 2003 se realizó, así:

- El (40%) en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad.
- El (20%) en mantenimiento y ampliación de la planta física, o los equipos de laboratorios y suministro de materiales.
- El (15%) del pasivo prestacional por concepto de pensiones y cesantías y los gastos a cargo de la Universidad Distrital.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- El (10%) para promover el Fondo de Desarrollo de Investigación Científica.
- El (5%) para el desarrollo y fortalecimiento de los doctorados.
- El (5%) para bibliotecas y centros de documentación.
- El (5%) para el fortalecimiento de la Red de Datos.

A partir de la expedición de la Ley 863 de diciembre de 2003, se redistribuyen los porcentajes teniendo en cuenta lo establecido en su artículo 47, así:

“(…) ARTÍCULO 47. RETENCIÓN POR ESTAMPILLAS. Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento. (...)”.

Por lo anterior, la nueva distribución por concepto de estampilla “*Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años*”, para las vigencias 2004 a 2017 se realizó, así:

- El (37,65%) en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad.
- El (18,81%) en mantenimiento y ampliación de la planta física, o los equipos de laboratorios y suministro de materiales.
- El (20%) del pasivo prestacional por concepto de pensiones y cesantías y los gastos a cargo de la Universidad Distrital.
- El (9,41%) para promover el Fondo de Desarrollo de Investigación Científica.
- El (4,71%) para el desarrollo y fortalecimiento de los doctorados.
- El (4,71%) para bibliotecas y centros de documentación.
- El (4,71%) para el fortalecimiento de la Red de Datos.

Finalmente, con la expedición de la Ley 1825 de 2017¹, la distribución por concepto de estampilla “*Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años*”, a partir del 2018 se realizó, así:

¹ Artículo 2° de la Ley 1825 de 2017.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- El veinte por ciento (20%) para atender el pasivo prestacional por concepto de pensiones, cesantías y los gastos a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas por este concepto.
- El veinte por ciento (20%) para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad.
- El diez por ciento (10%) se invertirá en mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales.
- El siete punto cinco por ciento (7,5%) para promover el Fondo de Desarrollo de Investigación Científica.
- El dos punto cinco por ciento (2,5%) con destino al desarrollo y fortalecimiento de los doctorados.
- El dos punto cinco por ciento (2,5%) con destino a las bibliotecas y centros de documentación.
- El siete punto cinco por ciento (7,5%) con destino al fortalecimiento de la Red de Datos y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- El (30%) restante del recaudo, se destinó a la Universidad Nacional.

A partir del 01 de enero de 2018, mediante el acuerdo 696 de 2017, en su artículo sexto, se establece:

“(…) ARTÍCULO SEXTO. Para efectos del proceso del recaudo, giro y registro de la tarifa uno punto uno por ciento (1.1%) se aplicará a partir del 1 de enero del 2018. (…)”

Mediante oficio 2019EE76630 del 07 de abril de 2019, la Secretaría Distrital de Hacienda certificó un valor total de \$409.596.290.444 recaudados por concepto de estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” y unos rendimientos financieros por valor total de \$72.873.783.630 desde la vigencia 2003 a 2019, así:

Cuadro No. 4
RECURSOS RECAUDADOS POR SECRETARÍA DE HACIENDA POR CONCEPTO DE
ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

(Cifras en pesos \$)

AÑO	RECAUDO CON TARIFA 1.1%					
	ESTAMPILLA			RENDIMIENTOS		
	CAPITAL	PASIVO PRESTACIONAL	TOTAL	CAPITAL	PASIVO PRESTACIONAL	TOTAL
2018	\$ 8.304.498.888	\$ 3.321.799.276	\$ 11.626.298.164	\$ 83.038.041	\$ 33.127.500	\$ 116.165.541
2019	\$ 5.723.832.500	\$ 2.289.533.000	\$ 8.013.365.500	\$ 101.016.021	\$ 44.170.456	\$ 145.186.477



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AÑO	RECAUDO CON TARIFA 1.1%					
	ESTAMPILLA			RENDIMIENTOS		
	CAPITAL	PASIVO PRESTACIONAL	TOTAL	CAPITAL	PASIVO PRESTACIONAL	TOTAL
TOTALES	\$ 14.028.331.388	\$ 5.611.332.276	\$ 19.639.663.664	\$ 184.054.062	\$ 77.297.956	\$ 261.352.018

Fuente: Oficio de la Secretaría de Hacienda con radicado No. 1-2019-09840.

Cuadro No. 5
RECURSOS RECAUDADOS POR SECRETARÍA DE HACIENDA POR CONCEPTO DE
ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS

(Cifras en pesos \$)

AÑO	RECAUDO CON TARIFA 1%					
	ESTAMPILLA			RENDIMIENTOS		
	CAPITAL	PASIVO. PREST	TOTAL	CAPITAL	PASIVO. PREST	TOTAL
2003	\$ 7.682.854.906	\$ 1.920.713.727	\$ 9.603.568.633			
2004	\$ 7.215.422.090	\$ 1.803.855.522	\$ 9.019.277.612			
2005	\$ 9.250.821.687	\$ 2.312.705.422	\$ 11.563.527.109			
2006	\$ 13.485.113.823	\$ 3.371.278.456	\$ 16.856.392.279			
2007	\$ 17.210.013.012	\$ 4.302.503.253	\$ 21.512.516.265	\$ 2.796.026.608	\$ 699.006.652	\$ 3.495.033.261
2008	\$ 18.451.167.513	\$ 4.612.791.878	\$ 23.063.959.392	\$ 5.589.476.321	\$ 1.397.369.080	\$ 6.986.845.401
2009	\$ 20.832.542.333	\$ 5.208.135.583	\$ 26.040.677.916	\$ 5.312.055.778	\$ 1.328.013.945	\$ 6.640.069.723
2010	\$ 23.749.822.532	\$ 5.937.455.633	\$ 29.687.278.165	\$ 3.409.878.048	\$ 852.469.512	\$ 4.262.347.560
2011	\$ 22.072.217.422	\$ 5.518.054.356	\$ 27.590.271.778	\$ 4.348.570.908	\$ 1.087.142.727	\$ 5.435.713.635
2012	\$ 18.507.923.859	\$ 4.626.980.965	\$ 23.134.904.824	\$ 5.936.160.931	\$ 1.484.040.233	\$ 7.420.201.164
2013	\$ 19.372.074.500	\$ 4.843.018.625	\$ 24.215.093.125	\$ 3.371.565.066	\$ 842.891.266	\$ 4.214.456.332
2014	\$ 25.858.300.558	\$ 6.464.575.139	\$ 32.322.875.697	\$ 3.556.404.572	\$ 889.101.143	\$ 4.445.505.715
2015	\$ 30.661.689.470	\$ 7.665.422.368	\$ 38.327.111.838	\$ 3.993.523.606	\$ 998.380.901	\$ 4.991.904.507
2016	\$ 26.783.414.852	\$ 6.695.853.713	\$ 33.479.268.565	\$ 7.113.092.422	\$ 1.778.273.106	\$ 8.891.365.528
2017	\$ 29.893.187.953	\$ 7.473.296.678	\$ 37.366.484.631	\$ 5.769.730.122	\$ 2.119.207.784	\$ 7.888.937.906
2018	\$ 18.998.557.799	\$ 4.149.416.152	\$ 23.147.973.951	\$ 2.045.073.199	\$ 4.324.789.098	\$ 6.369.862.297
2019	\$ 2.420.356.000	\$ 605.089.000	\$ 3.025.445.000	\$ 467.632.966	\$ 1.102.555.617	\$ 1.570.188.583
TOTALES	\$ 312.445.480.309	\$ 77.511.146.470	\$ 389.956.626.779	\$ 53.709.190.548	\$ 18.903.241.064	\$ 72.612.431.612

Fuente: Oficio de la Secretaría de Hacienda con radicado No. 1-2019-09840.

Sobre los recursos recaudados y su distribución porcentual en los proyectos de inversión del presupuesto de la UDFJC, se hará la verificación del 100%; sin embargo, únicamente se relaciona la información de los rubros a evaluar con corte al 31 de diciembre de 2018, así:

Cuadro No. 6
MUESTRA EVALUACIÓN GESTIÓN PRESUPUESTAL

(Cifras en pesos \$)

Referencia y/o nombre del rubro, pasivo exigible, reserva presupuestal, cuenta por pagar u obligación por pagar	Aprobación definitiva	Valor compromisos	% ejecución	Justificación
379 Construcción Nueva Sede Universitaria Ciudadela El Porvenir – Bosa	727.759.000	415.667.007	57.12	DPC350-19
380 Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Física de la Universidad	8.319.208.674	1.006.312.407	12.10	DPC350-19



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

4149	Dotación de Laboratorios UD	7.668.578.819	5.303.251.260	69.16	DPC350-19
378	Promoción de la Investigación y el Desarrollo Científico	3.118.506.726	1.811.924.452	58.10	DPC350-19
389	Desarrollo y Fortalecimiento Doctorados y Maestrías	3.036.843.795	2.166.253.280	71.33	DPC350-19
4150	Dotación y Actualización Biblioteca	3.641.162.705	3.072.715.781	84.39	DPC350-19
188	Sistema Integral de Información y Telecomunicaciones	3.010.028.527	2.934.961.390	97.51	DPC350-19

Fuente: Informe de ejecución del presupuesto de gastos e inversiones 2018 remitida por la Universidad Distrital.



3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONTROL DE GESTIÓN

3.1.1 Control Fiscal Interno

En el desarrollo de la auditoría, se evidenció que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, presenta deficiencias en el Subsistema de Gestión Documental y Archivo (SIGA), en relación con la organización y estandarización de la información, toda vez que mediante oficio No.1 de fecha 28 de junio de 2019, se solicitaron las ejecuciones presupuestales con fuentes de financiación, y mediante oficio No. OACI – 0430 del 4 de julio de 2019, la Universidad da respuesta; a su vez, mediante oficio No. OACI-0437 del 5 de julio de 2019, allegan alcance para la respuesta remitida el día anterior (con el oficio OACI-0430), así mismo, mediante oficio No. OACI-0462 del 15 de julio de 2019, se dio nuevamente alcance al oficio OACI-0430, es decir, se recibieron 3 respuestas diferentes a la solicitud de la misma información.

Mediante oficio No. 2 de fecha 28 de junio de 2019, este órgano de control solicitó información sobre la contratación financiada con recursos provenientes de estampilla de las vigencias 2008 al 2018, para lo cual solicitaron prórroga para entregar la información, la cual fue concedida y mediante el oficio No. OACI-0438 del 05 de julio de 2019, entregan de forma parcial la información solicitada con oficio No. OACI-0445 del 8 de julio de 2019, la UDFJC dio alcance al oficio No. OACI-0438, informando que: “(...) cabe anotar que, dado el cúmulo de información requerida y el escaso tiempo para su búsqueda al interior de las dependencias responsables y ante la premura del tiempo, fue humanamente imposible por esta dependencia realizar una revisión y consolidación de la información que nos permita tener certeza que los datos entregados sean de la calidad esperada por el Ente de Control. Es de anotar que **la falta de sistemas de información en la Institución genera esta clase de inconvenientes debido a la dispersión de la información.** (...)”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Lo anterior, denota falta de seguimiento, control y organización documental por parte de la Universidad, además genera incertidumbre en la información aportada por la entidad.

3.1.2 Gestión Contractual

3.1.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por la falta de planeación al no elaborar los estudios previos, y por no publicación en el SECOP de los documentos y actos administrativos relacionados con el contrato 769 de 2015

**Cuadro No. 7
INFORMACIÓN DEL CONTRATO**

(Cifras en pesos \$)

NUMERO DE CONTRATO	769 de 2015
TIPO DE CONTRATO	Contrato de prestación de servicios



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

OBJETO DEL CONTRATO	Prestar servicios y coordinación en el área de propiedad intelectual para el desarrollo de las actividades de la oficina de transferencia de resultado de investigación OTRI Bogotá, realizando actividades enfocadas A: A. Fomento de los derechos de propiedad intelectual (PI), B. Fortalecimiento del marco normativo institucional en PI, apoyo en la protección de los derechos de propiedad intelectual, C. Apoyo en la elaboración de diagnóstico de las instituciones de la alianza respecto a sus problemas, necesidades e intereses de transferencia de conocimientos, resultados de investigación y tecnologías, del entorno socio-económico y político en el que deberá funcionar la OTRI ¿Bogotá, D. Apoyo en la ejecución del plan estratégico de la OTRI ¿Bogotá y el plan de sostenibilidad para un horizonte de 5 años, E) Las demás que le sean asignadas por el coordinador de la OTRI
CONTRATISTA	Juan Carlos Serna Rojas
PLAZO INICIAL	Diez (10) meses a partir de la suscripción del acta de inicio y aprobación de las pólizas
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$51.548.000
FORMA DE PAGO	La Universidad pagará el servicio con cortes a treinta (30) de cada mes, previa certificación expedida por el supervisor
FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	20 de abril de 2015
FECHA DE INICIO	20 de abril de 2015
FECHA DE TERMINACIÓN	19 de fe de 2015
ESTADO	Terminado
ADICIONES	N/A
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$51.548.000

Fuente: carpeta contractual aportada por la UDFJC

En la verificación de los documentos puestos a disposición por parte de la administración, se encontró lo siguiente:

Presunta incidencia penal por la falta de planeación al no elaborar los estudios previos

Los Artículos 9 y 10 de la Resolución N° 014 del 5 de febrero de 2004 establecen:

*“Artículo 9: **Estudios Previos.** Son todas aquellas actividades requeridas para viabilizar la necesidad de contratación y estudios necesarios para identificar claramente los aspectos referentes a el presupuesto, las calidades técnicas y económicas. Los estudios previos deberán contener:*

- *Constancia de estar incluido en el Plan Anual de Contratación o en sus ajustes.*
- *La definición técnica de la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad mediante proyecto, estudio, diseño o prediseño.*
- *Las condiciones del contrato a celebrar, tales como objeto, plazo, lugar de ejecución del mismo.*
- **El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato.**
- *El análisis de los riesgos de la contratación identificando cuales que deben ser amparados por el contratista.*

*“Artículo 10: **Elaboración de Estudios Previos.** El ordenador del gasto o el funcionario que este designe para tal efecto, **elaborará los estudios previos** según lo previsto en el artículo anterior (...). (Subrayado fuera de texto)*

Al evaluar los documentos del expediente contractual allegados por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas - UDFJC, se evidencia la inexistencia del



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

documento de “estudio de oportunidad y conveniencia y/o estudios previos”, por tal razón se requirió a la UDFJC² para que explique la no suscripción de dicho documento.

Aunque la UDFJC, admite que en los procesos de contratación se establece la necesidad de realizar estudios previos, sin embargo, respecto de la ausencia en el proceso contractual objeto de estudio, argumenta lo siguiente:

*“(…) es pertinente señalar que, si bien es cierto, el artículo noveno de la Resolución 014 de 5 de febrero de 2004, que regula lo relacionado con los contratos en ejecución a la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo 03 de 2015 y su Resolución reglamentaria, establece la **necesidad de elaborar estudios previos en todos los procesos de contratación** a cargo de la entidad, en la carpeta del referido contrato se encuentran dos (2) documentos, denominados, “formato para solicitud de contratación” y “solicitud de necesidad”, que, entre otra, contienen la información esencial que deben contener los “estudios previos”, en los términos del citado artículo noveno de la Resolución de Rectoría 014 de 2004 (...)”³. (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

Justificación que no es recibo del órgano de control, dado que la UDFJC no elaboró los estudios previos de acuerdo con el reglamento que expidió la misma entidad, donde debería incluir **“El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato”**,

Respecto de este tema, el órgano de control solicita *“(…) la justificación técnica (estudio de mercado y/o documentos que hagan sus veces) para establecer los honorarios del contrato de prestación de servicios 769 de 2015. Anexar los documentos que sustentan la respuesta (...)”⁴*.

Sin embargo, la UDFJC no justifica, ni anexa documentos que indiquen la forma en la que se establecieron los honorarios del contrato, se limita a informar que:

*“(…) Finalmente es pertinente precisar que el CIDC fijó los honorarios de tal contratación, con **base en la experiencia e idoneidad del contratista**, así como en el principio de economía, atendiendo al presupuesto asignado a la dependencia para el desarrollo de sus funciones (...)”⁵*

Debido a que no se realizaron los estudios previos que indiquen de forma inequívoca si el contrato es de asesoría o consultoría, el órgano de control indagó sobre el tema, sin embargo, la UDFJC desconoce a qué tipo de contrato corresponde:

*“(…) De la revisión efectuada a la documentación obrante en la carpeta, se evidencia que se trata de un contrato de prestación de servicios en los términos de las normas antes transcritas, **sin que pueda inferirse de su contenido, si se trata de una asesoría o consultoría** (...)”⁶. (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

2 Oficio 47 del 13-08-19 de la Contraloría de Bogotá

3 Oficio OJ-001376 del 14-08-19 de la UDFJC

4 Oficio 53 del 15-08-19 de la Contraloría de Bogotá

5 Oficio OJ-001427 del 26-08-2019 de la UDFJC

6 Oficio OJ-001427 del 26-08-2019 de la UDFJC



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En este orden de ideas, el proceso de contratación se realizó sin contar con los estudios previos, por lo tanto, se suscribió sin el lleno de los requisitos establecidos en los Artículos 9 y 10 de la Resolución N° 014 del 5 de febrero de 2004, dicha omisión generó entre otros, que no se tenga certeza sobre la forma en que se determinó el valor del contrato.

Esta irregularidad se presenta por desconocimiento de las normas y principios rectores que regulan la contratación y deficiencias en el sistema de control interno, generando desconfianza respecto de los procesos de selección que realiza la UDFJC; y celebración de contratos sin el lleno de los requisitos establecidos por la entidad en su reglamento de contratación.

Inoportuna y no publicación en el SECOP

Colombia Compra Eficiente, emitió la Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 estableció que:

*“(...) recuerda a todas las entidades del Estado **la obligación de publicar su actividad contractual** en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-. Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, **sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público**. Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el SECOP su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos. La publicación en gacetas locales, regionales o diarios de amplia circulación nacional, departamental o municipal solamente es obligatoria cuando es la forma de cumplir con una obligación de carácter tributario establecida en acuerdos u ordenanzas, **y en ningún caso reemplaza la publicación en el SECOP**. (...)”*

Mediante la Circular 70 de 2013, suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y dirigida entre otros, al rector del ente autónomo universitario mediante la cual comunica que:

*“(...) La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente emitió la Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 en la que recuerda a todas las entidades del Estado **la obligación de publicar su actividad contractual** en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.*

*Así mismo, señala que las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están **obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para tal efecto, su régimen jurídico, naturaleza pública o privada o su pertenencia a una u otra rama del poder público**. Incluso, entidades que no sean estatales pero que ejecuten recursos públicos deben publicar en el SECOP la actividad contractual relacionada con los mismos.*

*Recuerda además, que las entidades que contraten de acuerdo con **regímenes especiales deben publicar la actividad contractual en el SECOP** utilizando la clasificación “régimen especial” (...) **A efecto que se de aplicación sin excepción alguna a los lineamientos***



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

señalados por la entidad del orden nacional, se remite en anexo la citada Circular (...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

El Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, establece que:

*“(...) Publicación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP. Toda entidad obligada a practicar la retención a causa de la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, **deberá publicar** en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP – los documentos y actos administrativos relacionados con el proceso de contratación pública, en los términos previstos en el artículo 223 del Decreto 19 de 2012 y el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, **independientemente de su régimen de contratación** (...)”.*(Subrayado y negrilla fuera de texto).

En la evaluación, se estableció que la UDFJC no publicó en el SECOP ninguno de los documentos y actos administrativos relacionados con el proceso de contratación.

La entidad con esta omisión está incumpliendo el principio de transparencia, al no publicar oportunamente las diferentes actuaciones realizadas y no permitir el acceso de los ciudadanos a la información, lo que genera desconfianza tanto en los proponentes como la ciudadanía en aras de ejercer una gestión eficaz y eficiente. Lo anterior, conlleva efectos negativos a la entidad como el no cumplimiento de los mandatos legales, y no permite visibilizar como la entidad está realizando buen uso.

Con la conducta desplegada, se vulnera presuntamente lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, en cuanto a los Principios (eficacia, publicidad y economía); literales a), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, Circular 70 de 2013 suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, y Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 de La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, artículo 8 Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, Artículos 9 y 10 de la Resolución N° 014 del 5 de febrero de 2004, así como posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002 y presuntamente se incurrió en un tipo penal de los tipificados en la Ley 599 de 2000.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Presunta incidencia penal por la falta de planeación al no elaborar los estudios previos

La UDFJC, argumenta entre otros que: *“(...) Sobre este particular, se ha manifestado en varias oportunidades por parte de la UDFJC, que el artículo 9 de la Resolución No 014 del 5 de febrero de 2004 (...) Reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas vigente en su momento, cumplió con el soporte técnico y económico del valor estimado del contrato bajo los documentos “Formato para solicitud de contratación” y “Solicitud de necesidad”.*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

(...) el formato de solicitud de contratación y la solicitud de necesidad, justifican técnicamente la necesidad de contratación. Aún más, esta justificación se desarrolla ampliamente en el Formato Único para la Formulación de Propuesta de Servicios.

Por tal razón, la UDFJC no acepta que en el Informe se indique que “(...) el proceso de contratación se realizó sin contar con los estudios previos, por lo tanto, se suscribió sin el lleno de los requisitos establecidos en los Artículos 9 y 10 de la Resolución N° 014 del 5 de febrero de 2004, (...)”, por cuanto existe documentación que sustenta el cumplimiento de la norma citada.

(...) es necesario señalar, que los estudios previos pueden tener diferentes formas, alcances, contenidos y desarrollos, acorde con la necesidad, por cuanto, llegar al punto de elaborar estudios previos engorrosos, sin ser necesarios, significaría no atender el principio del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, sobre economía contractual, que busca principalmente la celeridad y eficiencia en los procedimientos, encaminados al cumplimiento de los fines del Estado.

Por esta razón, la UDFJC también considera al ser una apreciación discutible y por ende delicada señalar una incidencia penal, en especial cuando afirma en el informe, “Presunta incidencia penal por la falta de planeación al no elaborar los estudios previos”, por cuanto una afectación a un bien jurídico, como es el manejo adecuado de los recursos públicos, no puede ser cuestionado a la Universidad, por asunto de interpretación normativa diferente (...).”

Argumentos que no son de recibo por el órgano de control, tal como se evidenció en la auditoría, **la UDFJC no elaboró los estudios previos conforme con los artículos 9 y 10 de la Resolución 014 de 2004**, en el entendido que no realizó el soporte técnico y económico del valor estimado del contrato, en los documentos denominados “Formato para solicitud de contratación” y “Solicitud de necesidad”, no se encuentra soportado la forma en que se determinó el valor del contrato.

El órgano de control, no cuestionó la elaboración de estudios previos engorrosos como lo afirma la UDFJC, lo que se reprocha es que no se realizaron estudios en relación con **“El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato”**, así mismo, se precisa que el principio de economía no implica per se, **el evadir los requisitos que deben contener los estudios previos** según lo ha establecido la entidad en su propio reglamento de contratación, en este sentido el principio de economía se relaciona con el principio de planeación:

“(...) en íntima conexión con el principio de planeación, consiste en el ideal de lograr que la **actividad contractual no sea el resultado de la improvisación y el desorden**, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad; en tal sentido, **la norma ordena que con anterioridad a la decisión misma de emprender un determinado procedimiento de selección contractual**, mediante licitación o **de forma directa**, entre otras cuestiones de máxima importancia, la Administración verifique la existencia de la disponibilidad presupuestal requerida para respaldar los compromisos que puedan surgir para la entidad, como resultado de dicha selección; **realice los estudios** de conveniencia, **técnicos, económicos, jurídicos y de mercado** a los que haya lugar; que



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

elabore los respectivos pliegos de condiciones o términos de referencia y obtenga todas las autorizaciones y aprobaciones requeridas para la ejecución del proyecto concreto (...)”⁷
(Subrayado fuera de texto)

De tal manera, que los estudios previos dentro la actividad contractual, se entienden como el documento resultado del proceso de la etapa precontractual, en cumplimiento del principio de planeación, conexo a los principios constitucionales de imparcialidad e igualdad.

En este sentido, en el proceso auditor se requirió a la UDFJC para que informara la justificación técnica en que se establecieron los honorarios del contrato, la entidad en su respuesta se limitó a comunicar que “(...) el “formato para solicitud de contratación” y “solicitud de necesidad”, contienen la información esencial que se pretenden con los estudios previos, tales como el valor, plazo, justificación, supervisor (...) Finalmente es pertinente precisar que el CIDC fijó los honorarios de tal contratación, con base en la experiencia e idoneidad del contratista, así como en el principio de economía, atendiendo al presupuesto asignado a la dependencia para el desarrollo de sus funciones (...)”⁸.
(Subrayado fuera de texto)

Adicional a lo anterior, la carencia de los estudios técnicos, implicó que la UDFJC no tenga claro el tipo de contrato suscrito, “(...) De la revisión efectuada a la documentación obrante en la carpeta, se evidencia que se trata de un contrato de prestación de servicios en los términos de las normas antes transcritas, sin que pueda inferirse de su contenido, si se trata de una asesoría o consultoría (...)”⁹. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En este orden de ideas, el órgano de control no está “(...) cuestionando a la Universidad, por asunto de interpretación normativa diferente (...)”, el reproche se realiza por las deficiencias en “El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato”, por lo tanto, no se aceptan los argumentos expuestos por la entidad y se confirma lo observado respecto de este tema.

Inoportuna y no publicación en el SECOP

La UDFJC, argumenta entre otros que “(...) El contrato auditado fue suscrito en abril 2015, fecha para la cual se encontraba vigente el Acuerdo 03 de 2008 (...) Significa lo anterior, que ni el Acuerdo 03 de 2015 ni la Resolución Nro 262 de dicha anualidad, que lo reglamento, y cuyo contenido es el que señala la obligación de publicar en el SECOP (...) es decir, la normatividad de Colombia Compra Eficiente y lo previsto en el Decreto 1050 de 2014 (...) NO LE ERAN APLICABLES A LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS en la medida en que existía una normatividad propia y exclusiva, dada su

7 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección C. Consejera Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz. Radicación 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767) de fecha 31-01-2011

8 Oficio OJ-001427 del 26-08-2019 de la UDFJC

9 Oficio OJ-001427 del 26-08-2019 de la UDFJC



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

*autonomía, que no señalaba obligación frente a tal publicación para este ente universitario (...)*¹⁰”

Argumentos que no son de recibo por el órgano de control, la autonomía establecida en la Constitución y la Ley, no es absoluta dado que en materia contractual la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, **está sometida a los principios constitucionales de la función administrativa y de la función fiscal**, que se encuentran en jerarquía normativa superior al reglamento de contratación expedido por la UDFJC.

En este sentido, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007:

*“(...) PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los **artículos 209 y 267 de la Constitución Política**, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal (...). (Subrayado fuera de texto).*

Dentro de los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, se encuentra el de **PUBLICIDAD**, que en tratándose de materia contractual, la Corte Constitucional ha considerado que:

*“(...) **La publicidad de los contratos** como exigencia contractual tiene como finalidad realizar una comunicación masiva que tiene por objeto informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben esta información, principio que nuestra legislación sobre contratación estatal recoge en un conjunto de reglas que lo instrumentalizan, y que bien puede adicionar el legislador en ejercicio de su libertad de configuración en esta materia, al crear sistemas, catálogos y registros para hacerla **más transparente y facilitar su vigilancia**, como ocurrió en el presente caso, pues sin violar el principio de unidad de materia se armoniza todo el sistema (...)*¹¹”. (Subrayado fuera de texto)

*“El **principio de publicidad de la función administrativa** resulta en un alto grado pertinente a la **aplicación de sistemas electrónicos** de información dentro de la actividad de las autoridades públicas, en el asunto bajo análisis referida a la contratación pública. Ello en tanto la **aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas**, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo(...)*¹²”. (Subrayado fuera de texto)

10 Archivo denominado “3.1.2.1-3.1.2.4-3.1.2.7-OAJ V2”, el cual fue anexo en CD.

11 Corte Constitucional Sentencia C-384-03. Citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-711-12. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

12 Corte Constitucional Sentencia C-259-08. Citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-711-12. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Así mismo, es relevante mencionar que a través de la Circular 70 de 2013 suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, la Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 de Colombia Compra Eficiente, y el Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, se materializa el principio constitucional de publicidad, los precitados actos administrativos se encuentran en firme¹³, por tanto, de obligatorio cumplimiento para las entidades que contratan con recursos públicos. Téngase en cuenta que dichos actos administrativos, incluyeron a las entidades con régimen especial de contratación.

Por lo tanto, no se aceptan los argumentos expuestos **y se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia penal y disciplinaria.**

3.1.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal por legalización de hechos cumplidos; por suscribir el CRP un funcionario distinto al responsable del Presupuesto y por falta de publicación en el SECOP de los documentos y actos administrativos relacionados con la orden de servicio No. 231 de 2015.

Cuadro No. 8
INFORMACIÓN DEL CONTRATO

(Cifras en pesos \$)

NUMERO DE CONTRATO	231 de 2015
TIPO DE CONTRATO	Orden de servicios
OBJETO DEL CONTRATO	Revisión de estilo de inglés de treinta y dos (32) manuscritos, verificación de la incorporación de correcciones por los autores de treinta y dos (32) manuscritos y revisión de las planchas finales (PDFS) de treinta y dos (32) manuscritos
CONTRATISTA	Wilder Yesid Escobar Almeciga
PLAZO INICIAL	Dos (2) meses a partir del día hábil siguiente a la fecha de aprobación de las pólizas
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$ 23.270.050
FORMA DE PAGO	La Universidad pagará el servicio a los treinta (30) días calendario, contados a partir de la radicación de la correspondiente factura con el visto bueno del supervisor del contrato y el último pago de parafiscales.
FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	25 de abril de 2015
FECHA DE INICIO	12 de junio de 2015
FECHA DE TERMINACIÓN	30 de Julio de 2015
ESTADO	Terminado
ADICIONES	N/A
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$ 23.270.050

Fuente: Elaboración del equipo auditor con base en la carpeta contractual aportada por la UDFJC.

En la verificación de los documentos puestos a disposición por parte de la administración, se encontró lo siguiente:

Caso 1: Presunta incidencia disciplinaria por realizar actividades antes de suscribir el contrato y después de terminado; y penal por legalización de hechos cumplidos:

La orden de servicios visible en los folios Nos. 27, 28, 29 y 30 de la carpeta contractual, fue suscrita el 25 de abril de 2015, estableciéndose los siguientes servicios a contratar:

¹³ Para la época en que suscribió el contrato se encontraban en firme.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(…)”

ACTIVIDAD	UNIDAD	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
Revisión de estilos en inglés de 32 manuscritos.	1	\$23.270.050	\$23.270.050
Verificación de la incorporación de correcciones por los autores de 32 manuscritos.			
Revisión de las planchas finales (PDF) de 32 manuscritos.			
La publicación de los volúmenes a entera satisfacción del editor y de la coordinación de revistas académicas del CIDC.			
SUBTOTAL			\$23.270.050
IVA 16%			0
VALOR TOTAL			\$23.270.050

“(…)”.

Obra en el folio 7 de la carpeta contractual, la propuesta de servicios presentada por el contratista con fecha de cotización del 11 de mayo de 2015, la cual menciona lo siguiente: *“Esta propuesta de servicios contempla las siguientes acciones **para la Revista Colombian Applied Linguistics Journal en 32 manuscritos**: Revisión de estilos en inglés de 32 manuscritos, verificación de la incorporación de correcciones por los autores de 32 manuscritos, Revisión de las planchas finales (PDF) de 32 manuscritos. **Estos servicios se prestarán hasta la publicación de los volúmenes a entera satisfacción del Editor y de la Coordinación de Revista Académica del CIDC** (…).”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Los informes de gestión presentados por el contratista, aprobados por el supervisor y con visto bueno del editor, que reposan en los folios 39 y 42 de la carpeta contractual, corresponden a los meses cumplidos de junio y julio de 2015, donde se muestra un avance del 50% y del 100% respectivamente, no tienen fecha de radicado o entrega, se encuentran sin documentos anexos que soporten la ejecución y cumplimiento de las actividades desarrolladas, solamente enuncian las actividades realizadas y en ninguno de los informes se encuentra relacionada la actividad de *“La publicación de los volúmenes a entera satisfacción del editor y de la coordinación de revistas académicas del CIDC2”*.

En virtud de lo anterior, con oficios Nos. 36 de fecha 30 de julio, 42 y 54 del 8 y 20 de agosto de 2019 respectivamente, se solicitó al sujeto de control los documentos que soportan el cumplimiento de las actividades relacionadas por el contratista en los informes de gestión, las cuales fueron avaladas y autorizadas para tramitar los pagos realizados en los meses de julio y septiembre de 2015. Adicionalmente, se pidieron los títulos de los 32 artículos y las fechas de publicación de los volúmenes de la revista objeto de la orden de servicios No. 231 de 2015, con la finalidad de comprobar el cumplimiento contractual.

En respuesta a las comunicaciones mencionadas anteriormente, el sujeto de control con oficio No. IE-24097 del 7 de junio de 2019, allegan las páginas preliminares de los volúmenes 16 y 17, números 1 y 2 de la revista *“Colombian Applied Linguistics Journal”* y un archivo en Word con los siguientes links, para consulta de la revista completa:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/calj/issue/view/602> Volumen 16 N°1,
<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/calj/issue/view/623> Volumen 16 N°2,
<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/calj/issue/view/641> Volumen 17 N°1,
<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/calj/issue/view/679> Volumen 17 N°2

Igualmente, con oficio No. IE-25221 del 22 de agosto de 2019, manifiesta que “La revista CALJ se publica impresa y en digital a través de la plataforma tecnológica Open Journal System en el siguiente enlace <https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/calj> **y que los volúmenes 16 y 17 No. 1 y 2 respectivamente fueron publicados en las siguientes fechas, dentro de la periodicidad establecida**

<u>Vol. 16 No. 1 Enero – Junio</u>	<u>2014-01-01</u>
<u>Vol. 16 No. 2 Julio – Diciembre</u>	<u>2014-10-17</u>
<u>Vol. 17 No. 1 Enero – Junio</u>	<u>2015-05-29</u>
<u>Vol. 17 No. 2 Julio – Diciembre</u>	<u>2015-10-23</u>

(...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo señalado en los párrafos precedentes, se precisa lo siguiente:

- La fecha de la propuesta es posterior a la fecha de suscripción de la orden de servicios.
- La actividad de “La publicación de los volúmenes a entera satisfacción del editor y de la coordinación de revistas académicas del CIDC2”, fue realizada en los volúmenes 16 y 17 Nos. 1 y 2 de la revista “Colombian Applied Linguistics Journal”.
- Las fechas de publicación del volumen 16 Nos. 1 y 2, corresponden a 1 de enero y 17 de octubre de 2014, es decir, antes de la suscripción de la orden de servicios, lo que conlleva a determinar que las demás actividades que son previas a la publicación, fueron realizadas desde antes. (ver cuadro de servicios contratados con orden de servicios No. 231 de 2015).
- La fecha de publicación del volumen 17 No. 1, corresponde al 29 de mayo de 2015, es decir, antes de la fecha de inicio de la orden de servicios que fue a partir del 12 de junio de 2015. (Acta de inicio visible al respaldo del folio 43 de la carpeta contractual).
- La fecha de publicación del volumen 17 No. 2, corresponde al 23 de octubre de 2015, es decir, posterior a la fecha de terminación de la orden de servicios. (acta de terminación visible al respaldo del folio 39 de la carpeta contractual).

De los hechos descritos, se establece que la prestación del servicio se realizó sin el lleno de los requisitos presupuestales y contractuales, generando así hechos cumplidos.

Caso 2: Presunta incidencia disciplinaria en razón a que el CRP expedido para la orden de servicio No. 231 de 2015, no fue suscrito por el funcionario responsable del presupuesto y quien firmó dicho documento no se encontraba facultado para realizar dicha acción (firmar):



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Se realizó seguimiento al hecho puesto en conocimiento por la Veeduría Distrital en el informe de análisis preventivo a la gestión administrativa y contractual de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en el cual señalan que “(...) Se observaron certificados de disponibilidad y registros presupuestales firmados con las expresiones “p/p” y “p/”, en fechas diferentes a las mencionadas anteriormente, entre otros los siguientes: (...) Orden de Servicios No. 231 de 2015 con Registro Presupuestal No. 3501 de Junio 4 de 2015 (...)”.

En la verificación efectuada a los documentos que reposan en la carpeta contractual de la orden de servicios No. 231 de 2015, se constató que el certificado de disponibilidad presupuestal – CDP No. 1794 del 6 de mayo del 2015 (folio 4) y el certificado de registro presupuestal - CRP No. 3501 del 4 de junio de 2015 (folio 31) fueron firmados por personas diferentes, que el nombre de la antefirma tanto del CDP como del CRP era el mismo y que en el CRP antes de la firma, se encontraba consignada la expresión “p.p”.

Por lo anterior, con oficio No. 36 de fecha 30 de julio de 2019, se solicitó al sujeto de control informar los nombres y apellidos del funcionario titular responsable de la sección de presupuestos para los meses de mayo y junio de 2015; así mismo, se le pidió indicar si durante estos meses se presentó en cargo de funciones, nombres y apellidos de los funcionarios que firmaron el CDP y CRP expedidos para la OS objeto de revisión y el significado de la expresión “p.p” consignada en el CRP.

En respuesta a la comunicación mencionada anteriormente, el sujeto de control con oficio No. DRH-1961 IE23337 del 1 de agosto de 2019, allegó los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. 121 del 17 de marzo de 2015, mediante la cual traslada a la Señora Rosa Nayuber Pardo Pardo a ejercer funciones del cargo de Jefe de Sección de Presupuesto.
- Resolución No. 136 del 4 de junio de 2015, por la cual le conceden a la señora Rosa Nayuber Pardo Pardo vacaciones a partir del 12 de junio hasta el 6 de julio de 2015, inclusive.
- Resolución 283 del 18 de junio de 2015, por la cual encargan en funciones al señor Jesús Álvaro Mahecha Rangel como Jefe de Sección de Presupuesto durante los días 12 de junio al 6 de julio de 2015, inclusive.

Igualmente, con oficio SC-01057-2019 IE 23162 del 31 de julio de 2019, anexan correo electrónico de la sección de presupuesto de UDFJC, en el que manifiestan lo siguiente:

- **“La firma del Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1794 del 6 de mayo de 2015, corresponde a Rosa Nayuber Pardo Pardo, Jefe de la Sección de Presupuesto para esa fecha.”**



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- La firma del Certificado de Registro Presupuestal NO. 3501 del 4 de junio de 2015, corresponde a **Eusebio Rangel Roa, Jefe de la División de Recursos Financieros.**
- La expresión “p.p” significa **Por Persona.** (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo señalado en los párrafos precedentes, se precisa lo siguiente:

- No existe coincidencia entre el nombre que aparece en la antefirma y quien firma el certificado de registro presupuestal.
- El CRP no fue firmado por el funcionario responsable del presupuesto.
- El CRP lo firma el jefe de la División de Recursos Financieros, quien dejó consignada antes de su rúbrica la expresión p.p que significa “por persona”.
- No hay acto administrativo a través del cual se haya realizado el encargo de funciones al jefe de la División de Recursos Financieros como Jefe de Sección de Presupuesto, para la fecha en que se expidió el CRP.

En consecuencia, se genera un incumplimiento de funciones propias de cada cargo, conforme a lo previsto en la Resolución de Rectoría No. 1101 de 2002 “por la cual se establece el Manual Descriptivo de Funciones Generales y Específicas y los Requisitos Mínimos para los cargos de la Planta de Personal Administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”, situación que vulnera el principio de responsabilidad por parte de los funcionarios.

Caso 3: Falta de publicación de los documentos y actos administrativos relacionados con la orden de servicio No. 231 de 2015 en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP:

En desarrollo de la auditoría, se evidenció que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, no realizó la publicación de los documentos y actos administrativos relacionados con el proceso de contratación de la orden de servicio No. 231 de 2015 en el Sistema Electrónico para la Contratación – SECOP.

Colombia Compra Eficiente emitió la Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 en la que “(...) recuerda a todas las entidades del Estado **la obligación de publicar su actividad contractual** en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-. Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, **sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público.** Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el SECOP su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos. La publicación en gacetas locales, regionales o diarios de amplia circulación nacional, departamental o municipal solamente es obligatoria cuando es la forma de cumplir con una obligación de carácter tributario establecida en acuerdos u ordenanzas, **y en ningún caso remplace la publicación en el SECOP.** (...)”.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Mediante la Circular 70 de 2013 suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y dirigida entre otros, al rector del ente autónomo universitario mediante la cual comunica que: “(...) La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente emitió la Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 en la que recuerda a todas las entidades del Estado **la obligación de publicar su actividad contractual** en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.

Así mismo, señala que las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están **obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para tal efecto, su régimen jurídico, naturaleza pública o privada o su pertenencia a una u otra rama del poder público.** Incluso, entidades que no sean estatales pero que ejecuten recursos públicos deben publicar en el SECOP la actividad contractual relacionada con los mismos.

Recuerda además, que las entidades que contraten de acuerdo con **regímenes especiales deben publicar la actividad contractual en el SECOP** utilizando la clasificación “régimen especial” (...) **A efecto que se de aplicación sin excepción alguna a los lineamientos señalados** por la entidad del orden nacional, se remite en anexo la citada Circular (...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

El Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, establece que: “(...) Publicación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP. Toda entidad obligada a practicar la retención a causa de la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, deberá publicar en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP – los documentos y actos administrativos relacionados con el proceso de contratación pública, en los términos previstos en el artículo 223 del Decreto 19 de 2012 y el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, independientemente de su régimen de contratación (...)”.(Subrayado y negrilla fuera de texto).

La Universidad con esta omisión está incumpliendo el principio de transparencia, al no publicar las diferentes actuaciones realizadas, no permite el acceso de los ciudadanos a la información e incumple los mandatos legales.

Las situaciones descritas, en los casos uno, dos y tres presentados durante la ejecución de la orden de servicio No. 231 de 2015 obedecen principalmente a:

- Falta de planeación en los procesos contractuales.
- Falta de control y supervisión en la ejecución de la orden de servicios.
- Falta de verificación de soportes.
- Incumplimiento de procedimientos y normatividad interna.
- Incumplimiento de funciones específicas.
- Falta de aplicación de normatividad vigente.
- Ineficiencia en el sistema de control interno.

En consecuencia, se incumplió con lo consagrado en el artículo 81 de la Resolución 262 de 2015 por medio de la cual se reglamenta el Acuerdo 03 de 2015 Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y se dictan otras disposiciones, los artículos sexto, décimo y décimo primero de la Resolución 482 del



29 de diciembre de 2006, por medio de la cual se adopta el Manual de Interventoría y Supervisión de la UDFJC, el artículo 25 del Acuerdo 03 de 2015 Estatuto de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el artículo 84 del Decreto 1474 de 2011, Resolución de Rectoría No. 1101 de 2002, se infringe los principios constitucionales descritos en el artículo 209 de la Constitución Política de legalidad, transparencia, responsabilidad, publicidad, el artículo 71 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional que a su vez se repite en el Estatuto Orgánico de Presupuesto Distrital en el artículo 52 del Decreto 714 de 1996, literales a), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, Circular 070 de 2013 suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, artículo 8 Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, artículos 9 y 10 de la Resolución N° 014 del 5 de febrero de 2004; presuntamente se incurrió en un tipo penal de los tipificados en la Ley 599 de 2000, así como la presunta vulneración de algún deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Caso 1: Presunta incidencia disciplinaria por realizar actividades antes de suscribir el contrato y después de terminado; y penal por legalización de hechos cumplidos:

La Universidad manifiesta en su respuesta lo siguiente: “(...) La citada revista presentaba una demora en su publicación a tiempo, **por esta razón el corrector de estilo contratado tenía que evacuar artículos correspondientes al año 2014, de esta manera se vio la necesidad de asignar el material que estaba pendiente de ser corregido**”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, se precisa que lo observado no se fundamentó en la fecha de los artículos revisados por el corrector de estilos, sino en las fechas de publicación de los manuscritos en los volúmenes 16 y 17 Nos. 1 y 2 de la revista “*Colombian Applied Linguistics Journal*”; en razón a que la actividad de “*La publicación de los volúmenes a entera satisfacción del editor y de la coordinación de revistas académicas del CIDC2*” se encontraba incluida en los servicios contratados con la orden de servicios No. 231 de 2015 y que previó a esta acción “*de publicación*” se encuentran otras actividades. Por consiguiente, se mantiene lo observado.

Caso 2: Presunta incidencia disciplinaria en razón a que el CRP expedido para la orden de servicio No. 231 de 2015, no fue suscrito por el funcionario responsable del presupuesto y quien firmó dicho documento no se encontraba facultado para realizar dicha acción (firmar):

La Universidad manifiesta en su respuesta que “*Según el Manual de funciones el Jefe de la División de Recursos Financieros le corresponde dirigir y coordinar con la Sección de Presupuesto el proceso de ejecución presupuestal. Así mismo, es el jefe inmediato del Jefe*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

de la Sección de Presupuesto. En las disponibilidades está parametrizado el nombre del Jefe de la Sección, Doctora Rosa Nayuber Pardo, que por ausencia temporal de la citada funcionaria (bien sea una calamidad, una cita médica), el jefe inmediato Doctor Eusebio jefe de la División de Recursos Financieros firma el RP, con el fin de no suspender el servicio y afectar otras funciones esenciales del servicio. Por supuesto que el nombre de este último funcionario no aparece parametrizado en el CDP, y por ello se coloca p/p, por persona. (...).”

Frente a lo anterior, se puntualiza que de acuerdo a las funciones concretas definidas por el Rector de la Universidad en el Manual descriptivo de funciones generales y específicas, es competencia del funcionario que ejerce el cargo de Jefe de Sección de Presupuesto *“autorizar las certificaciones de disponibilidad y reserva presupuestal”*, y no del funcionario que ejerce funciones como Jefe de División de Recursos Financieros.

De otra parte, en la respuesta presentada por la Universidad no se anexan los soportes que lleven a determinar, las causas de la ausencia temporal del funcionario responsable del presupuesto, así como tampoco el respectivo acto administrativo mediante el cual le deleguen al jefe de la División de recursos financieros la función de *“autorizar las certificaciones de disponibilidad y reserva presupuestal”*; por lo tanto, se mantiene lo observado.

Caso 3: Falta de publicación de los documentos y actos administrativos relacionados con la orden de servicio No. 231 de 2015 en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP:

La Universidad manifiesta en su respuesta que **“No se acepta esta observación, teniendo en cuenta que la Universidad cuenta con su Autonomía Universitaria y para la época de los hechos se regía con el Acuerdo 08 de 2017 con su propio Estatuto de Contratación**, en efecto, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992 señala que las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, tienen derecho a gestionar y aplicar autónomamente sus recursos para el cumplimiento de su objeto social y de su función institucional, los artículos 57 y 93 de la misma ley establecen, de manera puntual, que los entes universitarios del Estado contarán con un régimen contractual especial y la no sujeción al Estatuto General de Contratación Pública.

Teniendo en cuenta que el Estatuto de Contratación “Acuerdo 03 del 11 de marzo de 2015”, no menciona la publicación de SECOP en contratación directa, el Artículo 80 de la Resolución 262 del 2 de junio de 2015, nos indica la publicación en la página WEB de la Universidad y en el Portal Único de Contratación Estatal.

Por lo anteriormente expuesto, el Estatuto de Contratación actual se firmó el 11 de marzo de 2015, la Resolución que lo reglamenta se firmó el 2 de junio, la expedición del Registro Presupuestal fue del 4 de junio de 2015, donde la Universidad se encontraba en un proceso de transición y de socialización.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Respecto a los argumentos presentados por la Universidad, se aclara en primer lugar que la orden de servicios No. 231 de 2015 fue suscrita el 25 de abril de 2015,



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

fecha en la que se encontraba vigente el Acuerdo 003 del 11 de marzo de 2015 y en segundo lugar que la autonomía establecida en la Constitución y la Ley, no es absoluta dado que en materia contractual la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, **está sometida a los principios constitucionales de la función administrativa y de la función fiscal**, que se encuentran en jerarquía normativa superior al reglamento de contratación expedido por la UDFJC.

En este sentido, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007:

*“(…) PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES **NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN** DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los **artículos 209 y 267 de la Constitución Política**, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal (...).”* (Subrayado fuera de texto).

Dentro de los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de 1991, se encuentra el de **PUBLICIDAD**, que en tratándose de materia contractual, la Corte Constitucional ha considerado que:

*“(…) **La publicidad de los contratos** como exigencia contractual tiene como finalidad realizar una comunicación masiva que tiene por objeto informar, persuadir y conseguir un comportamiento determinado de las personas que reciben esta información, principio que nuestra legislación sobre contratación estatal recoge en un conjunto de reglas que lo instrumentalizan, y que bien puede adicionar el legislador en ejercicio de su libertad de configuración en esta materia, al crear sistemas, catálogos y registros para hacerla **más transparente y facilitar su vigilancia**, como ocurrió en el presente caso, pues sin violar el principio de unidad de materia se armoniza todo el sistema (...)”*¹⁴. (Subrayado fuera de texto)

*“El **principio de publicidad de la función administrativa** resulta en un alto grado pertinente a la **aplicación de sistemas electrónicos** de información dentro de la actividad de las autoridades públicas, en el asunto bajo análisis referida a la contratación pública. Ello en tanto la **aplicación de dicho principio permite que los ciudadanos conozcan y observen las actuaciones de la administración y estén por ende capacitados para impugnarlas**, a través de los recursos y acciones correspondientes, ubicándose de esta manera en el ámbito expansivo del principio democrático participativo(...)”*¹⁵. (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, es relevante mencionar nuevamente que a través de la Circular 70 de 2013 suscrita por la Secretaria General de la Alcaldía Mayor, la Circular Externa No.

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia C-384-03. Citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-711-12. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

¹⁵ Corte Constitucional Sentencia C-259-08. Citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 711-12. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

1 del 21 junio de 2013 de Colombia Compra Eficiente y el Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, se materializa el principio constitucional de publicidad, los precitados actos administrativos se encuentra en firme¹⁶, por tanto, de obligatorio cumplimiento para las entidades que contratan con recursos públicos. Téngase en cuenta que dichos actos administrativos, incluyeron a las entidades con régimen especial de contratación. Razón por la cual, se mantiene lo observado.

Por lo expuesto, **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y penal por la legalización de hechos cumplidos.**

3.1.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$261.352.188, por falta de planeación que tuvo como consecuencia el no cumplimiento del objeto del contrato de interventoría No. 048 de 2011, en razón a que la obra no se ejecutó.

**Cuadro No. 9
INFORMACIÓN DEL CONTRATO**

(Cifras en pesos \$)

NUMERO DE CONTRATO	048 de 2011
TIPO DE CONTRATO	INTERVENTORÍA
OBJETO DEL CONTRATO	Interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato de obra No. 121 de 16 de noviembre de 2010, cuyo objeto es “realización de los estudios, diseños y construcción de las obras para el proyecto del edificio B de la sede Macarena de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, así como la gestión ambiental y licenciamiento, a que haya lugar, de conformidad con las obligaciones establecidas en el contrato, el alcance del objeto del contrato y la propuesta presentada por el contratista”.
CONTRATISTA	Gutiérrez Díaz y Cia S.A.
PLAZO INICIAL	20 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$894.638.400
FORMA DE PAGO	La Universidad cancelará el valor de la interventoría así: a) Un primer pago del 20% del valor total del contrato, como ANTICIPO. b) Durante el transcurso de la interventoría pagos bimestrales con amortización del anticipo. Estos pagos serán proporcionales al porcentaje de avance de la ejecución de obra y al cumplimiento del cronograma de ejecución de obra objeto de la INTERVENTORÍA. C) el 10% final del valor total del contrato, una vez liquidado el contrato de obra objeto de la presente interventoría.
FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	21-06-11
FECHA DE INICIO	12-10-11
FECHA DE TERMINACIÓN	12-06-13
FECHA DE LIQUIDACIÓN	N.A.
ESTADO	SUSPENDIDO
ADICIONES	N.A.
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$894.638.400
OTROSI ACLARATORIO No. 1	El plazo del contrato será así: cinco meses para la apropiación del proyecto y quince meses para la etapa de ejecución de la obra.
FECHA DE SUSPENSIÓN No. 1	02-05-2012
FECHA DE REINICIO	11-12-2013

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en los soportes contractuales aportado por la UDFJC

Aunque la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, dentro de la autonomía establecida en la Constitución y la ley, para el régimen contractual se rige por las reglas del derecho privado, sin embargo, esta autonomía no es absoluta dado que

¹⁶ Para la época en que suscribió el contrato se encontraban en firme.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

debe cumplir con los principios de la función administrativa y de la función fiscal, tal como lo establece el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007:

*“(…) PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los **artículos 209 y 267 de la Constitución Política**, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal (...).”*

Así mismo, aunque el principio de planeación no goza de consagración legal expresa, la jurisprudencia ha considerado que es imperativo en los procesos de contratación pública, en este sentido el Consejo de Estado ha considerado:

*“(…) De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que **el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad.**”*

*La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, **sino también para el patrimonio público**, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales.*

*Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es **inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales;** de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales.*

En esta perspectiva, la planeación y, en este sentido, la totalidad de sus exigencias constituyen sin lugar a dudas un precioso marco jurídico que puede catalogarse como requisito para la actividad contractual. Es decir que los presupuestos establecidos por el legislador, tendientes a la racionalización, organización y coherencia de las decisiones contractuales, hacen parte de la legalidad del contrato y no pueden ser desconocidos por los operadores del derecho contractual del estado. En otras palabras, la planeación tiene fuerza vinculante en todo lo relacionado con el contrato del Estado (...).¹⁷”

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Jaime



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En los términos de referencia del proceso de convocatoria pública No. 003 de 2011, se estableció que el objeto de la convocatoria es “LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, **ESTA INTERESA EN CONTRATAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA, EN LO QUE TIENE QUE VER CON LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS** PARA EL “CONTRATO 121 DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2010, PARA LA REALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS PARA EL PROYECTO DEL EDIFICIO B DE LA SEDE MACARENA”. (Subrayado fuera de texto)

Estableciendo el alcance del objeto en la siguiente forma:

*“(...) El contratista deberá la Interventoría técnica, Jurídica, Administrativa y Financiera, **de la ejecución de las obras de construcción** para el proyecto del Edificio de Laboratorios de la Sede B de la Macarena, de acuerdo al manual de Interventoría y supervisión de la Universidad Distrital (Resolución 482 de 2006) y demás normas existentes para tal fin (...).* (Subrayado fuera de texto)

Entre los principales aspectos técnicos establecidos en los términos de referencia y en la ficha técnica se encuentran:

*“(...) **ASPECTOS TÉCNICOS***

- *Verificar y aprobar la localización de los trabajos y sus condiciones técnicas para iniciar y de desarrollar el objeto del contrato.*
- *Constatar, la existencia de planos, diseños, licencias, autorizaciones, estudios, cálculos, especificaciones y demás consideraciones técnicas que sean necesarias para suscribir el acta de iniciación.*
- *Verificar que el contratista cumpla con las normas y especificaciones técnicas establecidas para el desarrollo del contrato. En caso de algún cambio en las especificaciones deberá informar al ordenador del gasto de la Universidad para la evaluación y aprobación respectiva.*
- *Controlar e inspeccionar la calidad de la obra, equipos, materiales bienes, insumos y productos. Solicitar al contratista las pruebas necesarias para el control de calidad de los mismos, así como realizar los ensayos o pruebas requeridas para verificar que el contratista esté cumpliendo con las especificaciones y normas técnicas establecidas en el contrato y en la ley.*
- *Velar por el cumplimiento del cronograma, efectuando controles periódicos, así como recomendar los ajustes a los que haya lugar. En caso de incumplimiento debe informar al ordenador del gasto y recomendar la aplicación de sanciones establecidas en el contrato y normatividad vigentes (...)*
- *Abrir, alimentar y custodiar el libro, bitácora o similar de registro de novedades, ordenes o recomendaciones realizadas en el transcurso del desarrollo del contrato (...)*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En la experiencia requerida en los términos de referencia se encuentran: “(...) Con el fin de satisfacer las necesidades que demanda el proyecto de los Presentes términos, en materia de **INTERVENTORÍA** para la presente Convocatoria, el Proponente deberá acreditar experiencia en ejecución de proyectos de Interventoría en construcción, de edificaciones para uso público y/o privado de la siguiente manera:

- a) **TRESCIENTOS (300) PUNTOS:** El proponente deberá acreditar experiencia en ejecución de proyectos de Interventoría de obra nueva, a edificios de tipo Dotacional, en donde se evidencie como mínimo la ejecución de las siguientes actividades: Cimentación, estructuras en concreto reforzado y estructuras metálicas, instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, voz y datos y acabados en general (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En los términos de referencia, se relacionan los perfiles del personal calificable entre los que se encuentra un director de interventoría, ingeniero civil residente de interventoría, un arquitecto residente de interventoría, además se relacionan como perfiles de personal no calificable un topógrafo y un inspector de obra, en la experiencia requerida por la UDFJC; no se solicitó interventoría para la elaboración de diseños arquitectónicos y estudios técnicos.

En la ficha técnica de la convocatoria, al establecer los honorarios de la interventoría, no se tuvo en cuenta el diseño arquitectónico y estudios técnicos, dado que no estaba dentro del alcance de la interventoría:

“(...) 2.2. HONORARIOS DE INTERVENTORÍA

El presupuesto inmerso en el Plan de Contratación de la vigencia 2011 para efectuar esta contratación es de \$926.181.037 (...)

Estos honorarios se calcularon teniendo en cuenta el valor total del contrato objeto de esta interventoría (\$12.441.630.00), descontando el valor del diseño arquitectónico y estudios técnicos (\$864.367.040), basados en la categoría “C” del decreto 2090 de 1989. Dado lo anterior el valor base para el cálculo de los honorarios de interventoría es de (\$11.567.262.960) (...).

El contrato de Interventoría No. 048 de 2011 se suscribió el 21 de junio de 2011, con el objeto de “EL INTERVENTOR se obliga para con **LA UNIVERSIDAD** a realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y jurídica al contrato de obra No. 0121 de 16 de noviembre de 2010, cuyo objeto es “realización de los estudios, diseños y construcción de las obras para el proyecto del edificio B de la sede Macarena de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, así como la gestión ambiental y licenciamiento, a que haya lugar, de conformidad con las obligaciones establecidas en el contrato, el alcance del objeto del contrato y la propuesta presentada por el contratista”.

La consideración quinta del contrato de Interventoría señaló que “en los **TÉRMINOS DE REFERENCIA** cuyo objeto fue “LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS, ESTA INTERESA EN CONTRATAR LA INTERVENTORÍA TÉCNICA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA, EN LO QUE TIENE QUE VER CON LA



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS PARA EL “CONTRATO 121 DE 16 DE NOVIEMBRE DE 2010, PARA LA REALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS PARA EL PROYECTO DEL EDIFICIO B DE LA SEDE MACARENA”.

Revisadas las obligaciones establecidas en la convocatoria, en los términos de referencia y en el contrato, no se observa ninguna relacionada con la interventoría en la elaboración de estudios y diseños, que debería hacer el contratista del contrato de obra No. 121 de 2010, para obtener la respectiva licencia de construcción, de tal manera que el contrato No. 048 de 2011, está estructurado para que se realice la interventoría, una vez se cuente con el diseño arquitectónico, estudios y diseños y la respectiva licencia de construcción.

Igualmente, el alcance del objeto contractual, consistía en realizar la Interventoría de la ejecución **de las obras de construcción** para el contrato de obra No. 121 de 16 de noviembre de 2010, obras que no se realizaron dado que, hasta la fecha, no se ha obtenido la respectiva licencia de construcción.

De conformidad con la cláusula quinta del contrato de interventoría, se realizó mediante orden de pago No. 12356 del 27 de diciembre de 2011, el primer pago que correspondía al 20% del valor total del contrato por la suma de \$178.927.680 como ANTICIPO y de acuerdo al plan de inversión, este correspondía al 97% a pagos de salarios y jornales por valor de \$173.310.480 y el 3% a otros por la suma de \$5.617.200.

A continuación, se relaciona soporte del pago efectuado y el manejo del anticipo:

Cuadro No. 10
SOPORTE PARA EL COBRO DEL ANTICIPO

(Cifras en pesos \$)

DOCUMENTO	FECHA	DESCRIPCIÓN	VALOR
Cuenta de cobro No. GD-186-001	30 de noviembre de 2011	Anticipo correspondiente al 20% del valor total del contrato 048 de 2011 cuyo objeto es <u>“Realizar la Interventoría técnica, administrativa y financiera, en lo que tiene que ver con la construcción de las obras</u> para el “contrato 121 de 16 de noviembre de 2010, para la realización de los estudios y diseños y construcción de las obras para el proyecto del edificio B de la sede Macarena”.	\$178.927.680

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en soportes para la autorización de giro.

Cuadro No. 11
MANEJO INVERSIÓN ANTICIPO

(Cifras en pesos \$)

CARGO/OFICIO/COSTO	CONCEPTO	VALOR
Costo de Personal	Director de interventoría	18.500.000
	Arquitecto Residente Interventoría	13.200.000
	Ingeniero Civil Residente Interventoría	13.200.000
	Topógrafo	4.000.000
	Inspector de obra	1.600.000
	Factor prestacional 2.44 Gutiérrez Díaz y CIA S.A.	123.220.000
Otros Costos Directos	Documentos, copias, comunicaciones, etc.	4.494.821
	Gravamen a los movimientos financieros	712.859
TOTAL		\$ 178.927.680

Fuente: Cuadros de manejo inversiones de anticipo



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El 30 de diciembre de 2013, se suscribió el Otrosí No. 2 modificando la forma de pago, quedando a partir de esta fecha así: *“Primero. Modificar la forma de pago del contrato de interventoría 048 de 2011, de la siguiente manera: a) DURANTE LA ETAPA DE REVISIÓN Y AJUSTE DE LOS DISEÑOS. Se cancelarán mensualidades corridas con amortización del anticipo de acuerdo al porcentaje de dedicación de personas en la revisión del proyecto. B) DURANTE LA ETAPA DE CONSTRUCCIÓN. Se cancelarán pagos bimestrales con amortización del anticipo. Estos pagos serán proporcionales al avance de la ejecución de la obra y al cumplimiento del cronograma de ejecución de obra. C) A la liquidación del contrato el 10% del valor del contrato, una vez liquidado el contrato de obra objeto de la interventoría.”*.

La modificación mencionada anteriormente, conlleva a determinar que se adecuó la forma de pago, para así aprobar desde el segundo al sexto pago del contrato de interventoría, que de acuerdo al contrato inicial, debían ser proporcionales *“al avance de la ejecución de obra y al cumplimiento del cronograma de ejecución de obra objeto de la Interventoría”*. A continuación, se relaciona cada pago indicando número y fecha de factura, concepto, periodos cancelados y valores:

Cuadro No. 12
SOPORTE PARA EL COBRO DEL SEGUNDO AL SEXTO PAGO, DE ACUERDO AL OTROSÍ NO. 2

(Cifras en pesos \$)

Factura N°	FECHA	CONCEPTO	PERIODO	VALOR
4771	27-12-2013	Segundo Pago de acuerdo al otrosí No.2	Octubre del 2011 a mayo 3 de 2012	\$ 127.369.332
4912	3-07-2014	Tercer Pago de acuerdo al otrosí No.2	Enero a Junio del 2014	76.064.448
4942	6-08-2014	Cuarto Pago de acuerdo al otrosí No.2	Julio de 2014	21.937.920
4991	3-09-2014	Quinto Pago de acuerdo al otrosí No.2	Agosto de 2014	21.937.920
5037	6-10-2014	Sexto Pago de acuerdo al otrosí No.2	Septiembre de 2014	14.932.680

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en los soportes autorización de giro (Facturas de venta, solicitud de pagos contrato de interventoría No. 048 de 2011 y Constancia suscrita por el jefe de la División de recursos Físicos).

Los pagos realizados fueron con IVA incluido, menos amortización del anticipo del 20%, realizados de la siguiente forma:

Cuadro No. 13
VALORES PAGADOS AL CONTRATISTA DE ACUERDO AL OTROSÍ NO. 2

(Cifras en pesos \$)

No. Orden de Pago	Fecha Orden de Pago (diligenciamiento)	Valor Causado	IVA 16%	Sub-Total (Valor Fact.)	Menos amortización del anticipo	Valor Total Pagado
3310	Abril 7 de 2014	\$109.801.148	\$ 17.568.184	\$127.369.332	\$25.473.866	\$101.895.466
8171	Julio 30 de 2014	65.572.800	10.491.648	76.064.448	15.212.890	60.851.558
9604	Sept. 16 de 2014	18.912.000	3.025.920	21.937.920	4.387.584	17.550.336
10553	Octubre 6 de 2014	18.912.000	3.025.920	21.937.920	4.387.584	17.550.336
15328	Dic. 18 de 2014	12.873.000	2.059.680	14.932.680	2.986.536	11.946.144
Total		\$226.070.948	\$ 36.171.352	\$ 262.242.300	\$ 52.448.460	\$209.793.840

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en los soportes autorización de giro (Facturas de venta) y Ordenes de pago.

Según soportes, los pagos relacionados anteriormente fueron realizados con cargo a costos de personal y otros costos directos, así:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Cuadro No. 14
COSTOS FIJOS MENSUALES CONTRATO 048 DE 2011

(Cifras en pesos \$)

CARGO/OFICIO/COSTO	CONCEPTO	VALOR
Costo de Personal	Director de interventoría	\$ 130.784.000
	Arquitecto Residente Interventoría	74.078.400
Otros Costos Directos	Documentos, copias, comunicaciones, etc.	14.740.000
	IVA 16% sobre costo total	35.136.384
TOTAL		\$ 254.738.784

Fuente: Cuadros de costos fijos mensuales del contrato

Aunado a lo anterior, el contrato de obra 121 de 2010, presentó falencias de tipo administrativo, técnico y jurídico desde la etapa de planeación, que impidieron concluir el objeto contractual, **aclorando que ni siquiera superó la etapa de pre-construcción.**

En este sentido, en el informe auditoría de regularidad, vigencia 2017, PAD 2018, se menciona lo siguiente:

“(…) Después de los resultados plasmados en los informes de auditoría de regularidad PAD-2015 y PAD-2017, se observa que el contrato de obra No. 121 de 2010, continúa suspendido desde el 30 de septiembre de 2014 y la entidad no ha adelantado ninguna gestión para reanudarlo, por lo tanto el contrato se encuentra vigente.

*La ineficiente elaboración de los estudios previos y la inexperiencia del contratista seleccionado mediante convocatoria pública 017 de 2010, conllevaron a la inejecución del contrato, tal como se manifestó en el informe presentado en la auditoría de regularidad PAD-2017, a saber: “(…) no se contó con los estudios previos necesarios que garantizaran su cumplimiento en los términos pactados, tales como: falta de previsión en el establecimiento de los términos para el trámite y expedición de los respectivos permisos y/o Licencias de Construcción, el estudio de remoción en masa, el Plan de Manejo y Regularización (PRM), los cuales son evidenciados en la motivación para la realización de las diferentes suspensiones(…)”. **La falta de un estudio técnico juicioso y la inexperiencia del contratista generaron la inejecución del contrato de obra** (…)”* (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, es importante precisar, que tanto el contrato de obra No. 121 de 2010, como el contrato de interventoría No. 048 de 2011, han sido objeto de revisión en auditorías de regularidad de vigencias anteriores, realizadas por la Dirección Sector de Educación de la Contraloría de Bogotá y como resultado en el informe final se han dejado plasmadas las diferentes situaciones evidenciadas.

A continuación, se describen algunas:

Cuadro No. 15
HALLAZGOS DE AUDITORÍAS DE REGULARIDAD VIGENCIAS ANTERIORES

ORIGEN	No. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2014	2.1.1.2	Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria <u>por debilidades en la elaboración de los estudios previos</u> , en los contratos 1063 de 2013 y <u>121 de 2010</u> , por falta de estudio de conveniencia y oportunidad <u>y cuadros comparativos de mercado</u>

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

ORIGEN	No. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN
Vigencia 2013 Modalidad Regular.		<u>respectivamente.</u>
	2.1.1.12	Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria por la ejecución del contrato 121 de noviembre de 2010. <u>debido a las falencias presentes desde la etapa de estudios previos y planeación del proyecto,</u> que han generado repetidas adiciones, suspensiones y modificaciones a su diseño inicial, sin que el proyecto muestre avances en su ejecución.
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2015 Vigencia 2014 Modalidad Regular.	2.2.1.3.7	Hallazgo Administrativo fiscal en cuantía de \$2.504.772.947, con presunta incidencia disciplinaria con motivo de la celebración del contrato de obra civil 121 de 2010. Se resaltan los siguientes apartes del hallazgo fiscal: “(…) se pudo determinar que efectivamente dicho contrato nunca ha superado su etapa de pre construcción cuyas actividades se limitaban a la presentación de Estudios y diseños de las obras de construcción y presentación del cronograma de obras, para terminar con la solicitud y expedición de la licencia de construcción (…).” <u>“(…) determinación de un hallazgo fiscal en cuantía de \$ 2.504.772.947, que corresponde al valor total de los pagos hasta ahora desembolsados por la UDFJC, con cargo a este contrato, por cuanto todos los verros presentes en el proceso de planeación del proyecto son de resorte directo de la UDFJC, Entidad que pese a las irregularidades presentes en su etapa de planeación que no han permitido el licenciamiento del proyecto, si ha dado Vo. Bo. para el giro de \$2.504.772.947 (…).”</u> <u>“(…) se genera como consecuencia del seguimiento al contrato del cual se pudo evidenciar que la Administración no ha actuado diligentemente, para que a través del ejercicio de la voluntad de las partes, se acuerde y adopte medidas que permitan recuperar los recursos girados y que no han reportado beneficio alguno para la UDFJC.</u>
	2.2.1.3.8	Hallazgo Administrativo fiscal en cuantía de \$127.369.332, con presunta incidencia disciplinaria por haber procedido la UDFJC, a la autorización de <u>pagos parciales en el contrato de interventoría 048 de 2011, que no obedecieron al soporte jurídico del contrato y pese al reconocimiento de los pagos, el contrato no aporta productos que impacten positivamente en el contrato de obra 121 de 2010.</u>

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en los informes de auditoría de Regularidad vigencia 2013 y 2014

Por lo expuesto, los giros realizados en el marco del contrato de interventoría se constituyen en un presunto daño patrimonial del erario público en cuantía de \$261.352.188, que corresponde al valor total de los pagos efectuados durante las vigencias 2011 y 2014 por valor de \$388.721.520 menos \$127.369.332 que fueron incluidos en el hallazgo 2.2.1.3.8 de la auditoría de regularidad vigencia 2014 PAD 2015, relacionado en el cuadro anterior.

Las causas de las irregularidades señaladas obedecen principalmente a:

- Deficiencias en planeación de los procesos contractuales.
- Deficiencias en el sistema de control interno.
- Falta de capacitación del personal que participa en la elaboración de pliegos de condiciones y término de referencia.

Los efectos de las irregulares evidenciadas:

- Pérdida de recursos públicos.
- Presunto detrimento patrimonial.
- La comunidad universitaria no goza de los espacios contratados en oportunidad.



En consecuencia, por falta de planeación, control y seguimiento, se transgreden los principios de eficacia, eficiencia y responsabilidad consagrados en los numerales 6, 7 y 12 del Acuerdo 8 de 2003 (Estatuto General de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas), los artículos 28, 29 y 30 del precitado Acuerdo en concordancia con la Resolución 482 de 2006 “Por medio de la cual se adopta el manual de interventoría y supervisión de la Universidad”, artículo 13 Ley 1150 de 2007, lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 3 Ley 489 de 1998 y el artículo 2 de la Ley 87 de 1993, así como presuntamente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La UDFJC, argumenta lo siguiente: “(...) **RESPUESTA:** En consonancia con la observación antes mencionado la Oficina Asesora de Planeación y control precisa que de acuerdo con los deberes que le asiste a la oficina asesora de recursos físicos como supervisor del contrato en mención y toda vez que la misma reviste un componente técnico, el hallazgo fue verificado y contestado por la mencionada dependencia (...)”¹⁸

“(...) como es conocido por el ente de control fiscal este contrato fue sometido a suspensión del mismo mediante acto administrativo con lo que se propone institucionalmente adelantar acciones para buscar alternativas en el cumplimiento de los objetos contractuales pero sobre todo en llevar a feliz término el trámite de interventoría de la obra (...)”¹⁹

(...) **RESPUESTA:** Se acepta la observación. Como es conocido por el ente de control fiscal, este contrato fue sometido a suspensión del mismo mediante acto administrativo, con lo que se propone institucionalmente adelantar acciones para buscar alternativas en el cumplimiento de los objetos contractuales, pero sobre todo en llevar a feliz término el trámite de interventoría de obra (...)”²⁰.

En la respuesta, la Universidad no esgrime argumentos contravirtiendo lo evidenciado por el órgano de control, adicionalmente en una de las explicaciones allegadas en los archivos anexos a la respuesta del informe preliminar en CD, acepta la observación.

De otra parte, para el órgano de control es evidente que el objeto contractual no se cumplió, toda vez que la obra a la cual se debería hacer interventoría no obtuvo licencia de construcción, **es decir no se inició la obra;** y a pesar de dicha circunstancia, la Universidad Distrital, giró al interventor recursos públicos que corresponden al 43.5% (aproximadamente) del total del valor del contrato.

Por lo tanto, se configura un **hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$261.352.188.**

18 Oficio 2019EE2249 del 09-09-19, respuesta informe preliminar. Radicado Contraloría 22040 del 10-09-19.

19 Archivo denominado “3.1.2.3 R Físicos”, el cual fue anexo en CD en la respuesta al informe preliminar. Corresponde al oficio DRF 0851-19 del 10-09-19, suscrito por el Jefe de la División de Recursos Físicos. Radicado Contraloría 22040 del 10-09-19.

20 Archivo denominado “OFICIO CONTRALORIA RESPUESTA INFORME PRELIMINAR v2”, el cual fue anexo en CD en la respuesta al informe preliminar. Radicado Contraloría 22040 del 10-09-19.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.1.2.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por la falta de planeación al no elaborar los estudios previos, y por no publicación en el SECOP de los documentos y actos administrativos relacionados con la orden de prestación de servicios No. 770 de 2015.

**Cuadro No. 16
INFORMACIÓN DEL CONTRATO**

(Cifras en pesos \$)

NUMERO DE CONTRATO	770 de 2015
TIPO DE CONTRATO	Orden de Prestación de Servicios
OBJETO DEL CONTRATO	(...) Prestar servicios profesionales especializados en el campo de procesos y procesamientos para el desarrollo de las actividades de la oficina de transferencia de resultados de investigación OTRI Bogotá. (...).
CONTRATISTA	LEICY JOHANNA SALAS PRADA
PLAZO INICIAL	Diez (10) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio por parte del supervisor y el contratista.
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$38.661.000
FORMA DE PAGO	La Universidad pagará la suma correspondiente con cortes al treinta (30) de cada mes previa certificación expedida por el supervisor de la prestación del servicio a entera satisfacción.
FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	21 de abril de 2015
FECHA DE INICIO	21 de abril de 2015
FECHA DE TERMINACIÓN	20 de febrero de 2016
ESTADO	Terminado
ADICIONES	N.A.
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$38.661.000

Fuente: soportes contractuales aportado por la UDFJC

En la evaluación realizada a las etapas precontractual, contractual y postcontractual de la Orden de prestación de servicios 770 de 2015, se evidenciaron las siguientes irregularidades:

Presunta incidencia penal por la falta de planeación al no elaborar los estudios previos

Al evaluar los documentos del expediente contractual allegados por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas - UDFJC, se evidenció la inexistencia del documento de “ESTUDIO DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA Y/O ESTUDIOS PREVIOS”, por tal razón, se requirió a la UDFJC²¹ para que explicara la no suscripción de dicho documento.

La UDFJC dio respuesta mediante oficio OJ-001377 del 14 de agosto de 2019, admitiendo que en los procesos de contratación se establece la necesidad de realizar estudios previos; sin embargo, respecto a la ausencia de este documento en el proceso contractual objeto de estudio, argumenta lo siguiente:

“(...) es pertinente señalar que, si bien es cierto, el artículo noveno de la Resolución 014 de 5 de febrero de 2004, que regula lo relacionado con los contratos en ejecución a la fecha de entrada en vigencia del Acuerdo 03 de 2015 y su Resolución reglamentaria, 262 del mismo año, establece la necesidad de elaborar estudios previos en todos los procesos de

21 Oficio 48 del 13 de agosto de 2019 de la Contraloría de Bogotá.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

contratación a cargo de la entidad, **en la carpeta del referido contrato se encuentran dos (2) documentos, denominados, “formato para solicitud de contratación” y “solicitud de necesidad”, que, entre otra, contienen la información esencial que deben contener los “estudios previos”, en los términos del citado artículo noveno de la Resolución de Rectoría 014 de 2004”**

Para la elaboración de estudios previos, la Universidad emitió la Resolución N° 014 del 5 de febrero de 2004, la cual en sus artículos 9 y 10, establecen:

“Artículo 9: **Estudios Previos.** Son todas aquellas actividades requeridas para viabilizar la necesidad de contratación y estudios necesarios para identificar claramente los aspectos referentes a el presupuesto, las calidades técnicas y económicas. Los estudios previos deberán contener:

- *Constancia de estar incluido en el Plan Anual de Contratación o en sus ajustes.*
- *La definición técnica de la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad mediante proyecto, estudio, diseño o prediseño.*
- *Las condiciones del contrato a celebrar, tales como objeto, plazo, lugar de ejecución del mismo.*
- **El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato.**
- *El análisis de los riesgos de la contratación identificando cuales que deben ser amparados por el contratista.*

“Artículo 10: **Elaboración de Estudios Previos.** El ordenador del gasto o el funcionario que este designe para tal efecto, **elaborará los estudios previos** según lo previsto en el artículo anterior (...).” (Subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, los argumentos expuestos por la Universidad no son de recibo del órgano de control, dado que la UDFJC no elaboró los estudios previos de acuerdo con el reglamento que expidió la misma Universidad, omitiendo realizar **“El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato”**.

En este orden de ideas, el proceso de contratación se realizó sin contar con los estudios previos, por lo tanto, el contrato se suscribió sin el lleno de los requisitos establecidos en los artículos 9 y 10 de la Resolución N° 014 del 5 de febrero de 2004, dicha omisión generó, entre otros, que no se tenga certeza sobre la forma en que se determinó el valor del contrato.

Esta irregularidad se presenta por desconocimiento de las normas y principios rectores que regulan la contratación y deficiencia en el sistema de control interno, generando desconfianza respecto de los procesos de selección que realiza la UDFJC y celebración de contratos sin el lleno de los requisitos establecidos por la UDFJC en su reglamento de contratación.



Inoportuna y no publicación en el SECOP

En la evaluación realizada a la orden de prestación de servicios 770 de 2015, se evidenció que la UDFJC no publicó en el SECOP, ninguno de los documentos y actos administrativos relacionados con este proceso de contratación.

Colombia Compra Eficiente, emitió la Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 estableció que:

*“(...) recuerda a todas las entidades del Estado **la obligación de publicar su actividad contractual** en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP-. Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, **sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público**. Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el SECOP su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos. La publicación en gacetas locales, regionales o diarios de amplia circulación nacional, departamental o municipal solamente es obligatoria cuando es la forma de cumplir con una obligación de carácter tributario establecida en acuerdos u ordenanzas, **y en ningún caso reemplaza la publicación en el SECOP**. (...)”*

Mediante la Circular 70 de 2013 suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y dirigida entre otros, al rector del ente autónomo universitario mediante la cual comunica que:

*“(...) La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente emitió la Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 en la que recuerda a todas las entidades del Estado **la obligación de publicar su actividad contractual** en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.*

*Así mismo, señala que las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están **obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para tal efecto, su régimen jurídico, naturaleza pública o privada o su pertenencia a una u otra rama del poder público**. Incluso, entidades que no sean estatales pero que ejecuten recursos públicos deben publicar en el SECOP la actividad contractual relacionada con los mismos.*

*Recuerda además, que las entidades que contraten de acuerdo con **regímenes especiales deben publicar la actividad contractual en el SECOP** utilizando la clasificación “régimen especial” (...) **A efecto que se de aplicación sin excepción alguna a los lineamientos señalados** por la entidad del orden nacional, se remite en anexo la citada Circular (...)”
(Subrayado y negrilla fuera de texto).*

El Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, establece que:

*“(...) Publicación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP. Toda entidad obligada a practicar la retención a causa de la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia, **deberá publicar** en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP – los documentos y actos administrativos relacionados con el proceso de contratación pública, en los términos previstos en el artículo*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

223 del Decreto 19 de 2012 y el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013, **independientemente de su régimen de contratación** (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Lo anterior se genera por falta de control en los procedimientos y desconocimiento de las normas que regulan este proceso, por parte de los funcionarios que tienen asignada esta labor dentro de la universidad.

La entidad con esta omisión está incumpliendo el principio de transparencia, al no publicar oportunamente las diferentes actuaciones realizadas y no permitir el acceso de los ciudadanos a la información, lo que genera desconfianza tanto en los proponentes como la ciudadanía en aras de ejercer una gestión eficaz y eficiente.

Con la conducta desplegada, se vulnera presuntamente lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, en cuanto a los Principios (eficacia, publicidad y economía); literales a), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, Circular 70 de 2013, suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 de La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, artículo 8 Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, Artículos 9 y 10 de la Resolución N° 014 del 5 de febrero de 2004, así como posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002 y presuntamente se incurrió en un tipo penal de los tipificados en la Ley 599 de 2000.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

• Falta de estudios previos

La entidad argumenta en su respuesta que:

“(...) Si bien es cierto, en los artículos 9 y 10 de la Resolución Nro. 14 de 2004, reglamentaria del Estatuto de Contratación de la Universidad para la época de los hechos, (Acuerdo 08 de 2003), se establece el requisito de los estudios previos para la selección del contratista, revisada la carpeta Contractual No. 770 de 2015, se encuentran dos documentos denominados “formato para solicitud de contratación” y “solicitud de necesidad”, que, entre otra, contiene la siguiente información: nombre del contratista, duración, valor, rubro afectado, objeto y supervisión del contrato, forma de pago, JUSTIFICACIÓN, especificaciones técnicas, marco legal y requisitos mínimos.

Así, es evidente que la información descrita en los formatos antes señalados, es aquella que habría de contener el documento “estudios previos”, motivo por el cual, si bien no se advierte la presencia del mismo en la carpeta revisada, lo cierto es que tales formatos constituyen en esencia el documento faltante, por lo que se reitera que los trámites administrativos y contractuales en cabeza del solicitante de la contratación, cumplieron lo previsto en el literal l) de artículo tercero del citado Estatuto de Contratación, que para el caso concreto prevé: “...L. Economía. Los procedimientos contractuales se adelantarán con economía de tiempo y de medios, y contendrán las etapas estrictamente necesarias...” (...).

(...) En consecuencia, no se acepta la observación del ente auditor, como quiera que en el caso en cuestión se debe dar aplicación al principio general de la primacía de la realidad sobre las formas, esto en el entendido de que efectivamente, existen documentos (“solicitud de contratación” y “solicitud de necesidad”), cuyo contenido tiene en esencia, la información que el ente auditor considera que no existe en un formato que se denomine “estudios previos”, pero en los que, habrá de advertirse, se reúne toda la información precontractual necesaria para el estudio y análisis que permitió la suscripción del contrato, con el pleno de requisitos legales.

De otra parte, la forma en que se determinó el valor del contrato de la orden de prestación de servicios (OPS) No. 770 de 2015 se dio estrictamente a partir de lo establecido en la Resolución 004 del 20 de enero de 2006, por medio de la cual se precisa la modalidad de contratación mediante Órdenes de Prestación de Servicios y se deroga la Resolución de Rectoría 03 de 2005, que en su artículo 3º definió los honorarios para los perfiles en la prestación de servicios especializados de la siguiente forma:

PERFIL LABORAL	HONORARIOS MENSUALES
Servicios profesionales especializados	6.0 S.M.M.L.V.
Servicios profesionales	4.6 S.M.M.L.V.
Servicios técnicos	3.0 S.M.M.L.V.
Servicios asistenciales	2.3 S.M.M.L.V.

(...)”

La Universidad en su respuesta argumenta que los documentos “SOLICITUD DE CONTRATACIÓN” y “SOLICITUD DE NECESIDAD”, reúnen toda la información precontractual necesaria para el estudio y análisis que permitió la suscripción del contrato, con el pleno de requisitos legales; sin embargo, una vez analizados estos argumentos se reitera que dichos documentos no contienen lo relacionado con “EL SOPORTE TÉCNICO Y ECONÓMICO DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO”, aunado a que tampoco contiene “EL ANÁLISIS DE LOS RIESGOS DE LA CONTRATACIÓN IDENTIFICANDO CUALES DEBEN SER AMPARADOS POR EL CONTRATISTA”, como quedó establecido en la Resolución 14 de 2004, emitida por el rector de la UDFJC.

De otra parte, la Universidad informa en su respuesta que para determinar el valor del contrato de la OPS No. 770/2015 se dio estrictamente a partir de lo establecido en la Resolución 004 del 20 de enero de 2006, por medio de la cual se precisa la modalidad de contratación mediante Órdenes de Prestación de Servicios; sin embargo, en los documentos “SOLICITUD DE CONTRATACIÓN” y “SOLICITUD DE NECESIDAD”, no se hace referencia a dicha Resolución y tampoco se indicó la experiencia, ni el perfil profesional requerido para la ejecución del objeto contractual, vulnerando así los principios de transparencia, objetividad y publicidad, toda vez que las personas interesadas desconocen los requisitos mínimos para presentar sus respectivas propuestas.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la entidad respecto a la falta de estudios previos.



• **Falta de publicación en el SECOP**

La Universidad en su respuesta argumenta que:

“(...) la normatividad de Colombia Compra Eficiente y lo previsto en el Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, citadas por el ente de control, NO LE ERAN APLICABLES A LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS en la medida en que se existía una normatividad propia y exclusiva, dada su autonomía, que no señalaba obligación frente a tal publicación para este ente universitario (...)

Así las cosas, no se acepta la observación en cuanto a la falta de publicación en el SECOP, toda vez que para la época de suscripción de los contratos auditados, las normas vigentes no fijaban la obligación de tal publicación, y la circular de Colombia Compra Eficiente y Decreto 1510 de 2013, citados por el ente de control, no le eran aplicables al ente universitario autónomo. (...)

Teniendo en cuenta lo anterior, la Universidad contaba con normatividad aplicable al momento de celebrarse el contrato 770 de 2015, tal como se mencionó en el informe preliminar, el Acuerdo 08 de 2003 en su artículo 4° numerales 10 y 11, en los cuales se menciona los principios de “PUBLICIDAD” y “TRANSPARENCIA”, con lo que se entiende que deben ser publicadas las actuaciones del contrato en mención.

En la circular de Colombia Compra Eficiente emitida en el 2013, se señala que: *“(...) Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público. Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el SECOP su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos (...)*”. Subrayado y negrilla fuera de texto.

En consecuencia, no se acepta lo manifestado por la UDFJC, toda vez, que la circular de Colombia Compra Eficiente, incluye a entidades con regímenes especiales como es el caso de la Universidad; por lo tanto, su “AUTONOMÍA UNIVERSITARIA” no es excusa para omitir la obligación de publicar en el SECOP las actuaciones concernientes al contrato 770 de 2015.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la Entidad y **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y penal.**

3.1.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no publicarse en el SECOP y por la no expedición del registro presupuestal previo a la firma del acta de inicio de la Orden de Servicio No. 118-2015.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Cuadro No. 17
INFORMACIÓN DEL CONTRATO

(Cifras en pesos \$)

NUMERO DE CONTRATO	118 de 2015
TIPO DE CONTRATO	Orden de servicios
OBJETO DEL CONTRATO	Contratar para realizar el diseño, montaje y desmontaje y aseo del stand para la participación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en la XXVIII Feria Internacional del Libro 2015. La cotización hace parte integral de la orden de servicio.
CONTRATISTA	CITY GROUP PROJECTS AND DESIGNS LTDA
PLAZO INICIAL	Dos (2) meses a partir del día hábil siguiente a la fecha de aprobación de las pólizas y previa comunicación al supervisor del contrato.
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$ 45.000.000
FORMA DE PAGO	La Universidad pagará el servicio a los treinta (30) días calendario, contados a partir de la radicación de la correspondiente factura con el visto bueno del supervisor del contrato y el último pago de parafiscales.
FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	17 de abril de 2015
FECHA FIRMA ACTA DE INICIO	17 de abril de 2015
FECHA DE INICIO	Se contarán los dos (2) meses a partir del día hábil siguiente a la fecha de aprobación de las pólizas y previa comunicación al supervisor del contrato.
FECHA DE TERMINACIÓN	17 de junio de 2015
ESTADO	Terminado
ADICIONES	N/A
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$45.000.000

Fuente: Expediente contractual Orden de Servicio 118/2015

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas suscribió con la empresa CITY GROUP PROJECTS AND DESIGNS la orden de servicios No. 118 de 2015 el 17 de abril de 2015, con el objeto de: “(...) *Diseño, montaje, desmontaje y aseo del stand para la participación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en la XXVIII Feria Internacional del Libro 2015.* (...)”

En el documento “Solicitud de Necesidad” de fecha 24 de marzo de 2015, se establece: “(...) **Justificación:** *Participación del Universidad Distrital Francisco José de Caldas en la XXVIII Feria Internacional del Libro 2015, con el fin de socializar las diferentes publicaciones de la Institución (...).*” Subrayado y negrilla fuera de texto.

Revisado el contrato en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, se evidencia que no se publicaron en el SECOP ninguna de las actuaciones del contrato de orden de servicios No. 118 de 2015.

De otra parte, se observó que el “REGISTRO PRESUPUESTAL” y la “PÓLIZA DEL SEGURO DE CUMPLIMIENTO” fueron expedidas con fecha posterior a la suscripción del “ACTA DE INICIO”, como se indica a continuación:

Cuadro No. 18
FECHAS REGISTRO Y PÓLIZAS

DOCUMENTO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN
Orden de Servicios No. 118/2015	17 DE ABRIL DE 2015
Acta de Inicio	17 DE ABRIL DE 2015
Certificado de Registro Presupuestal No. 2964	22 DE ABRIL DE 2015
Certificado de Registro Presupuestal No. 2963	22 DE ABRIL DE 2015
Póliza Seguro de Cumplimiento (Seguros del Estado S.A.)	27 DE ABRIL DE 2015

Fuente: Expediente contractual - Orden de Servicios 118/2015



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Para evidenciar lo anterior, el equipo auditor realizó acta de visita administrativa²² al supervisor del contrato, quien manifestó lo siguiente:

*“(…) 1. **PREGUNTA:** ¿Sírvese indicar las fechas de INICIO y de TERMINACIÓN de la XXVIII Feria Internacional del Libro 2015, en la que participó la UDFJC en ejecución de la orden de servicio 118/2015? **RESPUESTA:** La fecha de inicio de la Feria del Libro del año 2015, fue del 21 de abril al 04 de mayo de 2015.*

*2. **PREGUNTA:** ¿Sírvese indicar la fecha en que la empresa CITY GROUP PROJECTS AND DESIGNS LTDA realizó el montaje del stand en la XXVIII Feria Internacional del Libro 2015 en cumplimiento de la orden de servicio 118/2015? **RESPUESTA:** El contratista realizó el montaje del stand los días 19 y 20 de abril de 2015.*

*3. **PREGUNTA:** ¿Sírvese indicar el motivo por el cual el ACTA DE INICIO de la orden de servicio 118/2015 fue firmada el día 17 de abril de 2015, si la “PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO” fue suscrita hasta el 27 de abril de 2015, pese a ser un requisito para el inicio de la ejecución del contrato? **RESPUESTA:** La urgencia de atender la fecha de la iniciación de la Feria del Libro del 2015. Mi función como supervisor era verificar el cumplimiento de la ejecución del contrato.*

*4. **PREGUNTA:** ¿Sírvese indicar el motivo por el cual el ACTA DE INICIO de la orden de servicio 118/2015 fue firmada el día 17 de abril de 2015, si los Certificados de Registro Presupuestal No. 2963 y 2934 tienen fecha del 22 de abril de 2015, pese a ser un requisito para el inicio de la ejecución del contrato? **RESPUESTA:** No sé cuál es el motivo de la diferencia en las fechas de la firma del acta de inicio y del registro presupuestal. Esta verificación corresponde a la Ofician del Centro de Investigaciones que son los responsables del rubro correspondiente. Mi función como supervisor era verificar el cumplimiento de la ejecución del contrato. (…).”*

Se evidencia la falta de control a los procedimientos establecidos por la Universidad, conllevando a un incumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, al no publicar las actuaciones realizadas y al no permitir que tanto los proponentes, como los ciudadanos en general se enteren oportunamente de las actuaciones realizadas por la Universidad; así como la suscripción del REGISTRO PRESUPUESTAL y la expedición de la PÓLIZA DEL SEGURO DE CUMPLIMIENTO, con posterioridad a la firma del ACTA DE INICIO.

Lo expuesto conlleva efectos negativos a la entidad como el incumplimiento de los mandatos legales, por cuanto se evidencia falta de control en los procedimientos de quienes realizan dicha labor generando desconfianza tanto en los proponentes como en la ciudadanía.

En consecuencia, se vulnera presuntamente la Ley de Transparencia No. 1712 de 2014, el artículo 209 de la C.P. los principios de publicidad y transparencia establecidos en el literal k del artículo 3° del Acuerdo 03 de 2015 Manual de Contratación de la Universidad, el artículo 6° de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulneró un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002; y no se dio cumplimiento a la Circular Externa No. 1 del 21 de junio de 2013, emitida por

²² Acta de visita administrativa No. 1 de fecha 30/08/2019



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- en cumplimiento de su objetivo como ente rector del sistema de compras y contratación pública, estableciendo que todas las entidades que contratan con cargos a recursos públicos están obligados a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Universidad argumenta en su respuesta lo siguiente:

“(...) No se acepta la observación, teniendo en cuenta que se cometió un error al digitar en el cuerpo del acta de inicio la fecha 17 de abril de 2015, siendo real la fecha que establece la misma ACTA DE INICIO folio 46 del 22 de abril de 2015, así como se expidieron los dos registros presupuestales 2964 del 22 de abril de 2015 (folio 39) y 2963 del 22 de abril de 2015 (folio No. 38).

*La expedición del RP es un acto que se surte después de la firma del contrato y es independiente, de las garantías y del acta de inicio, de manera que esta Sección expide los registros presupuestales contra el contrato u orden de servicio, la cual es su soporte. Cada una de estas actividades tiene un responsable distinto: **El certificado se expide tan pronto hacen llegar el Contrato debidamente firmado, Las pólizas las adquiere le contratista.** (...).”*

No se acepta los argumentos expuestos por la Universidad, en el sentido que por un “ERROR DE DIGITACIÓN” en el acta de inicio se indicó la fecha del día 17 de abril de 2015, y que la fecha real es del 22 de abril de 2015, toda vez que en acta de visita administrativa No. 1 realizada el 30/08/2016, el supervisor del contrato 118/2015, manifestó a la pregunta:

*“(...) 3. PREGUNTA: ¿Sírvese indicar el motivo por el cual el ACTA DE INICIO de la orden de servicio 118/2015 fue firmada el día **17 de abril de 2015**, si la “PÓLIZA DE SEGURO DE CUMPLIMIENTO” fue suscrita hasta el **27 de abril de 2015**, pese a ser un requisito para el inicio de la ejecución del contrato? RESPUESTA: **La urgencia de atender la fecha de la iniciación de la Feria del Libro del 2015.** Mi función como supervisor era verificar el cumplimiento de la ejecución del contrato. (...)”* Subrayado y negrilla fuera de texto.

Como se observa, en la respuesta dada por el supervisor no se hace alusión a un “ERROR DE DIGITACIÓN” en la fecha 17 de abril de 2015 registrada en el acta de inicio, informando además que: *“(...) el contratista realizó el montaje del stand los días 19 y 20 de abril de 2015 (...)”*, aunado a que la Feria del Libro del año 2015, inició el 21 de abril del mismo año.

Teniendo en cuenta lo manifestado en la respuesta por la UDFJC referente a que el inicio real de la ejecución fue a partir del 22 de abril de 2015, se concluye lo siguiente:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- Es improbable el “ERROR DE DIGITACIÓN” toda vez que la Feria del Libro inició el 21 de abril de 2015 y por lo tanto el montaje del stand debía ser previo al inicio de este evento, tal como lo manifestó el supervisor en el acta de visita administrativa, actividad realizada los días 19 y 20 de abril de 2015.
- Con su respuesta la UDFJC, pretende inducir al error al equipo auditor en el análisis de la observación planteada.
- Aunado a lo anterior, la “PÓLIZA DEL SEGURO DE CUMPLIMIENTO” fue expedida hasta el día 27 de abril de 2015, es decir, con fecha posterior a la suscripción del “ACTA DE INICIO”, en consecuencia, el contrato inició su ejecución sin contar con la garantía exigida en la orden de servicios 118/2015.

Por lo anterior, no se acepta la respuesta del “ERROR DE DIGITACIÓN” en la fecha del acta de inicio.

En lo referente a la no publicación en el SECOP, la Universidad manifiesta:

“(…) Teniendo en cuenta que el Estatuto de Contratación “Acuerdo 03 del 11 de marzo de 2015”, no menciona la publicación de SECOP en contratación directa, el Artículo 80 de la Resolución 262 del 2 de junio de 2015, nos indica la publicación en la página WEB de la Universidad y en el Portal Único de Contratación Estatal. (…).

“(…) A la fecha, la Universidad cumple con los principios de publicación y transparencia publicando oportunamente en el SECOP y en la Página web de la Universidad; así como la información de la contratación solicitada por los diferentes entes de control. (…)”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Universidad contaba con normatividad aplicable al momento de celebrarse el contrato 118 de 2015, tal como se mencionó en el informe preliminar, el Acuerdo 03 de 2015 en su artículo 3° literales c. y k. numerales 10 y 11, establece los principios de “TRANSPARENCIA” y “PUBLICIDAD”, con lo que se entiende que deben ser publicadas las actuaciones del contrato en mención.

En la circular de Colombia Compra Eficiente emitida en el 2013, se señala que: *“(…) Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, **sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público. Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el SECOP su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos** (…)*”. Subrayado y negrilla fuera de texto.

En consecuencia, no se acepta lo manifestado por la UDFJC, toda vez, que la circular de Colombia Compra Eficiente, incluye a entidades con regímenes especiales como es el caso de la Universidad; por lo tanto, su “AUTONOMÍA



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

UNIVERSITARIA” no es excusa para omitir la obligación de publicar en el SECOP las actuaciones concernientes al contrato 118 de 2015.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la Entidad y **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**

3.1.2.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no publicación de la Orden de Servicio 100 de 2015 en el SECOP y penal por hechos cumplidos, debido a que se ejecutaron dos de las tres actividades antes de la celebración del mismo.

Cuadro No. 19 INFORMACIÓN DEL CONTRATO

(Cifras en pesos \$)

NUMERO DE CONTRATO	100 de 2015
TIPO DE CONTRATO	Orden de servicios
OBJETO DEL CONTRATO	Apoyar la institución en el proceso de internacionalización de la investigación que a través de un diagnóstico inicial acertado y adecuado, permita estructurar un plan coherente que proyecte las fortalezas, supere las debilidades institucionales y genere capacidades en los equipos involucrados en la investigación.
CONTRATISTA	DEVELOPMENT AND INTERNATIONAL COOPERATION CONSULTING SAS INCODEP CONSULTING SAS
PLAZO INICIAL	Un (1) mes
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$9.280.000
FORMA DE PAGO	La Universidad pagará el servicio a los treinta (30) días calendario, contados a partir de la radicación de la correspondiente factura con el visto bueno del supervisor del contrato y el último pago de parafiscales.
FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	8 de abril de 2015
FECHA DE INICIO	21 de abril de 2015
FECHA DE TERMINACIÓN	20 de mayo de 2015
ESTADO	Terminado
ADICIONES	N/A
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$9.280.000

Fuente: carpeta contractual aportada por la UDFJC

Por la no publicación en el SECOP

Al buscar la orden de servicio en el SECOP, ésta no se encontró, por lo cual se solicitó información al respecto a la administración por medio de oficio No. 35 del 29 de julio, con respuesta OACI No. 0507 del 31 de julio, en la que comentan que “La información contractual de la Sección de Compras, para el año 2015 no se encuentra publicada en la página SECOP, debido a que el Acuerdo 003 del 11 de marzo de 2015 y su Resolución reglamentaria 262 de junio de 2015 donde nos encontrábamos en proceso de transición.”, dejando claro que aunque para el mes de marzo se generó un nuevo acuerdo, no se puede dar incumplimiento a la Circular Externa No. 1 del 21 de junio de 2013 de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente –, que establece que todas las entidades que contratan con cargos a recursos públicos, están obligados a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP; mostrando de esta manera una falta de seguimiento y control en los procedimientos establecidos por la entidad, llevando a un incumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, hechos que conciben efectos negativos a la entidad por el incumplimiento de los mandatos legales al no publicar los contratos y



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

sus actuaciones, generando desconfianza en los proponentes, como a la ciudadanía.

Por presentarse hechos cumplidos

Al revisar los diferentes documentos aportados por la UDFJC, el equipo auditor evidenció irregularidades en los requisitos de ejecución del contrato, teniendo en cuenta que para iniciar la ejecución se evidencia que la conferencia y taller que hacen parte de la orden de servicio, se realizaron antes de suscribirse la misma, ya que como se ve en el archivo PDF entregado por la universidad llamado “1. Citación taller y conferencia de INCODEP U Distrital Marzo de 2015” las citaciones a las sesiones quedaron para los días 25 y 26 de marzo de 2015, al igual que se muestra en el link de la página de la universidad <http://ceri.udistrital.edu.co/internacionalizacion/de-la-investigacion/seminario-internacionalizacion-investigacion>, confirmándose de igual manera en los archivos de las presentaciones de la conferencia y taller que tienen fecha del 25 de marzo, mientras que la orden de servicio tiene fecha del 8 de abril de 2015 y acta de inicio el 21 de abril de 2015, quedando claro que la ejecución de dos de las actividades contratadas se realizaron antes del acta de inicio, se infringe entonces los principios constitucionales descritos en el artículo 209 de la Constitución Política de transparencia y responsabilidad, además de vulnerar posiblemente la Ley 599 de 2000 y la Ley 734 de 2002, mostrando de esta manera una falta de seguimiento y control en los procedimientos establecidos por la entidad, generando inseguridad en la contratación por falta de transparencia.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La UDFJC en su respuesta por la no publicación en SECOP menciona que:

“No se acepta esta observación, teniendo en cuenta que la Universidad cuenta con su Autonomía Universitaria y para la época de los hechos se regía con el Acuerdo 08 de 2017 con su propio Estatuto de Contratación (...)”, hecho que no corresponde, ya que la orden de servicio es de abril de 2015, no de 2017, adicionalmente nombran que *“(...) el Estatuto de Contratación actual se firmó el 11 de marzo de 2015, la Resolución que lo reglamenta se firmó el 2 de junio, la expedición del Registro Presupuestal fue del 4 de junio de 2015, donde la Universidad se encontraba en un proceso de transición y de socialización.”*

Razón que no es válida, ya que la UDFJC tenía claro este procedimiento, mediante la Circular 70 de 2013 suscrita por la Secretaría General de la Alcaldía Mayor y dirigida entre otros, al rector del ente autónomo universitario mediante la cual comunica que:

“(...) La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente emitió la Circular Externa No. 1 del 21 junio de 2013 en la que recuerda a todas las entidades del Estado la obligación de publicar su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Así mismo, señala **que las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, sin que sea relevante para tal efecto, su régimen jurídico, naturaleza pública o privada o su pertenencia a una u otra rama del poder público.** Incluso, entidades que no sean estatales pero que ejecuten recursos públicos deben publicar en el SECOP la actividad contractual relacionada con los mismos.

Recuerda además, que las entidades que contraten de acuerdo con regímenes especiales deben publicar la actividad contractual en el SECOP utilizando la clasificación "régimen especial" (...) A efecto que se de aplicación sin excepción alguna a los lineamientos señalados por la entidad del orden nacional, se remite en anexo la citada Circular (...). (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Frente a los hechos cumplidos la UDFJC no se pronunció, por lo tanto, se ratifica lo observado y se configura **un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la no publicación en SECOP y penal por hechos cumplidos.**

3.1.2.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no publicarse en el SECOP y por firmar CRP un funcionario que no tenía la calidad de Jefe de Presupuesto para realizarlo, y con presunta incidencia penal por celebrar el contrato de prestación de servicios No. 785 de 2015 sin elaborar los estudios previos.

Cuadro No. 20 INFORMACIÓN DEL CONTRATO

(Cifras en pesos \$)

NUMERO DE CONTRATO	785 de 2015
TIPO DE CONTRATO	Contrato Prestación de servicios
OBJETO DEL CONTRATO	Celebrar un contrato de prestación de servicios para realizar la corrección de estilo y ortográfica, revisión de la concordancia, cohesión, copy edition y la uniformidad bibliográfica y la auditoría de pruebas de los manuscritos de las revistas indexadas en c de la universidad distrital mediante la plataforma OJS. además, de las demás labores que demande el director del CIDC.
CONTRATISTA	Felipe Solano Fitzgerald
PLAZO INICIAL	Ocho (8) meses
VALOR INICIAL DEL CONTRATO	\$20.000.000
FORMA DE PAGO	La Universidad pagará la suma correspondiente con cortes a treinta (30) de cada mes, previa certificación expedida por el supervisor de la prestación del servicio a entera satisfacción.
FECHA SUSCRIPCIÓN CONTRATO	29 de abril de 2015
FECHA DE INICIO	1 de julio de 2015
FECHA DE TERMINACIÓN	28 de septiembre de 2015
ESTADO	Terminado
ADICIONES	N/A
VALOR TOTAL DEL CONTRATO	\$5.000.000

Fuente: Expediente contractual aportado por la UDFJC.

Por no publicarse en el SECOP

Revisado el contrato en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, se evidenció que no se publicaron en el SECOP ninguna de las actuaciones del contrato de prestación de servicios No. 785 de 2015.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Evidenciándose la falta de control a los procedimientos establecidos por la Universidad, conllevando a un incumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, al no publicar las actuaciones realizadas y al no permitir que tanto los proponentes, como los ciudadanos en general, se enteren oportunamente de las actuaciones realizadas por la universidad.

Lo anterior, conlleva efectos negativos a la entidad como el incumplimiento de los mandatos legales, por cuanto se evidencia falta de control en los procedimientos de quienes realizan dicha labor generando desconfianza tanto en los proponentes, como en la ciudadanía.

Vulnerando presuntamente la Ley de Transparencia No. 1712 de 2014, el artículo 209 de la C.P. los principios de publicidad y transparencia establecidos en los numerales 10 y 11 del artículo 4° del Acuerdo 08 de 2003 Estatuto de Contratación de la Universidad, el artículo 6° de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulneró un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.; y no se dio cumplimiento a la Circular Externa No. 1 del 21 de junio de 2013, emitida por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- en cumplimiento de su objetivo como ente rector del sistema de compras y contratación pública, estableciendo que todas las entidades que contratan con cargos a recursos públicos están obligados a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP.

Por firmar CRP un funcionario que no tenía la calidad de Jefe de Presupuesto para realizarlo.

Teniendo en cuenta el informe allegado por la Veeduría Distrital, en el cual informan que *“Se observaron certificados de disponibilidad y registros presupuestales firmados con las expresiones “p/p” y “p/”, en fechas diferentes a las mencionadas anteriormente, entre otros los siguientes (...) Contrato de prestación de Servicios No. 785 de 2015 con Registro Presupuestal No. 3063 de abril 29 de 2015 (...). Se procedió a revisar el expediente contractual No. 785 de 2015, observando que el CRP No. 3063 del 29 de abril de 2015, tiene la firma “p/p”, que según el informe de veeduría significa “por poder”, firmado por Luz Marina Garzón Lozano.*

Por lo anterior, se solicitó mediante oficio No. 31 a la UDFJC informar quien era el Jefe de Sección de Presupuesto para el día 29 de abril de 2015. El Jefe de División de Recursos Humanos, informa que *“mediante Resolución No. 121 del 17 de marzo de 2015, se traslada a la señora ROSA NAYUBER PARDO PARDO, identificada con C.C. No. 51.641.561 de Bogotá ejercer las funciones propias del cargo de Jefe de Sección de Presupuesto (...).”*

Mediante oficio No. 41, se solicitó a la UDFJC aclarar las razones por las cuales la señora Luz Marina Garzón Lozano firmó el CRP, si para la fecha no era la Jefe de Sección de Presupuesto.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La UDFJC respondió que *“El sistema está diseñado de tal manera que el Registro Presupuestal trae el nombre de la persona que expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal inicial, por lo anterior el Registro Presupuestal No. 3063 del 29 de abril de 2015 va con cargo a la Disponibilidad Presupuestal No. 1176 del 3 de marzo de 2015 firmada por la Señora Luz Marina Garzón quien era la Jefe de la Sección para esa fecha. En el Registro Presupuestal No. 3063 aunque aparece el nombre de la Doctora Luz Marina Garzón, por lo motivos expuesto anteriormente, la firma corresponde al Jefe de la División de Recursos Financieros (...)”*.

Evidenciándose incumplimiento en las funciones del cargo del Jefe de Sección de Presupuesto, debido a que él es quien tiene la función de AUTORIZAR las certificaciones de disponibilidad y reserva presupuestal, y no el Jefe de División de Recursos Financieros, tal como se evidencia en la Resolución No. 1101 de 2002.

Generando, falta de seguridad en la verificación de las certificaciones de disponibilidad y registro presupuestal por parte de quien las expide, conllevando a incertidumbre en la legalidad y/o validez de los mismos.

Transgrediendo la Resolución de Rectoría no. 1101 de 2002, *“por la cual se establece el Manual Descriptivo de Funciones Generales y Específicas y los Requisitos Mínimos para los cargos de la Planta de Personal Administrativo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”*, señala que dentro de las funciones del Jefe de la Sección de Presupuesto *“(...) 2. Autorizar las certificaciones de disponibilidad y reserva presupuestal (...)”*; el principio de Responsabilidad del artículo 4º numeral 12 del Acuerdo 08 de 2003, así como posiblemente se vulneró un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

Por celebrar el contrato de prestación de servicios No. 785 de 2015 sin elaborar los estudios previos.

Revisado el expediente contractual, no se evidenciaron los estudios previos, por lo que se solicitaron a la Universidad mediante oficio No. 23. La UDFJC respondió lo siguiente:

*“(...) sobre el particular, es pertinente señalar que a partir de la recepción de la propuesta de servicios presentada por el contratista al CIDC, esta dependencia inició el procedimiento de selección (CONTRATACIÓN DIRECTA) el día 26 de febrero de 2015 mediante la solicitud de necesidad 2154 de la misma fecha, justificada en las disposiciones del Acuerdo 023 del 19 de junio de 2012, por el cual se reglamenta la Política Editorial de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en lo que tiene que ver con las revistas científicas. Lo anterior evidencia que el proceso de selección relacionado con el contrato de prestación de servicios No. 785 de 2015 estaba en curso antes de la fecha en que se reglamentó el Acuerdo 03 del 11 de marzo de 2015, esto es 2 de junio de 2015, **razón por la cual no se allegan estudios previos.** (...)”*. (Subrayado y Negrilla fuera del texto).

Una vez revisada la norma citada en la respuesta de la UDFJC, se observa que dicha norma hace referencia únicamente a las políticas editoriales de la UDFJC. La



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Universidad no se puede escudar en que el acuerdo 03 de 2015 no estaba vigente para la fecha, ya que el acuerdo 08 de 2003, que fue reglamentado por la Resolución 014 de 2004, se establece como requisitos precontractuales los estudios previos, tal como se evidencia en el artículo 9° de la Resolución en mención.

Por lo anterior, se presentan irregularidades en la planeación del contrato e incumplimiento en la etapa precontractual, ya que al no tener los estudios previos, no se puede verificar que el contratista cumpliera con las condiciones requeridas para ejecutar dicho contrato, toda vez que de acuerdo a la normatividad de la Universidad, “(...) **Los estudios previos son todas aquellas actividades requeridas para visibilizar la necesidad de contratación** y estudios necesarios para identificar claramente los aspectos referentes a el presupuesto, las calidades técnicas y económicas. (...)”. (Subrayado y negrilla fuera del texto).

A su vez, los estudios previos deben contener los siguientes requisitos, de acuerdo al artículo 9° de la Resolución 014 de 2004:

- “(...) - *Constancia de estar incluido en el Plan Anual de Contratación o en sus ajustes.*
- *La definición técnica de estar incluido en el Plan Anual de Contratación o en sus ajustes.*
 - *La definición técnica de la forma en que la entidad puede satisfacer su necesidad mediante proyecto, estudio, diseño o prediseño.*
 - *Las condiciones del contrato a celebrar, tales como objeto, plazo, lugar de ejecución del mismo.*
 - *El soporte técnico y económico del valor estimado del contrato.*
 - *El análisis de los riesgos de la contratación identificando cuales que deben ser amparados por el contratista.”*

Generando vulneración a los principios del manual de contratación de la Universidad, debido a que el contrato se suscribió sin el lleno de los requisitos establecidos y dicha omisión genera que no se tenga certeza sobre los requisitos exigidos por la Universidad para realizar dicho contrato y por lo tanto no se puede verificar que se haya efectuado la selección del contratista de forma objetiva e imparcial.

Por lo anterior, se trasgreden los principios de imparcialidad, objetividad, Transparencia, del artículo 4° numerales 8, 9 y 11 del Acuerdo 08 de 2003 - Estatuto General de Contratación, el artículo 209 de la C.P, así como presuntamente se vulnera, un deber funcional de los establecidos en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el artículo 2° de la Ley 87 de 1993 y presuntamente se vulneró un tipo penal de los tipificados en la Ley 599 de 2000.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Analizada la respuesta emitida por el sujeto de control, se evidenció lo siguiente:



Por no publicarse en el SECOP

Analizado el CD adjunto como soportes a las observaciones, la Universidad argumenta que: *“(...) la normatividad de Colombia Compra Eficiente y lo previsto en el Decreto 1050 de 2014 del Ministerio de Educación Nacional, citadas por el ente de control, NO LE ERAN APLICABLES A LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS en la medida en que se existía una normatividad propia y exclusiva, dada su autonomía, que no señalaba obligación frente a tal publicación para este ente universitario (...)*

Así las cosas, no se acepta la observación en cuanto a la falta de publicación en el SECOP, toda vez que para la época de suscripción de los contratos auditados, las normas vigentes no fijaban la obligación de tal publicación, y la circular de Colombia Compra Eficiente y Decreto 1510 de 2013, citados por el ente de control, no le eran aplicables al ente universitario autónomo. (...).”

Teniendo en cuenta lo anterior, la Universidad contaba con normatividad aplicable al momento de celebrarse el contrato 785 de 2015, tal como se mencionó en el informe preliminar, el Acuerdo 08 de 2003 en su artículo 4° numerales 10 y 11, en los cuales se menciona los principios de publicidad y transparencia, con lo que se entiende que deben ser publicadas las actuaciones del contrato en mención.

Es de aclarar que este Órgano de Control, no citó el Decreto 1050 de 2014, ni el Decreto 1510 de 2013 en las normas presuntamente vulneradas, sin embargo, se debe tener en cuenta la Circular Externa No. 1 del 21 de junio de 2013 de Colombia Compra Eficiente, toda vez que señala que *“(...) Las entidades que contratan con cargo a recursos públicos están obligadas a publicar oportunamente su actividad contractual en el SECOP, **sin que sea relevante para la exigencia de esta obligación su régimen jurídico, naturaleza de público o privado o la pertenencia a una u otra rama del poder público. Las instituciones que ejecutan recursos públicos sin ser entidades del Estado están obligadas a publicar en el SECOP** su actividad contractual que se ejecute con cargo a recursos públicos (...).”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, la circular de Colombia Compra Eficiente, le aplicaba a la Universidad a pesar de ser un ente autónomo y estaba en la obligación de publicar en el SECOP las actuaciones concernientes al contrato 785 de 2015, razón por la cual, no se aceptan los argumentos y se mantiene lo observado.

Por firmar CRP un funcionario que no tenía la calidad de Jefe de Presupuesto para realizarlo.

La Universidad no se pronunció en este asunto, por lo que se mantiene lo observado.



Por celebrar el contrato de prestación de servicios No. 785 de 2015 sin elaborar los estudios previos.

En la respuesta allegada por la Universidad, afirma que:

“Si bien es cierto que el artículo noveno de la Resolución de Rectoría 014 de 2004 señala los elementos que deben contener los “estudios previos”, en la carpeta contentiva del contrato se encuentran dos (2) documentos, denominados “formato para solicitud de contratación” y “solicitud de necesidad”, (...) Si bien se mira, dicha información coincide en lo esencial con la que deben contener los “estudios previos”, en los términos del citado artículo noveno de la Resolución de Rectoría 014 de 2004, (...)”.

Se evidenció que en el expediente contractual reposan la solicitud de necesidad y el formato para solicitud de contratación; sin embargo, los mismos no se pueden equiparar con los estudios previos, debido a que en la Resolución No. 14 de 2004, artículo 9°, se establece que los estudios previos deben contener “(...) el soporte técnico y económico del valor estimado del contrato y análisis de los riesgos de la contratación identificando cuales deben ser amparados por el contratista (...)”, entre otros requisitos.

Dichos requisitos no se encuentran señalados en los formatos de solicitud de necesidad, ni en la solicitud de contratación, por lo que no se pueden asimilar estos documentos a los estudios previos.

A su vez, la Universidad argumenta que “(...) tratándose de contratos de prestación de servicios profesionales, que suelen ser de cuantías relativamente bajas, además de muy numerosos, es suficiente con que se allegue la información a que hacen referencia los mencionados formatos de “solicitud de contratación” y “solicitud de necesidad”, sin que se requiera el diligenciamiento de unos estudios previos con la rigurosidad que demandan otro tipo de contrataciones (...)”.

Este Órgano de Control no acepta los argumentos de la UDFJC, ya que se estaría vulnerando los principios de objetividad, imparcialidad y transparencia, por cuanto no se establecen los requisitos mínimos de un proponente para contratar, ni se tiene en cuenta el soporte técnico, ni económico para establecer el valor del contrato, como tampoco se realizó análisis de riesgos de la contratación.

Aunado a lo anterior, Colombia Compra Eficiente, manifiesta la importancia de realizar los estudios previos, toda vez que: *“Las entidades públicas, en virtud del principio de planeación, están obligadas a la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (i) la verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato; (ii) las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja; (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etcétera., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etcétera; (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etcétera., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (v) la disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante, para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato; (vi) la existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores, constructores, profesionales, etc., en condiciones de atender los requerimientos y satisfacer las necesidades de la entidad contratante; (vii) los procedimientos, trámites y requisitos que deban satisfacerse, reunirse u obtenerse para llevar a cabo la selección del respectivo contratista y la consiguiente celebración del contrato que se pretenda celebrar”.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la Universidad y se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal**.

3.1.3 Gestión Presupuestal

3.1.3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por comprometer recursos en porcentajes superiores a los establecidos en las Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003.

Mediante la Ley 648 de 2001, el Congreso de la República, autoriza la emisión de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, estableciendo una destinación específica a la cual deben ir dirigidos los recursos recaudados por dicho concepto, limitando su recaudo hasta \$200.000.000.000 a precios constantes de 1998; adicionalmente autoriza al Concejo Distrital reglamentar temas relacionados con *“las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en actividades y operaciones que se deben realizar en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D. C.”*²³.

Mediante el artículo 47 de la Ley 863 del 2003, modificó el porcentaje al 20% respecto de la destinación correspondiente al pasivo pensional:

*“(…) **ARTÍCULO 47. RETENCIÓN POR ESTAMPILLAS.** Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento (...).”*

La ley modificó expresamente el porcentaje destinado a pasivo pensional, en consecuencia, tácitamente modifica los porcentajes correspondientes a las demás

²³ Artículo 4 de la Ley 648 de 2001



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

destinaciones específicas, a continuación, se relacionan los porcentajes por destinación específica según las leyes anteriormente mencionadas:

Cuadro No. 21
REASIGNACIÓN DISTRIBUCIÓN DESTINACIÓN ESPECÍFICA SEGÚN LEY 863 DE 2003

DESTINACIÓN	Distribución (Artículo 2) Ley 648 de 2001	Porcentaje Reasignación modificación (Artículo 47) Ley 863 de 2003
Para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad.	40%	37.65%
Se invertirá en mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales.	20%	18.9%
Para atender el pasivo prestacional por concepto de pensiones, y cesantías y los gastos a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas	15%	20%
Para promover el Fondo de Desarrollo de la Investigación Científica	10%	9.41%
Con destino al desarrollo y fortalecimiento de los doctorados.	5%	4.71%
Con destino a las bibliotecas y centros de documentación.	5%	4.71%
Con destino al fortalecimiento de la Red de Datos	5%	4.71%

Fuente: Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003, Informe de ejecución de los recursos de estampilla 2008 – 2013 y oficio 2019-IE-20167 del 04-07-19 de la UDFJC.

Respecto de la destinación específica establecida por el legislador la Corte Constitucional, al analizar entre otras la constitucionalidad de la Ley 648 de 2001, consideró que:

*“(…) Se concluye entonces que dentro del marco de generalidad de la ley de autorizaciones a que se ha hecho referencia, bien puede **incluir el legislador, en ejercicio de su soberanía impositiva, la destinación del recaudo** a que aluden las leyes demandadas, siempre que no implique una intervención injustificada en la autonomía de los entes territoriales (...)”*²⁴. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

*“(…) de conformidad con el artículo 338 superior en materia de **tasas y contribuciones, existe reserva legal** para efectos de señalar la “forma” en que los recaudos o beneficios deben ser repartidos, es decir los límites materiales de aplicación del recaudo, de manera que ninguna autoridad administrativa se encuentra autorizada para este propósito. Por esta primera razón, la Corte Constitucional no encuentra reparo en que sea la ley en sentido material, la que en el caso concreto **haya señalado los límites porcentuales de destinación del recaudo** en beneficio de la Universidad de la Guajira, pues basta indicar que la **norma apenas señala un límite material de distribución del recaudo**, sin inmiscuirse en la aplicación de dichos porcentajes o en la ejecución del gasto (...)”*²⁵ (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Así mismo la Corte Constitucional, en tratándose de los recursos provenientes por concepto de estampillas, ha considerado que:

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-538 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-768 de 2010. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(…) Sintetizando: si bien es cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debe fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas; también lo es que frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales. De este modo, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo. Sobre esta tensión que se produce entre los principios de legalidad tributaria y autonomía territorial, en reciente pronunciamiento la Corte señaló:

“(…) El principio de la certeza del tributo o de la precisión legal de los elementos de la obligación tributaria- surge como un extremo definitorio del principio de autonomía territorial que a la luz del artículo 287-3 superior reivindica en cabeza de las entidades territoriales su derecho a “(…) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Por donde, entre estos dos principios fluye una tensión que según sea el sentido e intensidad con que se resuelva, favorecerá o frustrará fiscalmente el cometido autonómico de las entidades territoriales: a mayor gobernabilidad territorial sobre la fijación directa de los componentes de la obligación tributaria, mayor será su autonomía impositiva; y viceversa. Sin desconocer, claro es, la importancia capital del postulado de unidad económica que debe presidir las decisiones fiscales en lo nacional y territorial, con la subsiguiente salvaguarda contra la atomización del tributo. En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos. De lo cual se concluye que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución (...)

*De conformidad con el artículo 338 de la Constitución y tomando en consideración el anterior criterio jurisprudencial, es fácil concluir que las leyes demandadas, cuyo objeto es la autorización a una asamblea o concejo municipal o distrital para la creación de un tributo, **no deben contener todos los elementos del mismo**. Si bien resulta imprescindible que este último contenga todos los elementos esenciales esgrimidos en el citado canon constitucional, en manera alguna dicha norma “señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos. Por consiguiente, es conforme con la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del mismo” (...)* Tratándose de recursos propios de las entidades territoriales, no hay razón para que el legislador delimite cada uno de los elementos del tributo, pues de esa forma cercenaría la autonomía fiscal de que aquéllas gozan por expreso mandato constitucional. En consecuencia, el cargo según el cual las leyes demandadas son inconstitucionales por no contener todos los elementos constitutivos del tributo, no está llamado a prosperar (...)²⁶”

Mediante Acuerdo 053 de 2002, el Concejo de Bogotá, incorpora la destinación y porcentajes de distribución establecidos en la Ley 648 de 2001 y otorga la competencia para reglamentar el giro y el recaudo al Gobierno Distrital, sin embargo, limita la ejecución de recursos al cumplimiento de un plan de desempeño en las áreas académica, financiera, administrativa y pensional.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-538 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería



Mediante Decreto 043 de 2002, el Gobierno Distrital, reglamentó el recaudo de la Estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, sin embargo, no se hace relación sobre la periodicidad en que se giraran los recursos recaudados a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Decreto derogado por el Decreto 093 del 08-02-2003.

Mediante el Decreto 093 de 2003, menciona que los recursos deben ser girados previo cumplimiento del plan de desempeño por parte de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, los recursos deben ser administrados en cuentas contables y bancarias separadas, además en los párrafos del artículo 5, se estableció lo siguiente:

*“(…) **Parágrafo 1º.-** La Secretaría de Hacienda establecerá los criterios técnicos y jurídicos de certificación del cumplimiento progresivo del Plan de Desempeño y de las obligaciones correspondientes a las cesantías y pensiones de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, de conformidad con lo previsto por las autoridades nacionales.*

***Parágrafo 2º.- El PAC de la Universidad Distrital,** respecto de los recursos provenientes del recaudo de la “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” deberá ser programado de acuerdo a lo previsto en el Plan de Desempeño **y según los porcentajes asignados para cada uno de los gastos señalados en el artículo 2º de la Ley 648 de 2001** y el artículo 5º del Acuerdo 53 de 2002.*

***Parágrafo 3º.-** Los recursos obtenidos por concepto del descuento del 1% “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, sólo podrán ser utilizados por la Universidad Distrital para gastos que se causen a partir del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 7º del Acuerdo No 53 de 2002, **destinados y distribuidos de conformidad al artículo 2º de la Ley 648 de 2001** y el artículo 5º del Acuerdo Distrital 53 de 2002²⁷”. (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

En el Acuerdo 272 de 2007, se realizan modificaciones al Acuerdo 053 de 2002, respecto del giro de los recursos recaudados por concepto de estampilla para las vigencias 2002, 2003, 2004 y 2005, los cuales se deberán girar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el mes siguiente a la entrada en vigencia del acuerdo, excepto los recursos provenientes al pasivo pensional.

En el artículo 51 del Acuerdo 308 de 2012, se establece “(…) Autorizar a la Secretaría Distrital de Hacienda para girar a la Universidad Distrital Francisco José de Caldas los recursos recaudados por concepto de estampilla, a partir de la vigencia 2006, excepto el porcentaje relativo al pasivo prestacional de pensiones y cesantías (...)”

Respecto de la disponibilidad de los recursos la Secretaría Distrital de Hacienda, informa que:

“(…) inmediatamente los recursos son recaudados, liquidados, reconocidos e informados por la SDH, pasan a ser de disponibilidad inmediata a cargo el órgano ordenador de los

²⁷ Artículo 5 Decreto 093 de 2003



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

giros – el Ente Autónomo Universitario. Mientras ese ente instruye lo pertinente, se mantienen debidamente administrados a su entera disposición, siendo del fuero y responsabilidad exclusivos de las instancias autónomas y competentes al interior de la Universidad Distrital determinar si siguen de depósito y administración en la DDT o se transfieren a una cuenta o instrumento financiero de su directa titularidad, o se giran a beneficiarios legitimados, con toda la información pertinente para cumplir la ordenación de giro (...)

(...) con pleno respeto por la autonomía legal, administrativa y financiera consagrada en la norma superior constitucional y en su desarrollo legal y jurisprudencial, de una parte y de otra acatando el mandato del Acuerdo 696 de 2017), la Secretaría Distrital de Hacienda en cada vigencia puntualmente ha liquidado los recursos por la estampilla; los ha reconocido, separado y controlado contablemente; los ha administrado de acuerdo con las disposiciones y principios aplicables a la gestión tesimal; y en cada mensualidad ha informado detalladamente sobre los saldos acumulados de esos recursos y los ha puesto a entera, permanente e inmediata disposición de las instancias competentes al interior del Ente Autónomo Universitario, únicas autoridades autónomas y competentes para disponer los recursos (...)”²⁸.

De acuerdo con el análisis normativo para la vigencia 2003, se debieron aplicar los porcentajes establecidos en la Ley 648 de 2001, para la vigencia 2004 y siguientes, los porcentajes aplicados deben ser acordes con la modificación de la Ley 863 de 2003, recursos que han estado disponibles para que sean invertidos por la UDFJC.

En cuanto a los rendimientos financieros generados por el capital recaudado por concepto de estampilla, las normas creadoras del tributo no establecen reglamentación sobre el particular, sin embargo, la jurisprudencia ha considerado que deben invertir de conformidad con la destinación específica de la ley que los crea:

“(...) Ahora bien, debe precisarse que las estampillas a que se viene haciendo referencia, pertenecen a lo que se conoce como tasas parafiscales, pues son un gravamen que surge de la realización de un acto jurídico, cual es la suscripción de un contrato con el Departamento, que se causan sobre un hecho concreto y que por disposición legal tienen una destinación específica, cuyas características difieren de las que permiten identificar al impuesto indirecto.

Es así como las tasas participan del concepto de parafiscalidad, definido en el artículo 2 de la Ley 225 de 1995, en los siguientes términos:

*“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y **se destinarán sólo al objeto***

²⁸ Oficio 2019EE139583 del 25-07-19 de la Secretaría Distrital de Hacienda.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable (...)”²⁹. (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, las normas del Estatuto Orgánico de presupuesto (Decreto Nacional 111 de 1996), establecen que los rendimientos y excedentes financieros, de los recursos de destinación específica deben ser ejecutados en la forma dispuesta en la ley que los crea y se invertirán solo a lo previsto en ella:

“(...) ARTÍCULO 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179/94, artículo 12. Ley 225/95, artículo 2o.) (...)”.

Así mismo, a nivel Distrital el Decreto 390 de 2008, “Por el cual se reglamentan los Acuerdos Orgánicos de Presupuesto 24 de 1995 y 20 de 1996, en materia de tesorería y crédito público y se dictan otras disposiciones”, establece que los rendimientos generados con recursos de destinación específica, serán a favor de dicha destinación:

“Artículo 14°. Rendimientos. *Pertenecen al Distrito Capital los rendimientos que se obtengan con los recursos administrados a través de la Cuenta Única Distrital, así como los obtenidos por entidades públicas y privadas con los recursos del Distrito Capital, con excepción de los rendimientos que se obtengan con los recursos del Fondo de Pensiones Públicas de Bogotá D.C.*

Los establecimientos públicos deberán depositar los rendimientos obtenidos dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación en las cuentas bancarias determinadas para este fin por la Dirección Distrital de Tesorería.

*Los rendimientos obtenidos por la Dirección Distrital de Tesorería **con recursos administrados**, pertenecientes a entidades que no hagan parte del Presupuesto Anual del Distrito, o **con recursos de destinación específica**, que hayan sido ejecutados y depositados en cuentas separadas a la Unidad de Caja, **serán de estas entidades o a favor de dichas destinaciones**, respectivamente (...)”.* (Subrayado fuera de texto)

La UDFJC, ha utilizado los recursos de destinación específica en los siguientes proyectos de inversión:

²⁹ Consejo de Estado CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, Consejero ponente: LIGIA LOPEZ DIAZ, Bogotá, D.C., cinco (5) de octubre dos mil seis (2006), Radicación número: 08001-23-31-000-2002-01507-01(14527).



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Cuadro No. 22
PROYECTOS EN LOS CUALES SE HAN INVERTIDO LOS RECURSOS ESTAMPILLA Y RENDIMIENTOS

DISTRIBUCIÓN RECURSO DE ESTAMPILLA	CÓDIGO	PROYECTO DE INVERSIÓN
Para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad.	379	Construcción Nueva Sede Universitaria Ciudadela El Porvenir – Bosa.
	380	
Para mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales	4149	Dotación de Laboratorios U.D.
Para promover el Fondo de Desarrollo de la Investigación Científica.	378	
Con destino a las bibliotecas y centros de documentación.	4150	Dotación y Actualización Biblioteca
Con destino al desarrollo y fortalecimiento de los Doctorados.	389	
Con destino al fortalecimiento de la Red de Datos.	188	Sistema Integral de Información y Telecomunicaciones.

Fuente: Informe Recursos de inversión “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas” 2008 – 2018. Análisis de la Ejecución de Estampilla Propia y Otras fuentes de financiamiento. Realizado por la UDFJC.

De acuerdo con la certificación suscrita por la Secretaría Distrital de Hacienda, por concepto de estampilla, se han recaudado los siguientes recursos con sus respectivos rendimientos:

Cuadro No. 23
RECAUDO RECURSOS ESTAMPILLA Y RENDIMIENTOS

(Cifras en pesos \$)

Vigencia	RECAUDO			RENDIMIENTOS FINANCIEROS			TOTAL
	CAPITAL	PASIVO PRESTACIONAL	TOTAL	CAPITAL	PASIVO PRESTACIONAL	TOTAL	
2.003	\$ 7.682.854.906	\$ 1.920.713.727	\$ 9.603.568.633				\$ 9.603.568.633
2.004	\$ 7.215.422.090	\$ 1.803.855.522	\$ 9.019.277.612				\$ 9.019.277.612
2.005	\$ 9.250.821.687	\$ 2.312.705.422	\$ 11.563.527.109				\$ 11.563.527.109
2.006	\$ 13.485.113.823	\$ 3.371.278.456	\$ 16.856.392.279				\$ 16.856.392.279
2.007	\$ 17.210.013.012	\$ 4.302.503.253	\$ 21.512.516.265	\$ 2.796.026.068	\$ 699.006.652	\$ 3.495.032.720	\$ 25.007.548.985
2.008	\$ 18.451.167.513	\$ 4.612.791.878	\$ 23.063.959.391	\$ 5.589.476.321	\$ 1.397.369.080	\$ 6.986.845.401	\$ 30.050.804.792
2.009	\$ 20.832.542.333	\$ 5.208.135.583	\$ 26.040.677.916	\$ 5.312.055.778	\$ 1.328.013.945	\$ 6.640.069.723	\$ 32.680.747.639
2.010	\$ 23.749.822.532	\$ 5.937.455.633	\$ 29.687.278.165	\$ 3.409.878.048	\$ 852.469.512	\$ 4.262.347.560	\$ 33.949.625.725
2.011	\$ 22.072.217.422	\$ 5.518.054.356	\$ 27.590.271.778	\$ 4.348.570.908	\$ 1.087.142.727	\$ 5.435.713.635	\$ 33.025.985.413
2.012	\$ 18.507.923.859	\$ 4.626.980.965	\$ 23.134.904.824	\$ 5.936.160.931	\$ 1.484.040.233	\$ 7.420.201.164	\$ 30.555.105.988
2.013	\$ 19.372.074.500	\$ 4.843.018.625	\$ 24.215.093.125	\$ 3.371.565.066	\$ 842.891.266	\$ 4.214.456.332	\$ 28.429.549.457
2.014	\$ 25.858.300.558	\$ 6.464.575.139	\$ 32.322.875.697	\$ 3.556.404.572	\$ 889.101.143	\$ 4.445.505.715	\$ 36.768.381.412
2.015	\$ 30.661.689.470	\$ 7.665.422.368	\$ 38.327.111.838	\$ 3.993.523.606	\$ 998.380.901	\$ 4.991.904.507	\$ 43.319.016.345
2.016	\$ 26.783.414.852	\$ 6.695.853.713	\$ 33.479.268.565	\$ 7.113.092.422	\$ 1.778.273.106	\$ 8.891.365.528	\$ 42.370.634.093
2.017	\$ 29.893.187.953	\$ 7.473.296.678	\$ 37.366.484.631	\$ 5.769.730.122	\$ 2.119.207.784	\$ 7.888.937.906	\$ 45.255.422.537
2.018	\$ 18.998.557.799	\$ 4.149.416.152	\$ 23.147.973.951	\$ 2.045.073.199	\$ 4.324.789.098	\$ 6.369.862.297	\$ 29.517.836.248
2.019	\$ 2.420.356.000	\$ 605.089.000	\$ 3.025.445.000	\$ 467.632.966	\$ 1.102.555.617	\$ 1.570.188.583	\$ 4.595.633.583
Total	\$312.445.480.309	\$ 77.511.146.470	\$389.956.626.779	\$ 53.709.190.007	\$ 18.903.241.064	\$ 72.612.431.071	\$462.569.057.850

Fuente: Oficio No. 2019EE76630 del 17-04-19 de la Secretaría Distrital de Hacienda

Por comprometer para inversión recursos destinados para el “PASIVO PENSIONAL”

En el siguiente cuadro, se relaciona la distribución según destinación específica del recaudo por concepto de estampilla certificado por la Secretaría Distrital de Hacienda, y los saldos del recurso según la inversión que realiza la Universidad Distrital Francisco José de Caldas:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Cuadro No. 24
SALDOS DISPONIBLES DE ACUERDO CON LOS COMPROMISOS RECURSOS CON
DESTINACIÓN ESPECÍFICA

(Cifras en pesos \$)

RECAUDO CERTIFICADO SDH				DISTRIBUCIÓN DESTINACIÓN ESPECÍFICA APLICADA EN EL GASTO -SEGÚN EJECUCIÓN PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES, EJECUCIÓN DEL GASTO Y REVISIÓN A LA CONTRATACIÓN							
AÑO	CAPITAL	RENDIMIENTOS FINANCIEROS	TOTAL RECAUDO PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN	Fortalecimiento de la Red de Datos y TIC (Proyecto de inversión: 188)	Promover el Fondo de Desarrollo de Investigación Científica (Proyecto de inversión: 378)	Plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad (Proyectos de inversión: 379 y 380)	Desarrollo y fortalecimiento de doctorados (Proyecto de inversión: 389)	Mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales (PROYECTO DE INVERSIÓN: 4149)	Bibliotecas y Centros de Documentación (PROYECTO DE INVERSIÓN: 4150)	TOTAL COMPROMETIDO CON RECURSOS ESTAMPILLA (CAPITAL + RENDIMIENTOS FINANCIEROS)	SALDO DISPONIBLE PARA INVERSIÓN
2003	8.163.033.338		8.163.033.338	Durante este periodo no se ejecutaron recursos de Estampilla dado que la Universidad estuvo condicionada al cumplimiento del Plan de Desempeño							
2004	7.215.422.090		7.215.422.090								
2005	9.250.821.687		9.250.821.687								
2006	13.485.113.823		13.485.113.823								
2007	17.210.013.012	2.796.026.609	20.006.039.621								58.120.430.559
2008	18.451.167.514	5.589.476.322	24.040.643.835	992.214.629	594.234.782	7.676.322.200	330.247.214	6.436.086.038	770.228.974	16.799.333.837	65.361.740.557
2009	20.832.542.333	5.312.055.778	26.144.598.111	2.879.737.458	1.855.281.073	2.768.527.923	2.108.972.586	9.837.444.649	123.082.000	19.573.045.689	71.933.292.980
2010	23.749.822.532	3.409.878.048	27.159.700.580	1.461.586.358	1.037.974.735	39.842.614.931	630.728.494	3.563.849.529	2.386.651.398	48.923.405.445	50.169.588.115
2011	22.072.217.422	4.348.570.908	26.420.788.330	3.502.162.188	1.360.326.406	18.802.362.853	886.043.410	10.815.367.050	1.233.692.468	36.599.954.375	39.990.422.070
2012	18.507.923.859	5.936.160.931	24.444.084.790	2.750.625.700	1.559.929.458	8.464.251.443	1.327.734.864	10.686.497.545	1.490.248.144	26.279.287.154	38.155.219.706
2013	19.372.074.500	3.371.565.066	22.743.639.566	3.250.605.298	3.288.795.126	65.202.511.427	2.118.442.823	9.334.440.910	3.771.081.248	86.965.876.832	-26.067.017.560
2014	25.858.300.558	3.556.404.572	29.414.705.130	4.713.144.524	4.178.871.593	672.760.346	1.917.114.889	5.310.369.078	2.303.404.329	19.095.664.759	-15.747.977.189
2015	30.661.689.470	3.993.523.606	34.655.213.076	2.043.319.013	3.458.260.341	5.101.820.200	2.318.040.280	5.991.635.380	4.000.104.668	22.913.179.882	-4.005.943.995
2016	26.783.414.852	7.113.092.422	33.896.507.274	1.954.064.705	2.845.901.873	18.551.400.833	3.335.822.574	12.448.697.197	3.715.389.684	42.851.276.866	-12.960.713.587
2017	29.893.187.705	6.311.150.325	36.204.338.030	0	3.508.688.221	7.406.244.150	1.958.290.435	6.515.829.812	1.682.665.772	21.071.718.390	2.171.906.053
2018	18.518.379.161	5.095.889.838	23.614.268.998	729.282.999	1.068.813.711	857.747.920	1.542.235.702	4.152.295.668	688.781.205	9.039.157.205	16.747.017.846
Total Acumulado	310.025.123.856	56.833.794.424	366.858.918.280	24.276.742.872	24.757.077.320	175.346.564.226	8.473.673.270	85.092.512.856	22.165.329.890	350.111.900.433	

Fuente: Elaboración equipo auditor en base a la información de los Oficio No. 2019EE76630 del 17-04-19 de la Secretaría de Hacienda Distrital, Oficios Nos OACI-445 del 08-07-19, OACI-0457 del 12-07-19, OACI-0459 del 12-07-19, OACI-0463 del 15-07-19, OACI-0469 del 17-07-19, OACI-0479 del 19-07-19 y porcentajes Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003

En el cuadro anterior se observa, que en las vigencias 2013, 2014, 2015 y 2016, la Universidad Distrital, realizó **compromisos que excedieron** el valor del recaudo acumulado por “CAPITAL” y los respectivos “RENDIMIENTOS FINANCIEROS”, que por destinación específica les correspondía, según los porcentajes establecidos en las Leyes 648 de 2001 y 863 del 2003, comprometiendo recursos destinados para el “PASIVO PENSIONAL”, los cuales por mandato legal y reglamentario **sólo se pueden utilizar para dicho fin**, una vez sea aprobado el pacto de concurrencia.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Así las cosas, se evidencia que los servidores públicos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, al comprometer recursos que por destinación específica, corresponden al pasivo pensional para las vigencias 2013, 2014, 2015 y 2016, presuntamente pudieron incurrir en el tipo penal de peculado por aplicación oficial diferente.

Adicionalmente, los recursos recaudados y sus respectivos rendimientos financieros, no se distribuyeron según los porcentajes establecidos en la ley, observando que a diciembre de 2018, las siguientes destinaciones específicas tienen un mayor valor comprometido, frente al porcentaje que le correspondía según el recaudo, así:

- **“Con destino al fortalecimiento de la Red de Datos”.** Recursos invertidos por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el Proyecto de Inversión 188: **“Sistema Integral de Información”**

Cuadro No. 25
MENOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES
PROYECTO DE INVERSIÓN 188

(Cifras en pesos \$)

Año	Valor correspondiente al aplicar el porcentaje según destinación específica			Recursos	Saldo Disponible
	Recaudo (capital)	Rendimientos Financieros	Total Recursos	Comprometidos proyectos 188	
2003	\$ 480.178.432	\$ 0	\$ 480.178.432	\$ 0	
2004	\$ 424.807.976	\$ 0	\$ 424.807.976	\$ 0	\$ 904.986.408
2005	\$ 544.642.127	\$ 0	\$ 544.642.127	\$ 0	\$ 1.449.628.535
2006	\$ 793.936.076	\$ 0	\$ 793.936.076	\$ 0	\$ 2.243.564.611
2007	\$ 1.013.239.516	\$ 164.616.067	\$ 1.177.855.583	\$ 0	\$ 3.421.420.194
2008	\$ 1.086.312.487	\$ 329.080.418	\$ 1.415.392.906	\$ 992.214.629	\$ 3.844.598.471
2009	\$ 1.226.515.930	\$ 312.747.284	\$ 1.539.263.214	\$ 2.879.737.458	\$ 2.504.124.227
2010	\$ 1.398.270.802	\$ 200.756.570	\$ 1.599.027.372	\$ 1.461.586.358	\$ 2.641.565.241
2011	\$ 1.299.501.801	\$ 256.022.112	\$ 1.555.523.913	\$ 3.502.162.188	\$ 694.926.966
2012	\$ 1.089.654.017	\$ 349.491.475	\$ 1.439.145.492	\$ 2.750.625.700	-\$ 616.553.242
2013	\$ 1.140.530.886	\$ 198.500.893	\$ 1.339.031.779	\$ 3.250.605.298	-\$ 2.528.126.761
2014	\$ 1.522.407.445	\$ 209.383.319	\$ 1.731.790.765	\$ 4.713.144.524	-\$ 5.509.480.520
2015	\$ 1.805.206.968	\$ 235.118.702	\$ 2.040.325.670	\$ 2.043.319.013	-\$ 5.512.473.863
2016	\$ 1.576.873.549	\$ 418.783.316	\$ 1.995.656.866	\$ 1.954.064.705	-\$ 5.470.881.702
2017	\$ 1.759.961.426	\$ 371.568.975	\$ 2.131.530.401	\$ 0	-\$ 3.339.351.301
2018	\$ 1.090.269.573	\$ 300.020.514	\$ 1.390.290.087	\$ 729.282.999	-\$ 2.678.344.213
TOTAL	\$ 18.252.309.011	\$ 3.346.089.647	\$ 21.598.398.658	\$ 24.276.742.872	-\$ 2.678.344.213
MAYOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES DE "ESTAMPILLA"			\$2.678.344.214		

Fuente: Elaboración equipo auditor en base a la información de los Oficio No. 2019EE76630 del 17-04-19 de la Secretaría de Hacienda Distrital, Oficios Nos OACI-445 del 08-07-19, OACI-0457 del 12-07-19, OACI-0459 del 12-07-19, OACI-0463 del 15-07-19, OACI-0469 del 17-07-19, OACI-0479 del 19-07-19 y porcentajes Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003

Del análisis de la información del anterior cuadro, se evidencia que para las vigencias 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, la UDFJC comprometió más recursos que por destinación específica le corresponde según porcentaje establecido por el legislador, **con destino al fortalecimiento de la Red de Datos.**



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El año 2014, corresponde a la vigencia en la cual se presenta mayor diferencia, toda vez que se comprometieron recursos de \$4.713.144.524, los cuales son superiores en \$5.509.480.520, respecto de los recursos recaudados y disponibles para ejecución por destinación específica.

Al comparar el recaudo respecto de la ejecución en el periodo 2003 a 2018, se observa que la UDFJC ha ejecutado recursos superiores en \$2.678.344.214 a los que por Ley, le corresponde según el recaudo por la destinación específica.

- **“Con destino a las bibliotecas y centros de documentación”.** Recursos invertidos por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el Proyecto de Inversión 4150: **“Sistema Integral de Información”**

Cuadro No. 26
MENOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES
PROYECTO DE INVERSIÓN 4150

(Cifras en pesos \$)

Año	Valor correspondiente al aplicar el porcentaje según destinación específica			Recursos	Saldo Disponible
	Recaudo (capital) (a)	Rendimientos Financieros (b)	Total Recursos (a + b)	Comprometidos proyectos 4150	
2003	\$ 480.178.432	\$ 0	\$ 480.178.432	\$ 0	
2004	\$ 424.807.976	\$ 0	\$ 424.807.976	\$ 0	\$ 904.986.408
2005	\$ 544.642.127	\$ 0	\$ 544.642.127	\$ 0	\$ 1.449.628.535
2006	\$ 793.936.076	\$ 0	\$ 793.936.076	\$ 0	\$ 2.243.564.611
2007	\$ 1.013.239.516	\$ 164.616.067	\$ 1.177.855.583	\$ 0	\$ 3.421.420.194
2008	\$ 1.086.312.487	\$ 329.080.418	\$ 1.415.392.906	\$ 770.228.974	\$ 4.066.584.126
2009	\$ 1.226.515.930	\$ 312.747.284	\$ 1.539.263.214	\$ 123.082.000	\$ 5.482.765.340
2010	\$ 1.398.270.802	\$ 200.756.570	\$ 1.599.027.372	\$ 2.386.651.398	\$ 4.695.141.314
2011	\$ 1.299.501.801	\$ 256.022.112	\$ 1.555.523.913	\$ 1.233.692.468	\$ 5.016.972.759
2012	\$ 1.089.654.017	\$ 349.491.475	\$ 1.439.145.492	\$ 1.490.248.144	\$ 4.965.870.107
2013	\$ 1.140.530.886	\$ 198.500.893	\$ 1.339.031.779	\$ 3.771.081.248	\$ 2.533.820.638
2014	\$ 1.522.407.445	\$ 209.383.319	\$ 1.731.790.765	\$ 2.303.404.329	\$ 1.962.207.074
2015	\$ 1.805.206.968	\$ 235.118.702	\$ 2.040.325.670	\$ 4.000.104.668	\$ 2.428.076
2016	\$ 1.576.873.549	\$ 418.783.316	\$ 1.995.656.866	\$ 3.715.389.684	-\$ 1.717.304.742
2017	\$ 1.759.961.426	\$ 371.568.975	\$ 2.131.530.401	\$ 1.682.665.772	-\$ 1.268.440.113
2018	\$ 1.090.269.573	\$ 300.020.514	\$ 1.390.290.087	\$ 688.781.205	-\$ 566.931.231
TOTAL	\$ 18.252.309.011	\$ 3.346.089.647	\$ 21.598.398.658	\$ 22.165.329.890	-\$ 566.931.231
MAYOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES DE "ESTAMPILLA"			\$566.931.232		

Fuente: Elaboración equipo auditor en base a la información de los Oficio No. 2019EE76630 del 17-04-19 de la Secretaría de Hacienda Distrital, Oficios Nos OACI-445 del 08-07-19, OACI-0457 del 12-07-19, OACI-0459 del 12-07-19, OACI-0463 del 15-07-19, OACI-0469 del 17-07-19, OACI-0479 del 19-07-19 y porcentajes Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003

Del análisis de la información del anterior cuadro, se evidencia que para las vigencias 2016, 2017 y 2018, la UDFJC comprometió más recursos que por destinación específica le corresponde según porcentaje establecido por el legislador, con destino a las bibliotecas y centros de documentación.

El año 2016, corresponde a la vigencia en la cual se presenta mayor diferencia, toda vez que se comprometieron recursos de \$3.715.389.684, los cuales son superiores en \$1.717.304.742, respecto de los recursos recaudados y disponibles para ejecución por destinación específica.

Al comparar el recaudo respecto de la ejecución en el periodo 2003 a 2018, se observa que la UDFJC ha ejecutado recursos superiores en \$566.931.232 a los que por Ley, le corresponde según el recaudo por la destinación específica.

- Destinación **“Para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad”**. Recursos invertidos por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en los Proyectos de Inversión: **379 “Construcción Nueva Sede Ciudadela Del Porvenir Bosa”** y **380 “Mejoramiento y Ampliación De La Infraestructura Física De La UD”**.

Cuadro No. 27
MENOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES
PROYECTOS DE INVERSIÓN 379 Y 380

(Cifras en pesos \$)

Año	Valor correspondiente al aplicar el porcentaje según destinación específica			Recursos Comprometidos proyectos 379 y 380	Saldo Disponible
	Recaudo (capital) (a)	Rendimientos Financieros (b)	Total Recursos (a + b)		
2003	\$3.841.427.453		\$3.841.427.453		
2004	\$3.395.758.021		\$3.395.758.021		\$7.237.185.474
2005	\$4.353.667.957		\$4.353.667.957		\$11.590.853.431
2006	\$6.346.431.693		\$6.346.431.693		\$17.937.285.124
2007	\$8.099.462.374	\$1.315.880.023	\$9.415.342.397		\$27.352.627.520
2008	\$8.683.580.711	\$2.630.547.294	\$11.314.128.005	\$7.676.322.200	\$30.990.433.325
2009	\$9.804.315.235	\$2.499.986.251	\$12.304.301.486	\$2.768.527.923	\$40.526.206.888
2010	\$11.177.260.229	\$1.604.773.856	\$12.782.034.085	\$39.842.614.931	\$13.465.626.043
2011	\$10.387.737.324	\$2.046.546.184	\$12.434.283.508	\$18.802.362.853	\$7.097.546.698
2012	\$8.710.291.666	\$2.793.705.738	\$11.503.997.404	\$8.464.251.443	\$10.137.292.659
2013	\$9.116.982.562	\$1.586.742.809	\$10.703.725.371	\$65.202.511.427	-\$44.361.493.397
2014	\$12.169.562.700	\$1.673.732.902	\$13.843.295.602	\$672.760.346	-\$31.190.958.142
2015	\$14.430.157.607	\$1.879.452.047	\$16.309.609.654	\$5.101.820.200	-\$19.983.168.688
2016	\$12.604.944.615	\$3.347.599.121	\$15.952.543.736	\$18.551.400.833	-\$22.582.025.785
2017	\$14.068.481.464	\$2.970.185.122	\$17.038.666.585	\$7.406.244.150	-\$12.949.603.350
2018	\$8.715.212.193	\$2.398.253.155	\$11.113.465.347	\$857.747.920	-\$2.693.885.922
TOTAL	145.905.273.803	\$26.747.404.501	\$172.652.678.304	\$175.346.564.226	-\$2.693.885.922
MAYOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES DE "ESTAMPILLA"			\$2.693.885.922		

Fuente: Elaboración equipo auditor en base a la información de los Oficio No. 2019EE76630 del 17-04-19 de la Secretaría de Hacienda Distrital, Oficios Nos OACI-445 del 08-07-19, OACI-0457 del 12-07-19, OACI-0459 del 12-07-19, OACI-0463 del 15-07-19, OACI-0469 del 17-07-19, OACI-0479 del 19-07-19 y porcentajes Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003.

Del análisis de la información del anterior cuadro, se evidencia que para las vigencias 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, la UDFJC comprometió más



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

recursos que por destinación específica le corresponde según porcentaje establecido por el legislador, con destino para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad.

El año 2013, corresponde a la vigencia en la cual se presenta mayor diferencia, toda vez que se comprometieron recursos de \$65.202.511.427, los cuales son superiores en \$44.361.493.397, respecto de los recursos recaudados y disponibles para ejecución por destinación específica.

Al comparar el recaudo respecto de la ejecución en el periodo 2003 a 2018, se observa que la UDFJC ha ejecutado recursos superiores en \$2.693.885.922 a los que, por Ley, le corresponde según el recaudo por la destinación específica.

Así mismo, para la siguiente destinación, aunque en el periodo 2003 a 2018, se comprometieron recursos inferiores a los porcentajes asignados por el legislador, sin embargo, en algunas vigencias se comprometió un mayor valor frente al porcentaje que le correspondía, según el recaudo:

- Destinación **“Para mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales”**. Recursos invertidos por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el Proyecto de Inversión **4149: “Dotación de Laboratorios de la UD”**

Cuadro No. 28
MENOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES
PROYECTO DE INVERSIÓN 4149

(Cifras en pesos \$)

Año	Valor correspondiente al aplicar el porcentaje según destinación específica			Recursos Comprometidos Proyecto 4149	Saldo Disponible
	Recaudo (capital) (a)	Rendimientos Financieros (b)	Total Recursos (a + b)		
2003	\$ 1.920.713.727		\$ 1.920.713.727		\$ 1.920.713.727
2004	\$ 1.696.526.119		\$ 1.696.526.119		\$ 3.617.239.845
2005	\$ 2.175.099.449		\$ 2.175.099.449		\$ 5.792.339.295
2006	\$ 3.170.687.388		\$ 3.170.687.388		\$ 8.963.026.682
2007	\$ 4.046.504.309	\$ 657.415.756	\$ 4.703.920.066		\$ 13.666.946.748
2008	\$ 4.338.330.762	\$ 1.314.225.620	\$ 5.652.556.382	\$ 6.436.086.038	\$ 12.883.417.092
2009	\$ 4.898.251.516	\$ 1.248.997.115	\$ 6.147.248.631	\$ 9.837.444.649	\$ 9.193.221.074
2010	\$ 5.584.177.023	\$ 801.747.576	\$ 6.385.924.599	\$ 3.563.849.529	\$ 12.015.296.144
2011	\$ 5.189.730.121	\$ 1.022.457.735	\$ 6.212.187.856	\$ 10.815.367.050	\$ 7.412.116.950
2012	\$ 4.351.675.597	\$ 1.395.739.839	\$ 5.747.415.436	\$ 10.686.497.545	\$ 2.473.034.842
2013	\$ 4.554.859.017	\$ 792.739.236	\$ 5.347.598.253	\$ 9.334.440.910	-\$ 1.513.807.815
2014	\$ 6.079.932.919	\$ 836.199.625	\$ 6.916.132.544	\$ 5.310.369.078	\$ 91.955.650
2015	\$ 7.209.329.737	\$ 938.977.238	\$ 8.148.306.974	\$ 5.991.635.380	\$ 2.248.627.245
2016	\$ 6.297.450.417	\$ 1.672.465.856	\$ 7.969.916.273	\$ 12.448.697.197	-\$ 2.230.153.679



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Año	Valor correspondiente al aplicar el porcentaje según destinación específica			Recursos Comprometidos Proyecto <u>4149</u>	Saldo Disponible
	Recaudo (capital) (a)	Rendimientos Financieros (b)	Total Recursos (a + b)		
2017	\$ 7.028.635.759	\$ 1.483.909.220	\$ 8.512.544.979	\$ 6.515.829.812	-\$ 233.438.512
2018	\$ 4.354.133.900	\$ 1.198.171.098	\$ 5.552.304.998	\$ 4.152.295.668	\$ 1.166.570.818
TOTAL	\$ 72.896.037.760	\$ 13.363.045.914	\$ 86.259.083.673	\$ 85.092.512.856	\$ 1.166.570.818
MENOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES DE "ESTAMPILLA"			\$ 1.166.570.818		

Fuente: Elaboración equipo auditor en base a la información de los Oficio No. 2019EE76630 del 17-04-19 de la Secretaría Distrital de Hacienda, Oficios Nos OACI-445 del 08-07-19, OACI-0457 del 12-07-19, OACI-0459 del 12-07-19, OACI-0463 del 15-07-19, OACI-0469 del 17-07-19, OACI-0479 del 19-07-19 y porcentajes Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003

Del análisis de la información del anterior cuadro, se evidencia que para las vigencias 2013, 2016 y 2017, la UDFJC comprometió más recursos que por destinación específica le corresponde, según porcentaje establecido por el legislador, con destino para mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales.

Al comparar el recaudo respecto de la ejecución en el periodo 2003 a 2018, se observa que la UDFJC ha ejecutado recursos inferiores en \$1.166.570.818 a los que por Ley, le corresponde según el recaudo por la destinación específica.

Como se observa en los anteriores cuadros, para las siguientes destinaciones la Universidad Francisco José de Caldas, ejecutó recursos superiores de los recaudados según la destinación específica establecida en las Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003:

Las causas de las irregularidades señaladas obedecen principalmente a:

- Deficiencias en la aplicación de los porcentajes según la respectiva destinación específica.
- Deficiencias en el sistema de control interno.
- Debilidades en los sistemas de información que permitan realizar seguimiento a los recursos, según porcentaje por destinación específica.
- Falta de capacitación del personal que participa en el seguimiento, planeación y ejecución de los recursos con destinación específica provenientes del recaudo de estampilla.
- Desconocimiento de la reglamentación respecto de la programación según los porcentajes asignados para cada uno de los gastos señalados en el artículo 2º de la Ley 648 de 2001 y 843 de 2003.

Los efectos de las irregulares evidenciadas:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- Presunto peculado por aplicación diferente de los recursos públicos con destinación específica.
- Ineficacia en la administración de los recursos con destinación específica.
- Se beneficien ciertos proyectos en desmedro de otros proyectos.

Con la conducta desplegada, se vulnera presuntamente lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, en cuanto al principio de eficacia, artículo 2 Ley 648 de 2001, artículo 47 Ley 863 de 2003, literales b), e), f) y h) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002 y presuntamente se vulneró un tipo penal de los tipificados en la Ley 599 de 2000.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La UDFJC argumenta lo siguiente:

“En lo que concierne al manejo de los recursos provenientes de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, se debe aclarar que la normatividad sobre el gravamen se encuentra sujeto a lo definido en la ley quien expresamente determina que se verifiquen los recaudos en precios constantes, escenario que se encuentra directamente relacionado con la planeación de la ejecución global del recurso autorizado.

Puesto que el monto total autorizado fue establecido a precios constantes del año 1998, desde la promulgación de la ley que creo el gravamen de la Estampilla, el análisis de la ejecución tanto del recaudo como del gasto debe establecerse bajo el parámetro definido en la normatividad vigente so pena de crear un estado de inseguridad jurídica y tributaria, es decir, a precios constantes. Lo anterior con el fin de eliminar la fluctuación de precios a lo largo del tiempo por efecto de la inflación de acuerdo con la variación real de los precios.

Ahora bien, en el análisis relacionado con la ejecución por destinación y el cumplimiento de los porcentajes de Ley, es importante señalar que éste se realiza de manera global a partir de la visión acumulada en la ejecución de los recursos (a precios constantes del año 1998) y sobre el monto total autorizado, de manera que se contribuyese con los recursos de la Estampilla al cumplimiento de las metas estratégicas de desarrollo de la Universidad; esto es, que dadas las características de la Estampilla (con un monto de recaudo limitado y con destinaciones específicas), la ejecución de los recursos por destinación se realizaron conforme a los montos autorizados permitiéndose la priorización, en el tiempo, entre destinaciones.

*En este sentido y tal como se informó en los soportes entregados en marco de la Auditoría 221 de 2019, **ninguno de los proyectos de inversión ha superado el monto total autorizado (hasta Doscientos mil millones de pesos m/cte (\$200.000.000.000) a precios constantes de 1998**, tal como se refleja en la tabla que se presenta a continuación (...).”*

Argumentos que no son de recibo por el órgano de control, toda vez que el artículo 47 de la Ley 863 del 2003, es claro al establecer que el 20% de los **ingresos** por concepto de estampilla serán **objeto de retención y destinado** a los fondos de



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

pensiones; por lo tanto, el manejo “global” que la Universidad dio a estos recursos, sin respetar su destinación específica, contraviene lo normado.

*“(…) **ARTÍCULO 47. RETENCIÓN POR ESTAMPILLAS. Los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento (...).**” (Subrayado fuera de texto).*

Tal como lo evidenció el órgano de control para las vigencias 2013, 2014, 2015 y 2016, la Universidad Distrital, realizó **compromisos que excedieron** el valor del recaudo acumulado y disponible (ingresos) por “CAPITAL” y los respectivos “RENDIMIENTOS FINANCIEROS”, que por destinación específica les correspondía, según los porcentajes establecidos en las Leyes 648 de 2001 y 863 del 2003, comprometiendo recursos destinados para el “PASIVO PENSIONAL”, los cuales por mandato legal y reglamentario, son retenidos para **ser utilizados exclusivamente para tal fin**, por lo tanto, se confirma lo observado respecto de este tema.

Por otra parte, la Ley 648 de 2001, no estableció un período específico para el recaudo de los recursos de estampilla, pero si lo limitó³⁰ a un valor máximo de (\$200.000.000.000.00) a precios constantes de 1998, definiendo además, el concepto del gasto y el porcentaje de cada uno, para su distribución³¹ y ejecución, lo cual es evidente que la Universidad no aplicó.

A su vez, la Ley 648 de 2001, autoriza al Concejo Distrital para: “*determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en actividades y operaciones que se deben realizar en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D. C.*”³².

Dentro de la facultad reglamentaria otorgada por el Concejo de Bogotá al Alcalde Mayor, expidió el Decreto 093 de 2003, “*Por medio del cual se reglamenta el recaudo y giro de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años*”.

En el considerando del acto administrativo anteriormente mencionado se señala que: “*El artículo 7º del Acuerdo 53 del 10 de enero de 2002 autoriza al Gobierno Distrital a reglamentar el recaudo y giro de este tributo y dispone que la ejecución de los recursos estará condicionada al cumplimiento del Plan de Desempeño*”³³.

Para el órgano de control, los parágrafos 2 y 3 del artículo 5 del Decreto 093 de 2003, son claros al establecer para la Universidad Distrital la obligación de programar en el Plan Anual de Caja, los pagos mensuales de los compromisos

³⁰ Artículo 3 de la Ley 648 de 2001

³¹ Artículo 2 de la Ley 648 de 2001

³² Artículo 4 de la Ley 648 de 2001

³³ Considerando Decreto 093 de 2003



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

adquiridos con cargo a los recursos de la estampilla y establecidos según los porcentajes asignados a cada concepto de gasto, así:

*“(…) **Parágrafo 2º.- El PAC de la Universidad Distrital**, respecto de los recursos provenientes **del recaudo** de la “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” deberá ser programado de acuerdo a lo previsto en el Plan de Desempeño **y según los porcentajes asignados para cada uno de los gastos señalados en el artículo 2º de la Ley 648 de 2001** y el artículo 5º del Acuerdo 53 de 2002.*

***Parágrafo 3º.-** Los recursos obtenidos por concepto del descuento del 1% “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, sólo podrán ser utilizados por la Universidad Distrital para gastos que se causen a partir del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 7º del Acuerdo No 53 de 2002, **destinados y distribuidos de conformidad al artículo 2º de la Ley 648 de 2001** y el artículo 5º del Acuerdo Distrital 53 de 2002”. (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Así las cosas, se confirma lo observado respecto a que los recursos recaudados y sus respectivos rendimientos financieros, no se distribuyeron según los porcentajes establecidos en la Ley, observando que a diciembre de 2018, las destinaciones específicas: ***“con destino al fortalecimiento de la Red de Datos, Con destino a las bibliotecas y centros de documentación, para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad y Para mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales”***, tienen un mayor valor comprometido frente al porcentaje que le correspondía, según el recaudo certificado por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Por lo tanto, no se aceptan los argumentos expuestos **y se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia penal y disciplinaria.**

3.1.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por comprometer recursos en porcentajes inferiores a los establecidos en las Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003.

Mediante la Ley 648 de 2001, el Congreso de la República, autoriza la emisión de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, estableciendo una destinación específica a la cual deben ir dirigidos los recursos recaudados por dicho concepto, limitando su recaudo hasta \$200.000.000.000 a precios constantes de 1998; adicionalmente autoriza al Concejo Distrital reglamentar temas relacionados con *“las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en actividades y operaciones que se deben realizar en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D. C³⁴”*.

³⁴ Artículo 4 de la Ley 648 de 2001



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Mediante el artículo 47 de la Ley 863 del 2003, modificó el porcentaje al 20% respecto de la destinación correspondiente al pasivo pensional.

De acuerdo con el análisis realizado a los recursos recaudados y sus respectivos rendimientos financieros, se evidenció que no se distribuyeron según los porcentajes establecidos en la Ley, observando que, a diciembre de 2018, las siguientes destinaciones específicas tienen un menor valor comprometido, frente al porcentaje que le correspondía según el recaudo, así:

- Destinación **“Para promover el Fondo de Desarrollo de la Investigación Científica”**, recursos invertidos por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el Proyecto de Inversión **378: “Promoción de la Investigación y Desarrollo Científico”**.

Cuadro No. 29
MENOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES
PROYECTO DE INVERSIÓN 378

(Cifras en pesos \$)

Año	Valor correspondiente al aplicar el porcentaje según destinación específica			Recursos Comprometidos Proyecto 378	Saldo Disponible
	Recaudo (capital) (a)	Rendimientos Financieros (b)	Total Recursos (a + b)		
2003	\$ 960.356.863		\$ 960.356.863		\$ 960.356.863
2004	\$ 848.714.023		\$ 848.714.023		\$ 1.809.070.887
2005	\$ 1.088.127.901		\$ 1.088.127.901		\$ 2.897.198.788
2006	\$ 1.586.186.513		\$ 1.586.186.513		\$ 4.483.385.301
2007	\$ 2.024.327.781	\$ 328.882.630	\$ 2.353.210.410		\$ 6.836.595.711
2008	\$ 2.170.318.579	\$ 657.462.152	\$ 2.827.780.731	\$ 594.234.782	\$ 9.070.141.661
2009	\$ 2.450.427.792	\$ 624.830.561	\$ 3.075.258.353	\$ 1.855.281.073	\$ 10.290.118.940
2010	\$ 2.793.572.875	\$ 401.086.905	\$ 3.194.659.781	\$ 1.037.974.735	\$ 12.446.803.986
2011	\$ 2.596.244.574	\$ 511.500.653	\$ 3.107.745.227	\$ 1.360.326.406	\$ 14.194.222.807
2012	\$ 2.176.994.544	\$ 698.240.930	\$ 2.875.235.473	\$ 1.559.929.458	\$ 15.509.528.822
2013	\$ 2.278.640.263	\$ 396.580.341	\$ 2.675.220.604	\$ 3.288.795.126	\$ 14.895.954.300
2014	\$ 3.041.582.603	\$ 418.322.088	\$ 3.459.904.691	\$ 4.178.871.593	\$ 14.176.987.398
2015	\$ 3.606.581.224	\$ 469.738.214	\$ 4.076.319.438	\$ 3.458.260.341	\$ 14.795.046.495
2016	\$ 3.150.399.172	\$ 836.677.496	\$ 3.987.076.668	\$ 2.845.901.873	\$ 15.936.221.290
2017	\$ 3.516.186.204	\$ 742.349.057	\$ 4.258.535.261	\$ 3.508.688.221	\$ 16.686.068.330
2018	\$ 2.178.224.349	\$ 599.404.042	\$ 2.777.628.391	\$ 1.068.813.711	\$ 18.394.883.010
TOTAL	\$ 36.466.885.260	\$ 6.685.075.069	\$ 43.151.960.330	\$ 24.757.077.320	\$ 18.394.883.010
MENOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES DE "ESTAMPILLA"			\$ 18.394.883.010		

Fuente: Elaboración equipo auditor en base a la información de los Oficio No. 2019EE76630 del 17-04-19 de la Secretaría de Hacienda Distrital, Oficios Nos OACI-445 del 08-07-19, OACI-0457 del 12-07-19, OACI-0459 del 12-07-19, OACI-0463 del 15-07-19, OACI-0469 del 17-07-19, OACI-0479 del 19-07-19 y porcentajes Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Al comparar el recaudo respecto de la ejecución en el periodo 2003 a 2018, se observa que la UDFJC ha ejecutado recursos inferiores en \$18.394.883.020 a los que por Ley, le corresponde según el recaudo por la destinación específica.

- Destinación **“Con destino al desarrollo y fortalecimiento de los Doctorados”,** recursos invertidos por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el Proyecto de Inversión **389: “Desarrollo y Fortalecimiento Doctorado y Maestrías”**

Cuadro No. 30
MENOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES
PROYECTO DE INVERSIÓN 389

(Cifras en pesos \$)

Año	Valor correspondiente al aplicar el porcentaje según destinación específica			Recursos	Saldo Disponible
	Recaudo (capital) (a)	Rendimientos Financieros (b)	Total Recursos (a + b)	Comprometidos proyectos 389	
2003	\$ 480.178.432	\$ 0	\$ 480.178.432	\$ 0	
2004	\$ 424.807.976	\$ 0	\$ 424.807.976	\$ 0	\$ 904.986.408
2005	\$ 544.642.127	\$ 0	\$ 544.642.127	\$ 0	\$ 1.449.628.535
2006	\$ 793.936.076	\$ 0	\$ 793.936.076	\$ 0	\$ 2.243.564.611
2007	\$ 1.013.239.516	\$ 164.616.067	\$ 1.177.855.583	\$ 0	\$ 3.421.420.194
2008	\$ 1.086.312.487	\$ 329.080.418	\$ 1.415.392.906	\$ 330.247.214	\$ 4.506.565.886
2009	\$ 1.226.515.930	\$ 312.747.284	\$ 1.539.263.214	\$ 2.108.972.586	\$ 3.936.856.514
2010	\$ 1.398.270.802	\$ 200.756.570	\$ 1.599.027.372	\$ 630.728.494	\$ 4.905.155.392
2011	\$ 1.299.501.801	\$ 256.022.112	\$ 1.555.523.913	\$ 886.043.410	\$ 5.574.635.895
2012	\$ 1.089.654.017	\$ 349.491.475	\$ 1.439.145.492	\$ 1.327.734.864	\$ 5.686.046.523
2013	\$ 1.140.530.886	\$ 198.500.893	\$ 1.339.031.779	\$ 2.118.442.823	\$ 4.906.635.479
2014	\$ 1.522.407.445	\$ 209.383.319	\$ 1.731.790.765	\$ 1.917.114.889	\$ 4.721.311.355
2015	\$ 1.805.206.968	\$ 235.118.702	\$ 2.040.325.670	\$ 2.318.040.280	\$ 4.443.596.745
2016	\$ 1.576.873.549	\$ 418.783.316	\$ 1.995.656.866	\$ 3.335.822.574	\$ 3.103.431.037
2017	\$ 1.759.961.426	\$ 371.568.975	\$ 2.131.530.401	\$ 1.958.290.435	\$ 3.276.671.003
2018	\$ 1.090.269.573	\$ 300.020.514	\$ 1.390.290.087	\$ 1.542.235.702	\$ 3.124.725.388
TOTAL	\$ 18.252.309.011	\$ 3.346.089.647	\$ 21.598.398.658	\$ 18.473.673.270	\$ 3.124.725.388
MENOR VALOR INVERTIDO FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES DE "ESTAMPILLA"			\$3.124.725.387		

Fuente: Elaboración equipo auditor en base a la información de los Oficio No. 2019EE76630 del 17-04-19 de la Secretaría de Hacienda Distrital, Oficios Nos OACI-445 del 08-07-19, OACI-0457 del 12-07-19, OACI-0459 del 12-07-19, OACI-0463 del 15-07-19, OACI-0469 del 17-07-19, OACI-0479 del 19-07-19 y porcentajes Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003

Al comparar el recaudo respecto de la ejecución en el periodo 2003 a 2018, se observa que la UDFJC ha ejecutado recursos inferiores en \$3.124.725.387 a los que por ley, le corresponde según el recaudo por la destinación específica.

Las causas de las irregularidades señaladas obedecen principalmente a:

- Deficiencias en la aplicación de los porcentajes según la respectiva destinación específica.
- Deficiencias en el sistema de control interno.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- Debilidades en los sistemas de información que permitan realizar seguimiento a los recursos, según porcentaje por destinación específica.
- Falta de capacitación del personal que participa en el seguimiento, planeación y ejecución de los recursos con destinación específica provenientes del recaudo de estampilla.
- Desconocimiento de la reglamentación respecto de la programación según los porcentajes asignados para cada uno de los gastos señalados en el artículo 2º de la Ley 648 de 2001 y 843 de 2003.

Los efectos de las irregulares evidenciadas:

- Ineficacia en la administración de los recursos con destinación específica.
- Se benefician ciertos proyectos en desmedro de otros proyectos.

Con la conducta desplegada, se vulnera presuntamente lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, en cuanto al principio de eficacia, artículo 2 Ley 648 de 2001, artículo 47 Ley 863 de 2003, literales b), e), f) y h) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, así como posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La UDFJC argumenta lo siguiente: “(...) **RESPUESTA:** En lo que obedece al compromiso de porcentajes inferiores a los establecidos en las leyes 648 de 2001 y 863 de 2003 es de precisar que de acuerdo con los argumentos jurídicos y financieros esgrimidos por la entidad en el hallazgo 3.1.3.1, la universidad Distrital Francisco José de Caldas, ha realizado las apropiaciones del gravamen de estampilla en consonancia con lo establecido en la normatividad vigente, para dicho efecto se pone de presente la gráfica denominada “RECAUDO Y EJECUCION CAPITAL ESTAMPILLA 1%-2003-2018 PRECIOS CONSTANTES DE 1998, en las cuales se puede verificar financieramente la procedencia de las apropiaciones (...)”

La Ley 648 de 2001, no estableció un período específico para el recaudo de los recursos de estampilla, pero si lo limitó³⁵ a un valor máximo de (\$200.000.000.000.00) a precios constantes de 1998, definiendo además, el concepto del gasto y el porcentaje de cada uno, para su distribución³⁶ y ejecución, lo cual es evidente que la Universidad no aplicó; por lo tanto, el manejo “*global*” que la Universidad dio a estos recursos, sin respetar su destinación específica, contraviene lo normado.

A su vez, la Ley 648 de 2001 autoriza al Concejo Distrital para: “*determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla*”

³⁵ Artículo 3 de la Ley 648 de 2001

³⁶ Artículo 2 de la Ley 648 de 2001



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

en actividades y operaciones que se deben realizar en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D. C.³⁷”.

Dentro de la facultad reglamentaria otorgada por el Concejo de Bogotá al Alcalde Mayor, expidió el Decreto 093 de 2003, *“Por medio del cual se reglamenta el recaudo y giro de la Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”.*

En el considerando del acto administrativo anteriormente mencionado se menciona que *“El artículo 7º del Acuerdo 53 del 10 de enero de 2002 autoriza al Gobierno Distrital a reglamentar el recaudo y giro de este tributo y dispone que la ejecución de los recursos estará condicionada al cumplimiento del Plan de Desempeño³⁸”.*

Para el órgano de control, los párrafos 2 y 3 del artículo 5 del Decreto 093 de 2003, son claros al establecer para la Universidad Distrital la obligación de programar en el Plan Anual de Caja, los pagos mensuales de los compromisos adquiridos con cargo a los recursos de la estampilla y establecidos según los porcentajes asignados a cada concepto de gasto, así:

*“(…) **Parágrafo 2º.- El PAC de la Universidad Distrital,** respecto de **los recursos** provenientes **del recaudo** de la “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años” deberá ser programado de acuerdo a lo previsto en el Plan de Desempeño **y según los porcentajes asignados para cada uno de los gastos señalados en el artículo 2º de la Ley 648 de 2001** y el artículo 5º del Acuerdo 53 de 2002.*

***Parágrafo 3º.-** Los recursos obtenidos por concepto del descuento del 1% “Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, sólo podrán ser utilizados por la Universidad Distrital para gastos que se causen a partir del cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 7º del Acuerdo No 53 de 2002, **destinados y distribuidos de conformidad al artículo 2º de la Ley 648 de 2001** y el artículo 5º del Acuerdo Distrital 53 de 2002”. (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

Así las cosas, se confirma lo observado respecto a que los recursos recaudados y sus respectivos rendimientos financieros, no se distribuyeron según los porcentajes establecidos en la ley, observando que a diciembre de 2018, las destinaciones específicas **“Para promover el Fondo de Desarrollo de la Investigación Científica”, y Con destino al desarrollo y fortalecimiento de los Doctorados** tienen un menor valor comprometido frente al porcentaje que le correspondía, según el recaudo certificado por la Secretaría Distrital de Hacienda.

Por lo tanto, no se aceptan los argumentos expuestos **y se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**

³⁷ Artículo 4 de la Ley 648 de 2001

³⁸ Considerando Decreto 093 de 2003



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.1.3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por inconsistencias en el valor de los giros de recursos de estampilla reportados por Secretaría Distrital de Hacienda y los giros reportados por la Universidad Distrital, en la ejecución presupuestal, pasivos exigibles y reservas presupuestales de cada vigencia sobre estos mismos recursos.

La Secretaría Distrital de Hacienda, mediante Oficio SDH 2019-EE76630 del 17/04/2019, informó sobre los giros de recursos de estampilla realizados a la Universidad anualmente; al cotejar esta información desde la vigencia 2012 a 2018, con los giros reportados por la Universidad Distrital en la ejecución presupuestal, ejecución de reservas presupuestales y pasivos exigibles, de cada anualidad, se observaron las siguientes diferencias:

Cuadro No. 31
DIFERENCIA EN LOS GIROS REPORTADOS POR LA UDFJC
FRENTE A LOS GIROS REPORTADOS POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
VIGENCIA 2012

(Cifras en pesos \$)

GIROS - 2012			
PROYECTOS DE INVERSIÓN	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	RESERVAS	PASIVOS EXIGIBLES
378	\$ 1.018.972.399	\$ 325.222.397	\$ 0
389	\$ 608.905.097	\$ 181.299.549	\$ 0
4149	\$ 399.610.279	\$ 8.376.891.461	\$ 81.361.566
4150	\$ 113.838.586	\$ 702.732.628	\$ 6.000.000
188	\$ 691.756.574	\$ 1.991.762.591	\$ 0
380	\$ 6.758.393.813	\$ 3.653.774.800	\$ 5.808.160.833
379	\$ 0	\$ 0	\$ 72.670.549
TOTAL	\$ 9.591.476.748	\$ 15.231.683.426	\$ 5.968.192.948
TOTAL GIROS SEGÚN UDFJC	\$ 30.791.353.122		
TOTAL GIROS SEGÚN SDH	\$ 73.348.401.824		
MAYOR VALOR GIRADO POR SDH	\$ 42.557.048.702		

Fuente: Oficio SDH 2019-EE76630 del 17/04/2019 – Oficio radicado en la Contraloría de Bogotá No. 1-2019-09840 del 17/04/2019 – Oficio OACI-0585 del 27/08/2019 (Pago de Reservas y Pasivos Exigibles) – Ejecuciones Presupuestales de las vigencias 2012 a 2018 UDFJC.

Cuadro No. 32
DIFERENCIA EN LOS GIROS REPORTADOS POR LA UDFJC
FRENTE A LOS GIROS REPORTADOS POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
VIGENCIA 2013

(Cifras en pesos \$)

GIROS - 2013			
PROYECTOS DE INVERSIÓN	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	RESERVAS	PASIVOS EXIGIBLES
378	\$ 1.805.341.047	\$ 396.744.466	\$ 0
389	\$ 1.153.738.453	\$ 600.555.284	\$ 3.249.300
4149	\$ 262.505.000	\$ 9.770.866.274	\$ 0
4150	\$ 3.198.784.811	\$ 833.322.157	\$ 10.810.855
188	\$ 781.368.788	\$ 2.058.869.126	\$ 1.239.445.088
380	\$ 12.577.741.786	\$ 1.618.563.961	\$ 4.916.269.833
379	\$ 152.975.485	\$ 11.600.000	\$ 0
TOTAL	\$ 19.932.455.370	\$ 15.290.521.268	\$ 6.169.775.076



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

GIROS - 2013			
PROYECTOS DE INVERSIÓN	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	RESERVAS	PASIVOS EXIGIBLES
TOTAL GIROS SEGÚN UDFJC	\$ 41.392.751.714		
TOTAL GIROS SEGÚN SDH	\$ 900.000.963		
MENOR VALOR GIROS SDH	-\$ 40.492.750.751		

Fuente: Oficio SDH 2019-EE76630 del 17/04/2019 – Oficio radicado en la Contraloría de Bogotá No. 1-2019-09840 del 17/04/2019 – Oficio OACI-0585 del 27/08/2019 (Pago de Reservas y Pasivos Exigibles) – Ejecuciones Presupuestales de las vigencias 2012 a 2018 UDFJC.

Cuadro No. 33
DIFERENCIA EN LOS GIROS REPORTADOS POR LA UDFJC
FRENTE A LOS GIROS REPORTADOS POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
VIGENCIA 2014

(Cifras en pesos \$)

GIROS - 2014			
PROYECTOS DE INVERSIÓN	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	RESERVAS	PASIVOS EXIGIBLES
378	\$ 2.367.410.058	\$ 1.283.463.281	\$ 51.106.000
389	\$ 1.409.686.103	\$ 781.883.533	\$ 80.002.174
4149	\$ 104.493.728	\$ 8.738.656.299	\$ 1.008.700.198
4150	\$ 228.394.955	\$ 391.870.183	\$ 0
188	\$ 762.032.401	\$ 2.434.921.996	\$ 0
380	\$ 444.194.754	\$ 15.598.035.525	\$ 0
379	\$ 0	\$ 7.584.401.577	\$ 13.630.000
TOTAL	\$ 5.316.211.999	\$ 36.813.232.394	\$ 1.153.438.372
TOTAL GIROS SEGÚN UDFJC	\$ 43.282.882.765		
TOTAL GIROS SEGÚN SDH	\$ 47.579.967.481		
MAYOR VALOR GIROS SDH	\$ 4.297.084.716		

Fuente: Oficio SDH 2019-EE76630 del 17/04/2019 – Oficio radicado en la Contraloría de Bogotá No. 1-2019-09840 del 17/04/2019 – Oficio OACI-0585 del 27/08/2019 (Pago de Reservas y Pasivos Exigibles) – Ejecuciones Presupuestales de las vigencias 2012 a 2018 UDFJC.

Cuadro No. 34
DIFERENCIA EN LOS GIROS REPORTADOS POR LA UDFJC
FRENTE A LOS GIROS REPORTADOS POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
VIGENCIA 2015

(Cifras en pesos \$)

GIROS - 2015			
PROYECTOS DE INVERSIÓN	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	RESERVAS	PASIVOS EXIGIBLES
378	\$ 1.752.959.066	\$ 1.599.775.383	\$ 76.755.810
389	\$ 1.866.310.148	\$ 409.247.548	\$ 31.650.000
4149	\$ 48.750.513	\$ 4.852.613.091	\$ 0
4150	\$ 718.794.608	\$ 1.375.822.971	\$ 150.162.050
188	\$ 947.927.184	\$ 3.100.827.500	\$ 6.751.200
380	\$ 184.350.364	\$ 0	\$ 13.785.618.779
379	\$ 799.247.358	\$ 221.315.592	\$ 778.253.333
TOTAL	\$ 6.318.339.241	\$ 11.559.602.085	\$ 14.829.191.172
TOTAL GIROS SEGÚN UDFJC	\$ 32.707.132.498		
TOTAL GIROS SEGÚN SDH	\$ 32.500.001.260		
MENOR VALOR GIROS SDH	-\$ 207.131.238		

Fuente: Oficio SDH 2019-EE76630 del 17/04/2019 – Oficio radicado en la Contraloría de Bogotá No. 1-2019-09840 del 17/04/2019 – Oficio OACI-0585 del 27/08/2019 (Pago de Reservas y Pasivos Exigibles) – Ejecuciones Presupuestales de las vigencias 2012 a 2018 UDFJC.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Cuadro No. 35
DIFERENCIA EN LOS GIROS REPORTADOS POR LA UDFJC
FRENTE A LOS GIROS REPORTADOS POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
VIGENCIA 2016

(Cifras en pesos \$)

GIROS - 2016			
PROYECTOS DE INVERSIÓN	EJECUCION PRESUPUESTAL	RESERVAS	PASIVOS EXIGIBLES
378	\$ 2.016.218.398	\$ 1.402.692.446	\$ 146.608.453
389	\$ 2.185.073.172	\$ 357.339.131	\$ 42.553.975
4149	\$ 768.846.062	\$ 5.822.179.264	\$ 334.197.459
4150	\$ 624.525.135	\$ 3.209.575.662	\$ 259.271.515
188	\$ 1.158.560.940	\$ 1.013.693.657	\$ 827.996.721
380	\$ 669.738.744	\$ 1.627.071.216	\$ 0
379	\$ 15.769.114.980	\$ 251.794.739	\$ 0
TOTAL	\$ 23.192.077.431	\$ 13.684.346.115	\$ 1.610.628.123
TOTAL GIROS SEGÚN UDFJC	\$ 38.487.051.669		
TOTAL GIROS SEGÚN SDH	\$ 45.290.418.107		
MAYOR VALOR GIROS SDH	\$ 6.803.366.438		

Fuente: Oficio SDH 2019-EE76630 del 17/04/2019 – Oficio radicado en la Contraloría de Bogotá No. 1-2019-09840 del 17/04/2019 – Oficio OACI-0585 del 27/08/2019 (Pago de Reservas y Pasivos Exigibles) – Ejecuciones Presupuestales de las vigencias 2012 a 2018 UDFJC.

Cuadro No. 36
DIFERENCIA EN LOS GIROS REPORTADOS POR LA UDFJC
FRENTE A LOS GIROS REPORTADOS POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
VIGENCIA 2017

(Cifras en pesos \$)

GIROS - 2017			
PROYECTOS DE INVERSIÓN	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	RESERVAS	PASIVOS EXIGIBLES
378	\$ 2.434.029.709	\$ 723.402.908	\$ 202.036.600
389	\$ 1.693.942.420	\$ 1.052.141.621	\$ 59.000.961
4149	\$ 635.576.162	\$ 11.665.312.193	\$ 10.352.000
4150	\$ 1.339.175.682	\$ 3.000.140.836	\$ 0
188	\$ 0	\$ 604.972.008	\$ 0
380	\$ 0	\$ 1.050.032.525	\$ 32.155.200
379	\$ 1.974.572.460	\$ 969.748.734	\$ 2.207.201.323
TOTAL	\$ 8.077.296.433	\$ 19.065.750.825	\$ 2.510.746.084
TOTAL GIROS SEGÚN UDFJC	\$ 29.653.793.342		
TOTAL GIROS SEGÚN SDH	\$ 30.678.602.207		
MAYOR VALOR GIROS SDH	\$ 1.024.808.865		

Fuente: Oficio SDH 2019-EE76630 del 17/04/2019 – Oficio radicado en la Contraloría de Bogotá No. 1-2019-09840 del 17/04/2019 – Oficio OACI-0585 del 27/08/2019 (Pago de Reservas y Pasivos Exigibles) – Ejecuciones Presupuestales de las vigencias 2012 a 2018 UDFJC.

Cuadro No. 37
DIFERENCIA EN LOS GIROS REPORTADOS POR LA UDFJC
FRENTE A LOS GIROS REPORTADOS POR LA SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA
VIGENCIA 2018

(Cifras en pesos \$)

GIROS - 2018			
PROYECTOS DE INVERSIÓN	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	RESERVAS	PASIVOS EXIGIBLES
378	\$ 1.039.606.834	\$ 1.019.598.606	\$ 27.768.922
389	\$ 1.408.638.288	\$ 238.537.757	\$ 8.899.500
4149	\$ 411.297.409	\$ 5.123.291.343	\$ 0
4150	\$ 350.022.259	\$ 1.174.813.210	\$ 1.020.000



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

GIROS - 2018			
PROYECTOS DE INVERSIÓN	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	RESERVAS	PASIVOS EXIGIBLES
188	\$ 1.642.476.106	\$ 0	\$ 19.232.411
380	\$ 178.748.969	\$ 0	\$ 0
379	\$ 0	\$ 5.431.671.690	\$ 92.577.148
TOTAL	\$ 5.030.789.865	\$ 12.987.912.606	\$ 149.497.981
TOTAL GIROS SEGÚN UDFJC	\$ 18.168.200.452		
TOTAL GIROS SEGÚN SDH	\$ 16.457.244.704		
MENOR VALOR GIROS SDH	-\$ 1.710.955.748		

Fuente: Oficio SDH 2019-EE76630 del 17/04/2019 – Oficio radicado en la Contraloría de Bogotá No. 1-2019-09840 del 17/04/2019 – Oficio OACI-0585 del 27/08/2019 (Pago de Reservas y Pasivos Exigibles) – Ejecuciones Presupuestales de las vigencias 2012 a 2018 UDFJC.

Como se observa en los cuadros anteriores, se presentan diferencias en todas las vigencias, siendo las más significativas las de las vigencias 2012 con un mayor valor girado por Secretaría Distrital de Hacienda en cuantía de \$42.557.048.702 y 2013 con un menor valor girado por Secretaría Distrital de Hacienda de \$40.492.750.751 y en el 2016, un mayor valor girado por Secretaría Distrital de Hacienda por \$6.803.366.438.

Estas diferencias no son coherentes con lo manifestado por la Secretaría Distrital de Hacienda en oficio No. 2019EE139583 del 25 de julio de 2019, así:

“(...) en primer lugar es pertinente aclarar que por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda se han observado rigurosamente los derechos del ente autónomo universitario en cuanto al reconocimiento, al giro oportuno según precisas instrucciones emitidas por las instancias competentes de gobierno y administración de la Universidad conforme a su autonomía constitucional y legal y a la administración de los saldos que la Universidad instruyo mantener en depósito que se mantienen diferenciados y controlados contablemente (...).”

*“(...) de esta actividad, a través de los años y de manera ininterrumpida la DDT ha suministrado reportes mensuales detallados al Ente Autónomo Universitario. **Las respectivas cifras han sido revisadas y conciliadas y los recursos han permanecido disponibles para giro tan pronto lo ordene la Universidad conforme a su autonomía.** (...).”*

*“(...) **Para el giro de los valores recaudados por concepto de la Estampilla Universidad Distrital, el Rector de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas debe radicar en la Secretaría Distrital de Hacienda un oficio dirigido a la Oficina de Gestión de Pagos – OGP de la DDT, dando instrucciones para llevar a cabo el traslado de los recursos.***

La OGP efectúa el abono de los recursos solicitados mediante un Acta de Giro disminuyéndolos del concepto Acreedores Varios – Tesorería de Terceros – Estampilla Universidad Distrital (Capital, intereses, pasivo prestacional, del 1% o del 1.1%) y de la cuenta contable 2-4-07-22-022-001 “Declaraciones presentadas”, operación que no genera afectación presupuestal. (...).”



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Así mismo en acta de visita administrativa No.1 del 17 de julio suscrita con la Oficina Asesora de Planeación, se informó:

“(...) los recursos correspondientes al recaudo de la estampilla han sido girados a la Universidad no de manera anual, sino de acuerdo con los compromisos de inversión que ha venido adquiriendo, de acuerdo a la solicitud realizada por parte de la Universidad (anexo carta) (...)”.

La Secretaría Distrital de Hacienda informa que mensualmente se reportan a la Universidad informes detallados de la ejecución de los recursos y que tales cifras son revisadas y conciliadas entre las dos entidades y en la información reportada a este órgano de control, no se hicieron salvedades, ni observaciones sobre el valor de los giros realizados a la Universidad.

Esta situación se presenta por una deficiente gestión de los funcionarios responsables de la ejecución de los recursos de estampilla, falta de procedimientos, controles y seguimiento.

En consecuencia, las diferencias encontradas entre los reportes de estas entidades, generan incertidumbre sobre el valor real girado; toda vez que las dos entidades coinciden en manifestar que Secretaría Distrital de Hacienda realiza los giros de los recursos de acuerdo a las solicitudes que realiza la Universidad.

Con lo descrito anteriormente, se vulneran presuntamente los literales a) y e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; así como posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La universidad argumenta en su respuesta lo siguiente:

“(...) No se acepta la observación. (...)”

“(...) Así las cosas, la Universidad puede hablar de diferencias mas no de inconsistencias. Existen diferencias en las cifras de los giros por recursos de Estampilla, la cuales se presentan generalmente en el último mes del año, pues no todos los recursos girados presupuestalmente y por Tesorería con cargo a Estampilla al 31 de diciembre de cada año alcanzan a solicitarse a la Secretaría de Hacienda Distrital; o en ocasiones como política de seguridad y de maximización de los recursos, se decide no solicitarlos y mantenerlos en la mesa de dinero de la Tesorería Distrital.

Por lo anterior no se puede hablar de inconsistencias entre los giros presupuestales y las transferencias que realiza la Secretaría Distrital, dado que corresponde a informes diferentes.

- De acuerdo con las cifras presentadas por el ente auditor en su informe, se evidencia que los datos de los giros de Pasivos exigibles no incluyen la totalidad de los compromisos girados por concepto de pasivos.

A manera de ejemplo se presenta el siguiente cuadro:

Vigencia	Valor giro pasivo según informe Contraloría	Valor giro Pasivos ejecución Presupuestal	Diferencia
2012	5.968.192.948	6.452.208.943	484.015.995
2013	6.169.775.076	8.105.828.687	1.936.053.611
2014	1.153.438.372	3.780.785.491	2.627.347.119
2017	2.510.746.084	2.511.539.584	793.500.000

Estas cifras generan un resultado contrario al analizado por el ente auditor al no tener en cuenta la cifra total de pasivos girados.

La diferencia presentada en la vigencia 2012 de \$42.000 millones obedeció a un compromiso que se tenía programado girar antes del 31 de diciembre de 2012, razón por la cual se requirieron los recursos.

Finalmente, el contrato no se ejecutó, razón por la cual estos recursos se utilizaron para los giros presupuestales de la vigencia 2013, por tal razón en este año, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas solo solicitó a la Secretaría Distrital al final del año, la suma de \$900.000.000, lo que origina las diferencias que ustedes muestran en el informe de la auditoría en lo que lo que respecta a las vigencias 2012 y 2013. (...).

La Universidad manifiesta que las diferencias en las cifras se presentan porque el ente auditor no tuvo en cuenta la cifra total de pasivos girados, reportando mayores valores en las vigencias 2012, 2013, 2014 y 2017.

Sobre lo cual es pertinente aclarar por parte del equipo auditor, lo siguiente:

- Las cifras por concepto de giros de “PASIVOS EXIGIBLES” indicadas en la observación formulada, fueron tomadas de la información remitida por la UDFJC mediante oficio OACI-0585 del 27 de agosto de 2019, por lo tanto, el hecho de que la Universidad reporte en su respuesta unas cifras diferentes, corrobora las “INCONSISTENCIAS” en la información y la falta de control y seguimiento en la ejecución de los recursos provenientes de “ESTAMPILLA” e induce a errores de interpretación y análisis por parte del órgano de control.

Es importante precisar, que las cifras reportadas en la respuesta por la Universidad tampoco compensan las “INCONSISTENCIAS” evidenciadas en cada una de las vigencias, como se indica a continuación:

- En el año **2012** el equipo auditor estableció un mayor valor girado por la SDH por **\$42.557.048.702**, sin embargo, la diferencia de **\$484.015.995** que señala en su respuesta la UDFJC, no explica el mayor valor girado por parte de la SDH. Referente al compromiso por valor de \$42.000 millones, con el cual

quieren justificar la diferencia, no se anexa el soporte que permita corroborar lo afirmado por la Universidad.

- En el año **2013**, el equipo auditor estableció un menor valor girado por la SDH por **\$40.492.750.751**, sin embargo, la diferencia de **\$1.936.053.611** que señala en su respuesta la UDFJC, no explica el menor valor girado por parte de la SDH.
- En el año **2014**, el equipo auditor estableció un mayor valor girado por la SDH por **\$4.297.084.716**, sin embargo, la diferencia de **\$2.627.347.119** que señala en su respuesta la UDFJC, no explica el mayor valor girado por parte de la SDH.
- Para los años **2015** y **2016**, se presentó un menor valor girado por SDH de **\$207.131.238** y **\$6.803.366.438** respectivamente, sobre los cuales la UDFJC no se pronunció.
- En el año **2017**, el equipo auditor estableció un mayor valor girado por la SDH por **\$1.024.808.865**, sin embargo, la diferencia de **\$793.500.000** que señala en su respuesta la UDFJC, no explica el mayor valor girado por parte de la SDH.
- Para la vigencia **2018**, se presentó un menor valor girado por SDH de **\$1.710.955.748**, sobre la cual la UDFJC no se pronunció.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la Entidad y **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**

3.1.3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por baja ejecución de los recursos disponibles de estampilla respecto a los giros efectuados durante las vigencias del 2008 hasta 2018 en los proyectos de inversión 379 – Construcción nueva sede universitaria ciudadela el Porvenir – Bosa y 380 – Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.

En el seguimiento realizado a los recursos de estampilla asignados a los proyectos de inversión 379 – construcción nueva sede universitaria ciudadela el Porvenir – Bosa y 380 – mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad, desde la vigencia 2008 hasta el 2018, se evidencia bajos porcentajes de giros frente a los recursos disponibles para cada proyecto, como se observa a continuación:

Cuadro No. 38
PORCENTAJE DE GIROS FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES
PROYECTO DE INVERSIÓN No. 380
MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD
CON FUENTE DE FINANCIACIÓN DE ESTAMPILLA
VIGENCIAS 2008 A 2018

(Cifras en pesos \$)

AÑO	PROYECTO DE INVERSIÓN	FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPIACIÓN DISPONIBLE	AUTORIZACIÓN GIROS ACUMULADOS	% GIRO
2008	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	20.827.189.177,00	7.620.110.675,00	36,59%



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AÑO	PROYECTO DE INVERSIÓN	FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPIACIÓN DISPONIBLE	AUTORIZACIÓN GIROS ACUMULADOS	% GIRO
2009	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	21.726.117.646,00	799.757.526,00	3,68%
2010	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	52.000.000.000,00	4.454.870.682,00	8,57%
2011	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	47.750.000.000,00	7.407.971.058,00	15,51%
2012	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	12.671.452.000,00	6.758.393.813,00	53,34%
2013	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	22.568.591.000,00	12.577.741.786,00	55,73%
2014	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	750.000.000,00	444.194.754,00	59,23%
2015	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	12.222.250.000,00	184.350.364,00	1,51%
2016	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	7.978.544.582,00	669.738.744,00	8,39%
2017	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	-	-	-
2018	380 - Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.	464 - Estampilla UD	7.969.208.674,00	178.748.969,00	2,24%

Fuente: Elaboración del equipo auditor con base en los Informes de ejecución del presupuesto de inversión – fuente de financiación de estampilla, suministrados por la UDFJC.

La ejecución en giros más representativa en el proyecto de inversión No. 380 – mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad, se presentó en la vigencia 2014, alcanzando tan sólo el 59,23% frente a los recursos disponibles, situación que no obedece al manejo eficiente y eficaz de los recursos disponibles, si no a la reducción del presupuesto inicial en el 96,48% realizada hasta el 10 de diciembre de esta vigencia.

Los años con el porcentaje más bajo de ejecución en autorización de giros fueron: 2015 con el 1,51%, 2018 con el 2,24%, 2009 con el 3,68%; las demás vigencias se encuentran entre el 8,57% y el 59,23%.

Cuadro No. 39
PORCENTAJE DE GIROS FRENTE A RECURSOS DISPONIBLES
PROYECTO DE INVERSIÓN No. 379
CONSTRUCCIÓN NUEVA SEDE UNIVERSITARIA CIUDADELA EL PORVENIR – BOSA
CON FUENTE DE FINANCIACIÓN DE ESTAMPILLA
VIGENCIAS 2008 A 2018

(Cifras en pesos \$)

AÑO	PROYECTO DE INVERSIÓN	FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPIACIÓN DISPONIBLE	AUTORIZACIÓN GIROS ACUMULADOS	% GIRO
2008	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	2.500.000.000,00	-	-
2009	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	5.000.000.000,00	399.688.100,00	7,99%
2010	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	19.000.000.000,00	31.144.521,00	0,16%
2011	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	1.000.000.000,00	58.646.364,00	5,86%
2012	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	40.000.000.000,00	-	0,00%
2013	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	44.000.000.000,00	152.975.485,00	0,35%
2014	Construcción nueva sede universitaria	464 - Estampilla UD			



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AÑO	PROYECTO DE INVERSIÓN	FUENTE DE FINANCIACIÓN	APROPiación DISPONIBLE	AUTORIZACIÓN GIROS ACUMULADOS	% GIRO
	Ciudadela El Porvenir - Bosa		-	-	-
2015	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	10.000.000.000,00	799.247.358,00	7,99%
2016	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	2.500.000.009,00	1.947.707.948,00	77,91%
		488 - Rendimientos Financieros Estampillas	14.093.000.000,00	13.821.407.032,00	98,07%
		Estampilla UD recursos del Balance	294.738.667,00	-	0,00%
2017	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	2.000.000.000,00	1.733.502.788,00	86,68%
		Estampilla UD Recursos del Balance	6.688.410.306,00	169.165.672,00	2,53%
		488 - Rendimientos Financieros Estampillas	989.522.753,00	71.904.000,00	7,27%
2018	Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir - Bosa	464 - Estampilla UD	-	-	-
		488 - Rendimientos Financieros Estampillas	-	-	-

Fuente: Elaboración del equipo auditor con base en los Informes de ejecución del presupuesto de inversión – fuente de financiación de estampilla, suministrados por la UDFJC.

Respecto al proyecto 379 - Construcción nueva sede universitaria ciudadela el Porvenir – Bosa, las vigencias que presentan los porcentajes más bajos de ejecución en autorización de giros frente a los recursos disponibles de estampilla (fuente de financiación 464) fueron: 2012 con el 0%, 2010 con 0,16%, 2013 con 0,35%, 2011 con 5,86%, 2009 con 7,99% y 2015 con 7,99%.

Al evaluar la baja ejecución de los giros, se observó que no se compromete la totalidad de los recursos disponibles y se presentan montos considerables de compromisos en los últimos meses de las vigencias, por lo tanto, quedan recursos disponibles sin ejecutar y se constituyen reservas presupuestales en cuantías y porcentajes significativos, que en algunos casos se convierten en pasivos exigibles.

De tal manera, que en los proyectos de inversión 379 – Construcción Nueva Sede Universitaria Ciudadela el Porvenir- Bosa y 380 – Mejoramiento y Ampliación de la infraestructura física de la Universidad, en pasivos exigibles se presenta un saldo por valor de \$12.264.685.181 desde la vigencia 2008 hasta el 2013, presentándose en la vigencia 2010, el saldo más representativo por valor de \$10.664.017.321, como se muestra a continuación:

Cuadro No. 40
PASIVOS EXIGIBLES RECURSOS ESTAMPILLA

(Cifras en pesos \$)

NOMBRE DEL RUBRO	PASIVOS EXIGIBLES RECURSOS ESTAMPILLA LEYES						TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
CONSTRUCCIÓN NUEVA SEDE UNIVERSITARIA CIUADELA EL PORVENIR - BOSA - BOGOTÁ HUMANA	\$75.000						\$75.000
MEJORAMIENTO Y	\$75.000	\$41.940.000	\$10.664.017.321	\$668.818.079	\$62.063.669	\$827.696.112	



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

NOMBRE DEL RUBRO	PASIVOS EXIGIBLES RECURSOS ESTAMPILLA LEYES						TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
AMPLIACIÓN FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD							\$12.264.610.181
TOTAL:							\$12.264.685.181

Fuente: Elaboración equipo auditor con la información anexa Oficio OCI-0503 del 30-07-19

Al revisar a que compromisos corresponden estos pasivos exigibles, se evidenció que principalmente obedecen a los siguientes contratos:

Cuadro No. 41
COMPROMISOS PASIVOS EXIGIBLES RECURSOS ESTAMPILLA

(Cifras en pesos \$)

Vigencia	Beneficiario	Numero contrato	SALDOS
2009	BONUS BANCA DE INVERSIÓN S.A	117 de 2009	\$ 41.940.000
2010	CONDETER LTDA	109 de 2010	\$ 15.308.000
2010	UNION TEMPORAL FENIX	121 de 2010	\$ 10.459.042.653
2010	CONSORCIO DISEÑAR	143 de 2010	\$ 181.000.000
2011	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	31 de 2011	\$ 160.000.000
2011	GUTIERREZ DIAZ Y CIA	48 de 2011	\$ 505.916.880
2012	UNIVERSIDAD NACIONAL	31 de 2012	\$53.334.800
2013	LUIS ENRIQUE SIBAJA HESSEN	888 de 2013	\$26.133.334
2013	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	31 de 2013	\$26.666.000
2013	UNION TEMPORAL FENIX	121 de 2010	\$130.546.400
2013	CONSORCIO DISEÑAR	143 de 2010	\$612.499.999
2013	MODERLINE S.A.S	867 de 2013	\$54.523.802

Fuente: Elaboración equipo auditor con el Oficio 2019IE24092 del 13-08-19

Como se observa en el cuadro anterior, el saldo en pasivos exigibles en la vigencia 2010 por valor de \$10.459.042.653 corresponde al contrato 121 de 2010, suscrito con la UNION TEMPORAL FENIX, “(...) para la realización de los Estudios y Diseños y Construcción de las obras para el Proyecto del Edificio B de la Sede la Macarena” y en la vigencia 2013, por la suma \$130.546.400 a la adición del mencionado contrato y a la fecha, esta obra no se ha ejecutado ni cuenta con licencia de construcción.

Así las cosas, los recursos invertidos no se han usado de manera eficiente y eficaz, con la consecuencia que a precios de hoy la construcción contratada tendrá un mayor valor que el de hace 9 años y la comunidad estudiantil no podrá disfrutar de las obras en oportunidad.

Adicionalmente, la falta de ejecución de los recursos disponibles en la respectiva vigencia fiscal, ha venido afectando el cumplimiento de metas en los proyectos de inversión Nos. 379 – Construcción nueva sede universitaria Ciudadela el Porvenir – Bosa y 380 – Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad y por ende los compromisos de los planes de desarrollo.

Se relacionan a continuación algunos hallazgos evidenciados por el órgano de control, relacionados con las metas en los proyectos de inversión en mención:

Cuadro No. 42
HALLAZGOS DE AUDITORÍAS DE REGULARIDAD VIGENCIAS ANTERIORES

ORIGEN	No. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN
Informe final auditoría abreviada proyecto 380 “mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad Distrital Francisco José De Caldas – UDFJC periodo auditado 2008 a 2010 plan de auditoría distrital PAD- 2011	3.1.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria. Como resultado de la evaluación al Proyecto 380 “Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Física de la Universidad”, se encontraron observaciones que evidencian que no existió una efectiva organización, planeación, seguimiento, control y evaluación del impacto.
Informe final de auditoría gubernamental con enfoque integral – modalidad regular. Universidad Distrital Francisco José De Caldas – UDFJC - vigencia 2011. Plan de auditoría distrital 2012 ciclo I	3.3.3.1.	Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria “(...) No existe coherencia en los planes y metas en su totalidad; las metas deben conservar una matriz, así se desglosen las actividades para el explicar el alcance y el cumplimiento. (...) Como resultado de la evaluación al Proyectos 379 “Construcción nueva sede universitaria Ciudadela Porvenir- Bosa” y 380 “Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Física de la Universidad”, se encontraron observaciones que evidencian que no existió una efectiva organización, planeación, seguimiento, control y evaluación del impacto. La Universidad presenta inconsistencias en la planeación y en la información reportada
Informe final visita fiscal gestión de la Universidad Distrital Francisco José De Caldas – UDFJC en los proyectos y contratos relacionados en el DPC 1404 -11	2.2.1.1.	Hallazgo Administrativo, por el incumplimiento de las metas del proyecto 379, por la falta de confiabilidad en la información reportada en SIVICOF DOCUMENTO ELECTRÓNICO CBN 10902011 vigencia 2011, por la ineficiente ejecución de los recursos del proyecto
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2018 Vigencia 2017 Modalidad Regular.	3.2.1.2.3	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el no cumplimiento de la “meta (10) Construcción de 10.574,78 m2”, acciones de mitigación de impactos urbanísticos, aprobados en el plan de implantación el Porvenir y por incumplimiento del plan de implantación, proyecto 379.
	3.2.1.2.5	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en la planeación y seguimiento sobre el desarrollo y ejecución, ya que se presenta bajo cumplimiento en la magnitud de la meta y por ende la baja ejecución del presupuesto asignado para el desarrollo de la meta 10, proyecto 380.
	3.2.1.2.6	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en la planeación y seguimiento sobre el desarrollo y ejecución, ya que se presenta, bajo cumplimiento en la magnitud de la meta 19 y falencias en la ejecución contractual de las metas 17 y 18, proyecto 380.
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2017 Vigencia 2016 Modalidad Regular.	2.2.1.2	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en la planeación, el seguimiento y el control sobre el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión los cuales generaron incumplimiento en las metas de los proyectos de inversión Nos: - 380 (metas Nos 5, 10, 14 y 15); - 4150 (metas Nos 20 y 21); - 379 (metas Nos 8 y 9); - 188 (metas Nos 17, 21, 22 y 23) - 4149 (metas Nos 20 y 21).
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2016 Vigencia 2015 Modalidad Regular.	2.2.1.1.1	Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria por bajos niveles de eficacia en los resultados de la Meta No. 8 – “Construir 28.374 m2. Adelantar la construcción de la I etapa, la cual cuenta con instrumento de gestión urbana, diseños, estudios y licencia de construcción” del Proyecto 379.
	2.2.1.2.1	Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria por bajos niveles de eficacia en los resultados de las Metas del proyecto 380.

Fuente: Informes de auditoría de Regularidad de vigencia anteriores

La situación descrita, obedece principalmente a la falta de planeación, ejecución y gestión de los recursos disponibles de estampilla, disminuyendo los beneficios y oportunidades sociales esperadas en el tiempo previsto, en cada proyecto de inversión.



En consecuencia, se incumplió con lo consagrado en los artículos 2º, 3º y 4º de la Ley 87 de 1993, artículos 13 y 32 del Decreto 714 de 1996; así como la presunta vulneración de algún deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Universidad manifiesta en respuesta a lo observado que *“En lo que atañe a la baja ejecución de los recursos de estampilla respecto a los giros efectuados durante las vigencias del 2008 hasta el 2018 es de precisar que los proyectos de inversión “379 – Construcción nueva sede universitaria ciudadela el Porvenir – Bosa” y “380 – Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad” se encuentran en etapa de ejecución, en ese estricto sentido la programación del plan de acción debe entenderse como un proceso dinámico de la planeación que se retroalimenta con su ejecución y seguimiento y se ajusta (reprograma) en el tiempo de acuerdo a las realidades fácticas y financiera que se originan en el desarrollo de los contratos”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Se precisa que desde el seguimiento realizado a la programación y ejecución de los recursos disponibles de estampilla para los proyectos de inversión No. 379 y 380, se estableció que durante los años del 2008 al 2018 en el proyecto de mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad se presentaron porcentajes bajos de ejecución en autorización de giros, así: en el año 2015 con el 1,51%, en el 2018 con el 2,24%, en el 2009 con el 3,68% y las demás vigencias se encuentran entre el 8,57% y el 59,23% y para el proyecto de Construcción nueva sede universitaria ciudadela el Porvenir – Bosa, en la vigencia 2012 con el 0%, en el 2010 con el 0,16%, en el 2013 con el 0,35%, en el 2011 con el 5,86%, en el 2009 con el 7,99% y en el 2015 con el 7,99%. Situación que denota una deficiente planeación en cada una de estas vigencias.

Así mismo, el sujeto de control señala en los argumentos expuestos que: *“En lo que respecta al interrogante en específico el cual obedece a la baja ejecución en los giros, tal como se precisó en la respuesta al Oficio 39 el cual es de conocimiento del ente de control, se indicó de forma detallada los motivos a partir de los cuales se han realizado los giros de los contratos producto de los proyectos “379 – Construcción nueva sede universitaria ciudadela el Porvenir – Bosa” y “380 – Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Es necesario aclarar que con oficio No. 39 de fecha 02 de agosto de 2019 se solicitó indicar los motivos por los cuales no se habían realizado los giros de los saldos de doce (12) contratos que se encuentran como pasivos exigibles desde el año 2009, lo cual no corresponde al cuestionamiento específico que se refiere puntualmente a la baja ejecución de los recursos disponibles de estampilla en relación con los giros efectuados en cada vigencia.

En cuanto a que *“Por lo tanto la ejecución que se presenta en los últimos meses del programa SEGPLAN sistema que asocia la ejecución de las magnitudes con la ejecución presupuestal de cada meta, aun cuando la entrega de bienes y servicios que generaron*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

los contratos se realice en la vigencia posterior, el reporte de avance se debe registrar en la vigencia donde se realiza el proceso presupuestal ya que es la vigencia donde fueron adquiridos los compromisos y asegurados los recursos, para el cumplimiento y adecuado desarrollo de los proyectos.” (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Respecto a lo anterior, es importante señalar que en el proceso auditor se evidenció la constitución de reservas presupuestales en cuantías y porcentajes significativos, situación que también afectó la baja ejecución de los giros autorizados en los periodos fiscales evaluados y la oportunidad del beneficio social esperado para cada año.

Finalmente, señala la Universidad en la respuesta que: *“cabe reseñar que establecer una evaluación respecto la ejecución y giros del proyecto 379 – Construcción Nueva Sede Universitaria Ciudadela el Porvenir- Bosa para las vigencias 2010, 2011, 2012, por presentar baja ejecución **sin considerar integralmente las vigencias 2013 y 2016 que tuvieron una ejecución considerable de \$ 59.959.583.356 por fuente Estampilla**, (...)”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En la observación realizada por este órgano de control, se indicaron las vigencias que presentaban los porcentajes más bajos de ejecución en autorización de giros frente a los recursos disponibles de estampilla, encontrándose la vigencia 2013 con el 0,35% en giros correspondientes a \$152.975.485 de los recursos disponibles para esta vigencia, los cuales ascienden a la suma de \$44.000.000.000.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente la observación se centra en la baja ejecución de los recursos disponibles de estampilla en relación con los giros efectuados; sin embargo, por el argumento presentado por la Universidad se manifiesta lo siguiente: a pesar que para la vigencia 2016 la ejecución presupuestal muestra un porcentaje en giros autorizados de 77,91% correspondiente a \$1.947.707.948 de la apropiación disponible de recursos de estampilla por valor de \$2.500.000.009, el 98,07% correspondiente a \$13.821.407.032 de la apropiación disponible por rendimientos financieros de estampilla por valor de \$14.093.000.000 y 0% de giros de apropiación disponible de recursos del balance de estampilla por valor de \$294.738.667; se evidenció que la ejecución presentada en esta vigencia corresponde a adiciones realizadas a los contratos Nos. 1063 de 2013 y 1071 de 2013, que han sido objeto de revisión en auditorías de vigencias anteriores y como resultado en los informes han quedado plasmadas las diferentes situaciones evidenciadas, de las cuales a continuación se describen algunas:

“Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$1.600.380.362 y disciplinaria, por mayor permanencia de la interventoría en obra para la construcción sede Bosa-El Porvenir de la Universidad Distrital, deficiencias en la supervisión, por no publicación de los documentos de la etapa contractual en el SECOP, por terminar el contrato cuando aún faltan actividades y por inconsistencias en los amparos de las pólizas contrato 1071 de 2013.”



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la no presentación del soporte de la certificación RETILAP, no publicación en el SECOP de los documentos de la etapa contractual, por terminar el contrato cuando aún faltan actividades, Inconsistencias amparo de las pólizas, por las deficiencias observadas en la obra y por no ingresar bienes al almacén, contrato de obra 1063 de 2013.”

“Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el incumplimiento a los términos propuestos en los lineamientos de la entidad para la Ampliación y Diversificación de La Oferta -Plan Decenal de Desarrollo de la Universidad periodo 2008-2016, y en la justificación, debido a la deficiente planeación, control y seguimiento al contrato de obra 1063 de 2013, generando alto impacto social al no cumplir a la población estudiantil con las dos etapas del proyecto propuestas.”

Así las cosas, se mantiene lo observado y **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**

3.2 CONTROL DE RESULTADOS

3.2.1 Planes, Programas y Proyectos

3.2.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento del plan de desarrollo físico respecto a la ampliación de cobertura siendo una de las finalidades señaladas en la Ley 648 de 2001, debido a deficiencias en estudios y diseños, falta de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos disponibles y por falta de planeación en los proyectos de inversión 379 y 380.

Mediante la Ley 648 de 2001, el Congreso de la República, autoriza la emisión de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años”, en las destinaciones establecidas se encuentra *“inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad”*, recursos que fueron desarrollados a través de los proyectos 379 “Construcción Nueva Sede Ciudadela del Porvenir Bosa” y 380 “Mejoramiento y Ampliación de la Infraestructura Física de la UD”.

De acuerdo con la cartilla banco de proyectos de la Universidad Distrital *“La eficiencia de los proyectos y de la inversión que realice la Universidad, requiere un manejo óptimo que genere retornos positivos socialmente y económicamente, para que esto suceda son necesarios adecuados instrumentos de planeación estratégica, programación y ejecución presupuestal, el diseño y desarrollo de un sistema de seguimiento de los recursos que permitirá la evaluación de la gestión por productos, metas y resultados”³⁹.*

La ficha EBI-D⁴⁰ señala que el problema a resolver con el proyecto “379 Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir – Bosa”, es la

39 Cartilla banco de proyectos de la Universidad Distrital (BPUD), agosto de 2011, pag 4
40 Ficha EBI-D versión 18 del 03-07-2008



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

necesidad de **ampliar en 5.000 nuevos cupos la cobertura**, siendo una de sus metas “3 ampliar y mejorar la calidad de 5,000 cupos”, la cual no se cumplió toda vez que para el 2018, en la sede Bosa el Porvenir únicamente se generaron 140 cupos nuevos⁴¹.

En la propuesta de desarrollo físico para la Universidad Distrital 2008⁴², se menciona que la población estudiantil es de 27.022 alumnos, los cuales fueron distribuidos en sedes propias, arrendadas y en comodato, es decir, que para esta cantidad de estudiantes hay un total de área construida cubierta de 63.806 m², concluyéndose que hay un déficit de área construida cubierta de 46.449 m².

En el Plan Maestro de Desarrollo Físico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, se establecieron las siguientes fases de desarrollo⁴³:

“(…)

SEDES UNIVERSIDAD DISTRITAL	ITEM	VR M2	EJECUCION (M2) A CORTO PLAZO 2008 – 2011	EJECUCION (M2) A MEDIANO PLAZO 2011 – 2014	EJECUCION (M2) A LARGO PLAZO 2014 – 2016
CALLE 40	ADECUAR	\$700.000		3.500	
	CONSTRUIR	\$2.000.000		5.400	
MACARENA A	ADECUAR	\$700.000	7.000	3.000	
	CONSTRUIR	\$2.000.000		6.000	
	REFORZAR	\$920.000	7.000	3.000	
MACARENA B	ADECUAR	\$700.000			
	CONSTRUIR	\$2.000.000	6.000		
VIVERO	CONSTRUIR	\$2.000.000		1.625	1.625
TECNOLOGICA	CONSTRUIR	\$2.000.000			
	ADQUIRIR	\$180.195	16.960		
ADUANILLA	CONSTRUIR	\$2.000.000	11.000	15.000	15.000
	RESTAURAR	\$3.300.000	6.000		
CIUDADELA EDUCATIVA EL PORVENIR	CONSTRUIR	\$2.000.000	11.000	10.000	25.000
INTERSEDES (KENNEDY – SUBA – ENGATIVA)	ADQUISICION		ESTUDIO DE PREDIOS	ADQUISICION PREDIOS	ADQUISICION DE PREDIOS

TOTAL (M2) INTERVENIDOS	ADECUAR	\$700.000	7.000	9.779		16.779
	CONSTRUIR	\$2.000.000	28.000	38.025	49.125	115.150
	REFORZAR	\$920.000	7.000	3.000		10.000
MACARENA B	RESTAURAR	\$3.300.000	6.000			6.000
	ADQUIRIR	\$180.195	16.960			16.960
TOTAL			\$90.196.033.426	\$85.655.300.000	\$98.250.000.000	\$274.101.333.426

“(…)”

En el siguiente cuadro se relacionan las inversiones realizadas, número de estudiantes y nuevos cupos abiertos, diferencia de área construida y justificación:

41 Oficio 2019IE24547 del 15-08-19 de la UDFJC

42 Documento aportado en CD por la UDFJC con el oficio OIC-0516 del 02-08-18

43 Artículo 33 de la Resolución 015 de 2009 “Por medio de la cual se adopta el Plan Maestro de Desarrollo Físico de la Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Cuadro No. 43
INVERSIONES DE RECURSOS, ESTUDIANTES Y METROS CUADRADOS

(Cifras en pesos \$)

Vigencia	Estudiantes (TOTAL)	Indicador M2 / Estudiantes	M2 Construidos	Diferencia área	Justificación Modificación área	Cupos nuevos pregrado	Cupos Nuevos Carrera tecnológicas	Cupos nuevos posgrado	Total Inversión
2008	26,121	2.48	64,879						\$ 7,676,322,200
2009	28,644	2.30	65,965	1086	Comodato Sede B Colegio Thomas Jefferson				\$ 2,768,527,923
2010	29,263	2.25	65,965	0					\$ 39,842,614,931
2011	29,241	2.29	66,952	987	Espacios Modulares Macarena A			25	\$ 18,802,362,853
2012	28,716	2.33	66,952	0				50	\$ 8,464,251,443
2013	27,944	2.65	73,958	7006	Fase I – Aduanilla de Paiba			25	\$ 65,202,511,427
2014	26,602	2.91	77,533	3575	Se incorporan en el cálculo los arrendamientos de Edificio Fernández, sedes del ILUD, del IDEXUD y el Edificio Sucre				\$ 672,760,346
2015	25,679	3.00	76,964	-569	No se da continuidad al arrendamiento de Edificio Fernández ni a la sede ILUD Calle 41		321		\$ 5,101,820,200
2016	27,204	3.42	92,996	16032	Sede Rebeca, Sede Centro cultural Nueva Santa Fe, se ajustan datos de área construida de la sedes en arriendo conforme a la información que reposa en la base de datos de la UAECD		160		\$ 18,551,400,833
2017	27,236	3.46	94,267	1271	Se incorpora oficina edificio Villa Esther, Sede ILUD Virrey y se ajustan las áreas de la Sede Centro Cultural Nueva Santafé según contrato de arrendamiento se incluyen espacios para bodegaje incluidos para el mismo.		368		\$ 7,406,244,150
2018	27,055	4.43	119,766	25499	Incorporación sede Porvenir, se ajustan las cifras de metros cuadrados correspondientes al área de terreno y construcción en correspondencia al cálculo de áreas efectuado para cada sede en el marco de la ejecución de la OS No. 2091 de 2017 que tenía por objeto la elaboración de los avalúos comerciales de las sedes de la Universidad de acuerdo a los parámetros establecidos en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público - NICSP	140		25	\$ 857,747,920



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Vigencia	Estudiantes (TOTAL)	Indicador M2 / Estudiantes	M2 Construidos	Diferencia área	Justificación Modificación área	Cupos nuevos pregrado	Cupos Nuevos Carrera tecnológicas	Cupos nuevos posgrado	Total Inversión
TOTAL						140	849	125	\$ 175,346,564,226

Fuente: Elaboración equipo auditor en base a la información de los Nos OACI-445 del 08-07-19, OACI-0457 del 12-07-19, OACI-0459 del 12-07-19, OACI-0463 del 15-07-19, OACI-0469 del 17-07-19, OACI-0479 del 19-07-19, 2019-IE-24547 del 15-08-19- Acta de visita administrativa No. 1 de fecha 21 de agosto de 2019.

Del análisis de la información de los cuadros relacionados anteriormente, se concluye que el plan de desarrollo físico de la UDFJC, no se cumplió en los siguientes aspectos:

- El área total construida en el periodo comprendido entre el año 2008 a 2016, tuvo un incremento de 28.117 m², cifra baja al compararla con los 115.150 m² que planeó construir la UDFJC en dicho periodo.
- La UDFJC en el mediano plazo (2011-2014) se planteó construir 5.400 m² en sede Calle 40, sin embargo, para dicho periodo, no se construyó; y a la fecha no se ha construido un sólo metro cuadrado adicional.
- Se observa que en el mediano plazo (2011-2014) se planteó construir 6.000 m² en la sede Macarena A, estableciéndose que “construiría un edificio con una capacidad aproximada de 6.000 m²”⁴⁴, sin embargo, el edificio no se construyó y en cambio se construyeron espacios modulares con un área de 987 m²⁴⁵, por lo tanto, se incumplió con las metas propuestas en el plan de desarrollo físico.
- Para la sede Macarena B, en el corto plazo (2008-2011) se planteó construir 6.000 m², para tal fin la UDFJC, suscribió los contratos No. 121 de 2010 para la realización de estudios, diseños y construcción de la obra; y el contrato No. 048 de 2011, para realizar la respectiva interventoría, sin embargo, para el periodo mencionado, a la fecha, ni se han realizado los estudios y diseños, ni se ha obtenido la licencia de construcción, por lo tanto, no se cumplió con lo establecido en el plan de desarrollo físico a pesar de que se contaban con los recursos para la construcción.
- La UDFJC en el mediano (2011-2014) y largo plazo (2014-2016), se planteó construir 3.250 m² en sede Vivero, sin embargo, para dicha sede, no se construyó, ni se ha construido un sólo metro cuadrado.
- Para la sede Aduanilla de Paiba, la UDFJC se planteó en el corto plazo (2008 – 2011) construir 11.000 m², en el mediano plazo (2011-2014) 15.000 m² y en el largo plazo (2014-2016) 15.000 m², para un total de 41.000 m². En el periodo

44 Artículo 30 de la Resolución 015 de 2009 “Por medio de la cual se adopta el Plan Maestro de Desarrollo Físico de la Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”

45 Área que corresponde a la diferencia de área construida entre las vigencias 2011 y 2010. La justificación de la diferencia fue comunicada en acta de visita administrativa No. 1 de fecha 21-08-19.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

2008 – 2016, no se cumplió con dicha ejecución, ni se obtuvo la respectiva licencia de construcción.

La UDFJC mediante el contrato 143 de 2010, con plazo de ejecución 24 meses, sin embargo, entre otros por múltiples deficiencias en la planeación del mismo, ha tenido varias suspensiones, siendo su fecha de terminación el 18 de marzo de 2019⁴⁶, es decir, un tiempo adicional de ejecución de más de 6 años.

Con los diseños elaborados dentro del cumplimiento del contrato, se tramitó la licencia de construcción LC 17-3-07 del 18-09-17, con fecha de ejecutoria del 23 de noviembre de 2017, la cual tiene una vigencia de 24 meses, es decir, expira el 23 de noviembre de 2019.

Respecto de este tema, en acta de visita administrativa No. 1 de fecha 21-08-19, se mencionó lo siguiente:

*“(…) 7. **PREGUNTA:** ¿Sírvase informar si la UDFJC, ha realizado algún trámite para prorrogar la licencia de construcción LC 17-3-07 del 18-09-17 predio ubicado en la KR 32 12 70?, En caso afirmativo comunicar ¿qué gestiones ha realizado? Anexar los documentos que soportan la contestación. **RESPUESTA:** De acuerdo a lo informado por el arquitecto Noé González, funcionario de la Oficina Asesora de Planeación y Control, a la fecha la Universidad no ha realizado trámite alguno para la prórroga de la Licencia de Construcción, puesto que dicho trámite se debe realizar por parte del titular de la Licencia dentro del último mes de vigencia de la misma, esto quiere decir que teniendo presente que el vencimiento de la licencia es el 23 de noviembre de 2019, los trámites deberían iniciar en el mes octubre (…)”*

Sin embargo, el artículo 5 del Decreto 1197 de 2016, establece que:

“(…) Artículo 5°. Modifica el artículo 1.2.4.1 Decreto 1077 de 201 modificado por el artículo 8 del Decreto 2218 de 201 el cual quedará de la siguiente manera:

"ARTICULO 2.2.6.1.2.4.1. Vigencia de las licencias. Las licencias de urbanización en las modalidades de desarrollo y reurbanización, las licencias de parcelación y de construcción y las licencias intervención y ocupación del espacio público, así como las revalidaciones, tendrán una vigencia de veinticuatro (24) meses prorrogables por una sola vez por un plazo adicional de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que queden en firme los actos administrativos por medio de los cuales fueron otorgadas.

Las licencias de urbanización en la modalidad saneamiento y las licencias de parcelación para saneamiento, tienen una vigencia de doce (12) meses no prorrogables. Cuando en un mismo acto se conceda licencia de urbanización en las modalidades de desarrollo o reurbanización, licencia de parcelación y licencia de construcción en modalidad distinta a la de cerramiento, tendrán una vigencia de treinta y (36) meses prorrogables por un período adicional de doce (12) meses, contados a partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo mediante cual se otorgan las respectivas licencias.

46 según acta de suspensión No. 16 del 11-12-18

La solicitud de prórroga deberá formularse dentro los treinta (30) días calendario, anteriores al vencimiento la respectiva licencia, **siempre que el urbanizador o constructor responsable certifique la iniciación de la obra.**

La prórroga de la revalidación se debe solicitar dentro los treinta (30) días calendario anteriores a su vencimiento y su expedición procede con la sola presentación de la solicitud por parte del interesado.

Las licencias de subdivisión tendrán una vigencia improrrogable de seis (6) meses, contados a partir de la fecha en la que quede en firme el acto administrativo que otorga la respectiva licencia, para adelantar actuaciones de autorización y registro a que se refieren los artículos 7 de la Ley 810 de 2003 y 108 de la Ley 812 de 2003 o las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan, así como para la incorporación de estas subdivisiones en la cartografía oficial de los municipios. (...)”

El órgano de control realizó visita a la Sede Aduanilla de Paiba de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, de la KR 32 12 70, en el acta de visita administrativa No. 2 de fecha 27-08-19, se evidenció que no se ha realizado ningún tipo de trabajo de los autorizados en la licencia de construcción:

“(...) 2. **PREGUNTA:** ¿Sírvasse Informar si a la fecha se ha realizado algún tipo de trabajo de los autorizados en la licencia de construcción LC 17-3-07 del 18-09-17? **RESPUESTA:** No (...)”.

FOTOGRAFÍAS Nos. 1 Y 2
LOTE DONDE SE DESARROLLA EL PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA SEGUNDA FASE
DE LA SEDE ADUANILLA DE PAIBA



Fuente: Visita administrativa realizada el 27-08-19

Así las cosas, los recursos cancelados por concepto de expensas de la licencia que ascienden a la suma de \$206.684.967, se encuentran en riesgo de pérdida, dado que a la fecha la UDFJC no cuenta con los recursos para realizar la licitación del contrato de obra, ni para contratar la respectiva interventoría, por lo tanto, es improbable que se certifique la iniciación de obra, requisito sine qua non para que la curaduría otorgue la prórroga de la licencia de construcción.

Para la sede Bosa el Porvenir, la UDFJC se planteó en el corto plazo (2008 – 2011) construir 11.000 m², en el mediano plazo (2011-2014) 10.000 m² y en el largo plazo (2014-2016) 25.000 m², para un total de 46.000 m². Mediante acta de terminación de fecha 02-05-17, se recibe la obra (contrato 1063 de 2013), como se observa la obra fue recibida después de lo planeado por la UDFJC, en el plan de desarrollo físico, además no se construyeron los 46.000 m² sino 25.499 m²⁴⁷, la cual corresponde a la Etapa I de la sede Bosa El Porvenir.

Lo expuesto, obedece principalmente a la falta de planeación, gestión deficiente, falta de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos disponibles, deficiencias en estudios y diseños⁴⁸.

De otra parte, se observa en el cuadro que la UDFJC durante las vigencias del 2008 al 2018, ha invertido recursos de estampilla por la suma de **\$175.346.564.226**, sin embargo, únicamente se han abierto 140 nuevos cupos en pregrado y 125 en posgrado.

Respecto a los 849 cupos corresponden a los generados por el convenio 2955 de 2015 y los estudiantes reciben clases en el Colegio INEM de la localidad de Kennedy.

Así mismo, la UDFJC para la vigencia 2009, año en que se visibiliza las primeras inversiones de los recursos provenientes de la estampilla, tenía 28.644 estudiantes matriculados, al compararlos con los 27.055 de la vigencia 2018, se evidencia una disminución de 1.589 estudiantes.

En este orden de ideas, se concluye que los recursos provenientes de estampilla no han servido para ampliar la cobertura con nuevos cupos.

A continuación, se describen los hallazgos evidenciados por el órgano de control, relacionados con el tema:

Cuadro No. 44
INFORMACIÓN HALLAZGOS RELACIONADOS CON LOS PROYECTOS

AUDITORÍA	HALLAZGO	INCONSISTENCIAS
INFORME FINAL AUDITORÍA ABREVIADA PROYECTO 380 "MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD" UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC PERIODO AUDITADO 2008 A 2010 PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL PAD - 2011	3.2.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	“(…) Las labores de consultoría se terminaron dos (2) años después del plazo estipulado en el Contrato de Consultoría No. 049 de 2009. A pesar de haberse establecido en el Contrato de Consultoría un plazo de ciento cincuenta (150) días para ejecutar las labores de consultoría, ello no se cumplió toda vez que el contrato se terminó ocho (8) meses y veintiocho (28) días después de más del día que se debió haber entregado a satisfacción a la Universidad Distrital (...) (...) Si bien es cierto que en desarrollo del contrato de consultoría se presentaron eventos y circunstancias de difícil previsión, se evidenció que existieron aspectos previsibles que de haberse tomado las medidas de manera oportuna y diligente, el contrato 049 de 2009 no se hubiera terminado en 1,75 veces al plazo establecido en dicho contrato (...).”
INFORME FINAL AUDITORÍA ABREVIADA	3.2.1.4. Hallazgo administrativo con	“(…) De la evaluación de la justificación a una suspensión del Contrato de Consultoría No. 049 de 2009, se concluye que se pudo haber evitado al menos cuarenta (40) días si la Universidad hubiera sido

47 Área que corresponde a la diferencia de área construida entre las vigencias 2017 y 2018. La justificación de la diferencia fue comunicada en acta de visita administrativa No. 1 de fecha 21-08-19.

48 Tal como lo ha evidenciado el órgano de control en las diversas auditorías que ha realizado sobre el tema, y cuyos hallazgos se relacionan más adelante.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AUDITORIA	HALLAZGO	INCONSISTENCIAS
PROYECTO 380 “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD” UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC PERIODO AUDITADO 2008 A 2010 PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2011	presunta incidencia Disciplinaria:	diligente en sus consultas ante la Secretaría de Planeación Distrital (...) (...) Como se observa, la Universidad Distrital ocho (8) días antes del oficio No. 3035 mediante el cual solicita el concepto de la Secretaría de Planeación Distrital respecto de la justificación o no de un plan de Regularización y manejo, presentó sus razones ante esta Secretaría sobre la no procedencia de dicho plan. Consideraciones tomadas en cuenta por el ente de planeación y complementando con la normatividad vigente para conceptuar que no se requiere de la adopción de un plan de Regularización y manejo, por lo cual no era requisito necesario que fuera primero o único el Instituto de Patrimonio Cultural quien hiciera la consulta ante la Secretaría de Planeación Distrital sobre la pertinencia del plan en mención (...).
INFORME FINAL AUDITORIA ABREVIADA PROYECTO 380 “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD” UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC PERIODO AUDITADO 2008 A 2010 PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2011	3.2.1.8. Hallazgo con administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	“(…) Los estudios y diseños elaborados mediante contrato de consultoría No. 49 de 2009 que sirvieron de base para la convocatoria Pública No. 024 de 2010 y posterior contrato de obra No. 131 de 2010, presentaron múltiples falencias, sin que a la fecha de la presente auditoría se haya verificado multa, sanción y/o afectación por siniestro del amparo de calidad de la garantía del contrato de consultoría (...) (...) Se concluye que los estudios y diseños fueron deficientes, incompletos y errados, los cuales se basaron en información insuficiente y equivocada, formulando, para el caso del edificio central, diseños no viables constructivamente, por lo cual se debió iniciar el proceso de siniestro de la garantía única en el amparo de cumplimiento (...).
INFORME FINAL AUDITORIA ABREVIADA PROYECTO 380 “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD” UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC PERIODO AUDITADO 2008 A 2010 PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2011	3.2.2.2. Hallazgo con administrativo con presunta incidencia disciplinaria	“(…) Sin justificación legal e incumpliendo, entre otros el principio de transparencia, y de objetividad, en desarrollo de la Convocatoria Pública No. 024 de 2010, la entidad modifica la calificación del factor de cumplimiento como parte de los criterios para la evaluación de las propuestas (...) (...) Llama la atención a este Equipo Auditor el que a cinco (5) días del cierre de presentación de ofertas se haya presentado esta modificación tan fundamental como son los criterios de evaluación de las propuestas y la calificación del Factor de Cumplimiento, sin que la justificación específica respecto del motivo y/o razón del cambio haya quedado en los antecedentes de la Adenda No. 3 de 12 de noviembre de 2010 (...).
INFORME FINAL AUDITORIA ABREVIADA PROYECTO 380 “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD” UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC PERIODO AUDITADO 2008 A 2010 PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2011	3.2.2.4. Hallazgo con administrativo con presunta incidencia disciplinaria	“(…) En desarrollo de la Convocatoria Pública No. 024-2010, previa al Contrato 131 de 2010, el Gerente de Proyectos de Desarrollo Físico de la Universidad Distrital expide una certificación a la firma que gana el concurso, cuya fecha de suscripción no es coherente con la fecha de lo certificado (...) (...) Este Equipo Auditor al revisar la propuesta ganadora presentada por el CONSORCIO PAIBA 2011, encontró que a folio 171 de la carpeta de la mencionada propuesta existe una constancia suscrita el 25 de septiembre de 2010 por el Gerente de Proyectos de Desarrollo Físico de la Universidad Distrital de la asistencia a visita técnica de VICTOR ARMANDO CORTES TORRES el día veinticinco (25) de 2010 en el marco de la Convocatoria Pública No. 024-2010. Como se observa, la constancia se expide un mes antes de la realización de la visita técnica a la obra, lo cual si bien pudo haber sido un error de digitación, lo es también el que la visita técnica no se haya efectuado, colocando en duda el cumplimiento de este requisito fundamental estipulado en la Convocatoria Pública No. 024-2010 (...).
INFORME FINAL AUDITORIA ABREVIADA PROYECTO 380 “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD” UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC PERIODO AUDITADO 2008 A 2010 PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2011	3.2.2.8. Hallazgo con administrativo con presunta incidencia disciplinaria:	“(…) No se inició proceso de imposición de multa al contratista por incumplimiento de número y requisitos de personal exigido en obra de conformidad a los términos de referencia y las estipulaciones del Contrato No.131 de 2010 (...) (...) Como se observa, de ocho profesionales y auxiliares exigidos en obra, sólo estaba el Auxiliar de Obra Gris y Acabados, por los periodos de interventoría analizados. En el Informe No.5 de 26 de octubre de 2011 se presenta que en obra están solamente dos (2) profesionales y dos (2) auxiliares. Nuevamente, se informa que la hoja de vida del Ingeniero Civil residente de Estructuras Metálicas, no fue aprobada. Revisado los documentos entregados por la entidad a este Equipo Auditor, no se encontró inicio de procedimiento de multa al respecto a fin de exigir del contratista el cumplimiento de las estipulaciones contractuales (...).
INFORME FINAL AUDITORIA ABREVIADA PROYECTO 380 “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD” UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC PERIODO AUDITADO 2008 A 2010 PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2011	3.2.2.9. Hallazgo con administrativo con presunta incidencia disciplinaria	“(…) La entidad no resuelve con prontitud y diligencia las solicitudes de imposición de multas y sanciones respecto a incumplimiento a las solicitudes de ajustes a los diseños por parte de la Interventoría al Contratista del Contrato 131 de 2010. Lo anterior se pudo verificar en el oficio IUD-060-11 de octubre 12 de 2011 de la Universidad Nacional quien actuó como interventor del contrato presenta, entre otros aspectos, lo siguiente: “El día 11 de Octubre de 2011, durante el desarrollo del comité de Obra No. 20, el Consorcio Paiba 2011, ratificó de manera contundente, la renuncia a adelantar los ajustes a los diseños y los diseños necesarios para continuar con el reforzamiento de la caja central del edificio. En este orden de ideas, la Interventoría y la Supervisión, se están viendo obligadas, en el marco de la ejecución de sus funciones, a informar sobre este incumplimiento por parte del consorcio, y posteriormente a iniciar el procedimiento respectivo de imposición de multas y sanciones pecuniarias.” (Negrilla y subrayado fuera de texto. Se observa que a la fecha de esta evaluación, la Universidad Distrital no había concretado en coordinación con la supervisión y la interventoría el inicio del procedimiento de imposición de multas y/o sanciones pecuniarias. Tocante al Supervisor del Contrato 131 de 2010, no se cumple el Acuerdo No. 008 de 2003, en su Artículo 31, Funciones de Interventores y/o Supervisores, en su Aspecto Administrativo, su Numeral 5, donde se estipula lo siguiente: “Hacer las recomendaciones que estime conducentes al mejor logro del objeto contractual, dando aviso a la Universidad de los eventos de incumplimiento que ameriten el ejercicio de las facultades contractuales de la Universidad.” (Negrilla y subrayado fuera de texto.)
INFORME FINAL AUDITORIA ABREVIADA PROYECTO 380 “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD” UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC PERIODO AUDITADO 2008 A 2010 PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2011	3.2.2.11. Hallazgo con administrativo con presunta incidencia disciplinaria	“(…) El Supervisor del Contrato 131 de 2010 y la Interventoría efectúan solicitudes contradictorias al Rector de la Universidad Distrital. (...) Este Equipo Auditor observó que la Interventoría y el Supervisor del Contrato, por un lado, se estaba solicitando iniciar el procedimiento de imposición de multas y sanciones pecuniarias dado el incumplimiento por parte del Contratista, de otro lado, se recomendaba la autorización de una prórroga dada la necesidad de ajustar los diseños existentes. Como se observa, existe una contradicción e incoherencia entre la solicitud de aplicación de sanciones por la renuncia del contratista a la solicitud de la interventoría de que éste ejecutara los ajustes a los diseños y los diseños necesarios para continuar con el reforzamiento del edificio central; frente a la solicitud de prórroga solicitada las cuales se basó en la necesidad elaborar los ajustes a los diseños y los diseños requeridos para seguir con el reforzamiento del edificio central, que como se evidencia son las actividades a las cuales se negó el contratista a realizar a pesar de la solicitud del Interventor (...).



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AUDITORIA	HALLAZGO	INCONSISTENCIAS
INFORME FINAL AUDITORIA ABREVIADA PROYECTO 380 “MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA DE LA UNIVERSIDAD” UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC PERIODO AUDITADO 2008 A 2010 PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2011	3.2.3.2. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria	<p>“(…) por la no realización de los Estudios y Diseños para abrir la convocatoria pública número 022 de 2010 por la cual se suscribió el contrato de obra y suministros número 132 de 2010.</p> <p>(…) Revisada la documentación que soporta la ejecución del contrato se observó en oficio obrante a folio número 276 fechado el 8 de febrero de 2011, Ref: Solicitud adición en tiempo del contrato “suministro, instalación y obra N. 000132 de 22 de diciembre de 2010”, firmado por el Director de obra del Consorcio Capital en el cual menciona como inconvenientes para prorrogar en 45 días, uno de los siguientes hechos enunciados en el numeral en el numeral 2 del respectivo oficio “El proyecto no contaba con ningún tipo de estudios técnicos y diseños para poder dar inicio con la construcción, por esta razón se tuvo que hacer estudios de suelos, diseños arquitectónicos, eléctricos y estructurales”</p> <p>(…) Estos hechos evidencian la falta de una planeación apropiada y acorde a la realidad, por cuanto realizan un contrato sin la ejecución previa de los estudios y diseños, elementos indispensables para la realización de un proceso contractual.</p> <p>Es de suma importancia que los contractuales que efectúe la administración pública este enmarcada en el principio de planeación por lo tanto se evidencia el incumplimiento de y desarrollo de los fines y principios de la contratación estatal”</p>
INFORME FINAL VISITA FISCAL PROYECTO DE CONSTRUCCION DE LA NUEVA SEDE CIUADELA BOSA EL PORVENIR SEPTIEMBRE DE 2013	2.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria	<p>“(…) por incumplimiento a las obligaciones del convenio marco y específico celebrado entre la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y la Empresa Inmobiliaria Cundinamarquesa</p> <p>(…) tan sólo se dio inicio a la primera etapa, sin que se hubiese concluido, pues esta se desarrolló en forma irregular, presentando una serie de falencias en su ejecución, tanto de parte del contratista como de la entidad contratante, que no permitieron llevar a buen fin la contratación realizada. Entre ellas cuales se destacan, la falta de suscripción del acta de inicio del contrato que permitiera exigir el cumplimiento oportuno de los términos pactados, falta de seguimiento por parte de la entidad del cumplimiento de las obligaciones del contrato; la falta de definición por parte de la entidad de que aspectos técnicos, jurídicos y económicos del proyecto, contemplaban esa primera etapa, toda vez que terminó el Convenio argumentando que se debía ajustar a los términos ya previstos inicialmente. Y finalmente (…)</p> <p>(…) En este caso, no se entiende, si ya se había definido la viabilidad jurídica, técnica y económica del proyecto, porque se volvió a contemplar y contratar a través del Convenio marco y específico; situaciones que ocasionan dobles contrataciones y mayores erogaciones y aplazamiento de la construcción del proyecto, dando lugar a posibles inconsistencias de tipo administrativo y disciplinario (…)</p>
INFORME FINAL VISITA FISCAL PROYECTO DE CONSTRUCCION DE LA NUEVA SEDE CIUADELA BOSA EL PORVENIR SEPTIEMBRE DE 2013	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, y fiscal al pagar el valor de \$11.600.000 a la firma ASINTER	<p>“(…) De los documentos puestos a disposición del auditor y del acta de visita administrativa del 23 de agosto de 2013, se evidencia que la Universidad suscribió la Orden de Servicios No. 8-SC-336 de 2012, suscrita con la firma ASINTER INGENIEROS LTDA. EN REESTRUCTURACIÓN, con NIT 800.069.741, con el objeto de realizar la actualización del presupuesto del proyecto Universidad Distrital Sede el Porvenir de Bosa, siendo esta labor propia del Consultor Gustavo Perry Arquitectos Asociados, evidenciándose una posible doble erogación por la labor desarrollada, pues como se afirmó en el acta “ASINTER Ingenieros proviene de la firma Gustavo Perry Asociados, quien fue la que se ganó el concurso de diseños”. Lo anterior genera una observación de tipo administrativo, disciplinario, con incidencia fiscal, en cuantía de \$11.600.000 (…)</p>
INFORME FINAL DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR. UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS “UDFJC” - VIGENCIA 2011. PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012 CICLO I	3.6.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria	<p>“(…) El Consejo Superior de la Universidad Francisco José de Caldas en uso de sus facultades legales y estatutarias y en especial las consagradas en la ley 30 de 1992 y en el acuerdo 03 de 1992, por medio del cual se expide el Estatuto General de la Universidad Distrital, en donde en el Artículo 14 del literal g expresa que es función del Consejo Superior de la Universidad aprobar el presupuesto de la Universidad.</p> <p>Que con base a lo anterior el Consejo Superior de la Universidad expidió la resolución No.038 de diciembre 21 de 2010, aprueba la liquidación y distribución detallada del presupuesto de Ingresos y Gastos e Inversión de la Universidad en cuantía de \$256.309.000.000 el mismo que aprobó el concejo de Bogotá con la expedición del acuerdo 457 del 21 de diciembre de 2010.</p> <p>Como primera medida el Consejo Superior de la Universidad dentro del parágrafo 3 de la resolución 038 describe que los recursos aprobados para el proyecto No. 379 el cual tiene como fin la Construcción Nueva Sede Universitaria Ciudadela el Porvenir – Bosa, no podrán ser ejecutados hasta tanto no se cuente con el visto bueno y aprobación del Consejo Superior pero se ejecutaron \$58.646.364 sin mediar ningún acto administrativo</p> <p>La administración ejecuto la suma de \$58.646.364 millones transgrediendo el decreto 714 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto de Bogotá en su artículo 13 que define los Principios del Sistema Presupuestal del Distrito Capital.</p>
INFORME FINAL DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR. UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS “UDFJC” - VIGENCIA 2011. PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012 CICLO I	3.8.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria (\$69.900.000)	<p>“(…) El haber pactado con la UD. La exclusión de la obra de común acuerdo con el Contratista, sin una justificación clara y el haber cancelado el costo total del valor del Contrato No.117-2009 sin tener en cuenta la no realización de las actividades contratadas para este propósito. La Universidad Distrital Francisco José De Caldas suscribió el contrato de consultaría número 117 de 2009, cuyo objeto era “en virtud del presente contrato el contratista se obliga para con la Universidad a realizar la restructuración técnica legal y financiera para la contratación de las obras de modernización de la planta física de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas y acompañamiento durante los procesos de selección de (los) oferente (s) que lleven a cabo la ejecución de las obras requeridas. Los términos de referencia, adendas, actas, resoluciones, y propuestas forman parte integral del presente contrato”, con la firma BONUS BANCA INVERSIÓN S.A., por valor de \$279.600.000 Plazo: 10 meses.</p> <p>(…) Mediante acta de liquidación suscrita por las partes y el supervisor del contrato, en el literal “G PRODUCTOS SIN EJECUTAR POR CASUSAS NO IMPUTABLES A NINGUNA DE LAS PARTES” este literal hace referencia a que las obras pactadas en el alcance del objeto del contrato y específicamente para la construcción de las Fases I y II del proyecto Ciudadela Educativa el Porvenir, con un área aproximada de 44.000M2, “(…) no se ejecutaron por causas no imputables a acciones u omisiones de alguna de las partes, sino a hechos imprevisibles que hicieron imposible la realización de las mismas en los términos estipulados. Esto sucedió, como consecuencia de la falta de aprobación del Plan de Implantación por parte de la Secretaría de Planeación Distrital, siendo éste indispensable para tramitar la licencia de Construcción del Proyecto (…)</p> <p>Una vez más la universidad falta al principio de planeación, dado que se pudo prever los tiempos y ejecutar los trámites para presentar el plan de implantación y obtener la Licencia de Construcción, antes de incluir el proyecto dentro del mencionado contrato; la Licencia se demoró porque el Plan de Implantación no había sido presentado, porque los planos del anteproyecto no estaban completos, porque el proyecto del diseño se hizo en el concurso de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y (…)</p> <p>según, investigación ante Planeación Distrital el Plan de Implantación se radicó incompleto y por ese motivo se demoró, ocasionando de esta forma un atraso en todas las demás actividades.</p>



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AUDITORIA	HALLAZGO	INCONSISTENCIAS
		(...) Efecto: El haber pagado por “realizar la restructuración técnica legal y financiera para la contratación de las obras de modernización de la planta física de la universidad distrital Francisco lleven a cabo la ejecución de las obras requeridas (...)”, en el plan de obras de infraestructura en inversión, la construcción de la Ciudadela Educativa el Porvenir, con un área aproximada de 44.000M2, a la firma BONUS BANCA INVERSIÓN S.A., la suma de SESENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS MIL DE PESOS M/CTE. (\$69.900.000), y posteriormente excluir esta obligación del contrato y del plan de obras de infraestructura, sin mediar otro sí modificadorio del valor del contrato.
INFORME FINAL DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR. UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS “UDFJC” - VIGENCIA 2011. PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012 CICLO I	3.8.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria	<p>“(…) Condición: Dentro del alcance del Contrato estaba la planeación técnica legal y financiera para la contratación de la obra Biblioteca Aduanilla de Paiba, para la cual el contratista determinó que el contrato debía ser a precio global, elección nada adecuada para este tipo de contrato. La Universidad Distrital Francisco José de Caldas suscribió el contrato de consultoría número 117 de 2011, (...)</p> <p>Como se ha visto hasta el momento en la obra, los estudios y diseños realizados por la firma UNION TEMPORAL BIBLIOTECA DE PAIBA, no fueron correctamente realizados y como el contrato de obra se basó en el presupuesto entregado por el contratista de los diseños, las cantidades de obra estimadas no corresponden a las cantidades ejecutadas hasta el momento, como lo muestra el cuadro entregado por la interventoría del contrato de obra.</p> <p>(...) Deficiente planificación y control del Proyecto en especial cuando el contrato es de Restauración, porque su carácter no permite establecer el costo real de la obra, debido a que este tipo de estructura no es fácil de evaluar; es claro que la firma BONUS BANCA INVERSIÓN S.A., no supo planear la estrategia del contrato, necesarias para el completar los trámites del proyecto, de igual manera el Supervisor encargado del contrato, no previó el error de formulación. Se canceló una comisión de éxito por 1% del valor del contrato sin obtener la garantía de éxito para el mismo. Daño que se podrá medir una vez se revise el resultado final de la construcción de la obra (...)”</p>
INFORME FINAL DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR. UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS “UDFJC” - VIGENCIA 2011. PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012 CICLO I	3.8.3. Hallazgo administrativo con incidencia y disciplinaria	<p>“(…) Este contrato no fue recibido por el supervisor de la UD., no contó con Interventoría, según acta de entrega el Contratista UNION TEMPORAL BIBLIOTECA DE ADUANILLA DE PAIBA, no entregó en su totalidad los estudios y documentos que figuraban en los pliegos y en el contrato, el contratista debía entregar flujos y cronograma de obra, no se entregaron diseños de exteriores, los estudios de vulnerabilidad no previeron varias de las obras no contenidas en el presupuesto entregado por el contratista. La Universidad Distrital Francisco José de Caldas suscribió el contrato de consultoría número 049 de 2009, cuyo objeto era “Elaboración de los Estudios Técnicos Preliminares, Estudio de Investigación Histórica, Proyecto Arquitectónico de Restauración Integral y coordinación y ejecución de los Estudios Técnicos para la adecuación de las instalaciones del antiguo Matadero Municipal como biblioteca central de la Universidad Distrital ”, .” con la firma UNION TEMPORAL BIBLIOTECA DE PAIBA, por valor de \$988.472.934, Plazo: 150 días.</p> <p>Además el contratista no adquirió ningún compromiso de seguimiento a los faltantes de los estudios entregados, solo asiste a la obra como observador o asesor de la misma.</p> <p>A continuación relacionamos todas las actividades realizadas en obra que no estaban dentro de las cantidades y diseños entregados por el contratista, no han generado a la fecha detrimento alguno, lo que hace imposible medir el daño causado</p> <p>(...) La universidad falta al principio de planeación, dado que se pudieron prever muchas de las actividades que hoy ha sido necesario realizar extemporaneamente, como son: los diseños realizados por el contratista de la obra, el tema de los exteriores y andenes, la evaluación correcta sobre la torre de horno y muchos de los descubrimientos que se han dado en el momento de la construcción de la obra.</p> <p>(...) Efecto: El haber pagado por unos estudios, diseños y presupuesto, incompletos que no corresponden en su totalidad a la obra que se está ejecutando.</p> <p>Análisis de la respuesta: Analizada la respuesta de la entidad el hallazgo se mantiene, se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia, así mismo, el hallazgo debe ser incluido en el plan de mejoramiento. (...)”</p>
INFORME FINAL DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR. UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS “UDFJC” - VIGENCIA 2011. PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012 CICLO I	3.8.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria	<p>“(…) El contratista lleva 17 meses con el dinero del pago anticipado y los otros dos pago posteriores en total \$1.982.587.347 y a la fecha no hay licencia, la etapa de pre-construcción se amplió en 5 meses, el interventor hasta este mes, paso el informe a la oficina jurídica solicitando que empiecen a correr las sanciones pertinentes. La Universidad Distrital Francisco José de Caldas suscribió el contrato de consultoría número 121 de 2010, cuyo objeto era “Contrato para la realización de los Estudios y Diseños y Construcción de las obras para el Proyecto del Edificio B de la Sede la Macarena”, con la UNION TEMPORAL FENIX, \$12.441.630.000 Plazo: 21 meses</p> <p>A la fecha el contratista ha radicado 3 veces el proyecto en la Curaduría para solicitar la Licencia de Construcción, en dos ocasiones ha retirado los documentos, no ha dado termino al trámite de obtención del concepto de riesgo de remoción en masa ante FOPAE, porque los radicados han estado incompletos; no tenía el personal idóneo para el trámite, le faltaba anexar documentos y la última radicación fue en el mes de marzo y aún no ha sido revisada, según soportes entregados por la Curaduría Urbana No.3 y información entregada por FOPAE.</p> <p>(...) Adicional a esto la Licencia Construcción se solicitó como obra nueva pero en realidad es una ampliación porque está en el mismo lote de la construcción antigua y se solicitó otra licencia pero la Curaduría justifica el uso no establecido en POT por la licencia anterior, una vez más no pueden haber obra nueva cuando es ampliación. En consulta ante la oficina de Planeación Distrital se indagó sobre el no requerimiento del Plan de Regularización; el concepto dado por la Curaduría Urbana es que no requiere el trámite y Planeación dice que si se requiere, en caso de otorgar la licencia, adicional a esto FOPAE dice que el trámite del concepto puede demorar has 7 meses en caso de estar completo el formulario del último radicado.</p> <p>(...) La universidad debe prever los tiempos correctos para la ejecución de trámites de los proyectos y realizar el seguimiento adecuado por parte del Supervisor y la interventoría del contrato (...)”</p>
INFORME FINAL DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR. UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS “UDFJC” - VIGENCIA 2011. PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012 CICLO I	3.8.5. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria (\$160 MILLONES)	<p>“(…) Un contrato que debía durar 14 meses, apenas se está liquidando y por no cumplir el objeto del contrato en su totalidad. La Universidad Distrital Francisco José de Caldas suscribió el contrato de consultoría número 00077 de 2008, cuyo objeto era “Prestar el servicio de consultoría para la elaboración del Plan Maestro de Desarrollo Físico de la Universidad 2007 -2016, tres Planes de Regularización y Manejo y el Plan de Implantación para la nueva Sede Ciudadela Educativa El Porvenir de la Localidad de Bosa...”, con CLAUDIA MERCEDES LOPEZ BORBON, \$160.000.000 Plazo: 14 meses</p> <p>(...) No hay seguimiento, planeamiento y control adecuado de las actividades, por daño causado y todos los atrasos generados por la falta de ejecución, presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, por suma de ciento sesenta \$160 millones (...)”</p>
INFORME FINAL VISITA FISCAL	2.2.2.1. Hallazgo	Observación de carácter administrativo por expedición de póliza. Hallazgo administrativo por la actividad



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

AUDITORIA	HALLAZGO	INCONSISTENCIAS
GESTION DE LA UDFJC EN LOS PROYECTOS Y CONTRATOS RELACIONADOS EN EL DPC 1404 - 11 PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012 CICLO III	administrativo Falta de documentación contractual.	Supervisión arquitectónica en el contrato 069 de 2009. (...) la supervisión arquitectónica durante el proceso de la construcción, forma parte del objeto contractual, actividad que quedó pendiente de ejecución y según lo establecido por la Universidad “(...) La supervisión a que se refiere el contrato corresponde más a un compromiso del consultor con la Universidad para vigilar y garantizar que el proyecto que se ejecute respete los diseños aprobados en curaduría, si durante el proceso de ejecución de la obra surge alguna modificación a los diseños originales para poder contar con el aval, para así respetar los derechos de autor y la responsabilidad profesional que son obligación normativa del consultor (...)”. Existe incertidumbre para determinar en qué momento se va a cumplir con la actividad, no obstante, la liquidación del contrato, sin que se observe compromiso alguno del consultor- diseñador para su cumplimiento en la etapa de construcción de la obra. (...)”
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2014 Vigencia 2013 Modalidad Regular.	Hallazgos administrativos con incidencia disciplinaria	“(...) por debilidades en la elaboración de los estudios previos, en los contratos 1063 de 2013 y 121 de 2010, por falta de estudio de conveniencia y oportunidad y cuadros comparativos de mercado respectivamente.” “(...) en el contrato de suministro No. 867 de 2013, celebrado con MODERLIN, por indebida justificación técnica del contrato y su adición presupuestal.” “(...) por indebida justificación y soporte técnico de la adición del contrato de suministro No. 757 de mayo 30 de 2013, celebrado con la firma AB SEÑALIZACIONES S.A.S.” “(...) por fallas de supervisión e interventoría y la planeación contractual, en la ejecución de los contratos Nos 1025 y 1267 de 2012 y 867 de 2013, suscritos por la UDFJC.” El contrato No. 867 de 2013 que incluye esta observación se ejecutó con recursos de estampilla.”
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2015 Vigencia 2014 Modalidad Regular.	Hallazgo Administrativo fiscal en cuantía \$1.402.074.953.78. con presunta incidencia disciplinaria, y penal	“(...) por la no recaudación, causación, presentación, consignación y pago de la Contribución especial de 5% sobre contratos de obra pública o Concesión Pública, para los años 2011 al 2014, y la no consignación oportuna de los valores retenidos a terceros”. De la vigencia 2013 fue incluido el contrato No. 1063 (recursos de estampilla) y de la vigencia 2014 fueron incluidos cinco (5) contratos a saber el 696, 697, 698, 726 y 1050 por valor de \$981.516.135, de los cuales los contratos Nos. 696, 697 y 698 fueron ejecutados con recursos de estampilla.”
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2016 Vigencia 2015 Modalidad Regular.	Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y penal	“(...) por las posibles irregularidades detectadas en el proceso de selección del contratista, al haber adjudicado la Orden de Servicios No. SC-873-2015 (...)”.
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2017 Vigencia 2016 Modalidad Regular.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria	“(...) por el incumplimiento a los términos propuestos en los lineamientos de la entidad para la Ampliación y Diversificación de La Oferta -Plan Decenal de Desarrollo de la Universidad periodo 2008-2016, y en la justificación, debido a la deficiente planeación, control y seguimiento al contrato de obra 1063 de 2013, generando alto impacto social al no cumplir a la población estudiantil con las dos etapas del proyecto propuestas.”
Informe Final de auditoría integral UDFJC, PAD 2018 Vigencia 2017 Modalidad Regular.	Hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria	“(...) por la no presentación del soporte de la certificación RETILAP, no publicación en el SECOP de los documentos de la etapa contractual, por terminar el contrato cuando aún faltan actividades, Inconsistencias amparo de las pólizas, por las deficiencias observadas en la obra y por no ingresar bienes al almacén, contrato de obra 1063 de 2013. “(...) por inoportuna y/o no publicación en el SECOP de algunos documentos contractuales, por inconsistencias en las fechas del amparo de las pólizas, por la falta de planeación al suscribir prórrogas y adiciones, además por establecer en los estudios previos y en el contrato, actividades que no fueron realizadas dentro de la ejecución del contrato 1542 de 2017.”
	Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$1.600.380.362 y disciplinaria	“(...) por mayor permanencia de la interventoría en obra para la construcción sede Bosa-El Porvenir de la Universidad Distrital, deficiencias en la supervisión, por no publicación de los documentos de la etapa contractual en el SECOP, por terminar el contrato cuando aún faltan actividades y por inconsistencias en los amparos de las pólizas contrato 1071 de 2013.” El Valor inicial de este contrato fue por \$3.498.148.200 adiciones por valor de \$349.814.820, 524.722.230, 699.629.640 y \$98.553.500 para un total del contrato \$5.170.668.390. Del valor inicial de \$3.498.148.200 el 100% son recursos de estampilla, las adiciones por valor de \$349.814.820, 524.722.230 y 699.629.640 son todos recursos de estampilla y la adición por valor de \$98.553.500 corresponde a otras fuentes de financiación.

Fuente: Elaboración a partir de los Informes de auditoría realizados por la Contraloría de Bogotá periodo 2008 - 2018

Los hechos descritos, obedecen a falencias en la planeación, formulación, seguimiento y control de los proyectos, deficiencias en el sistema de gestión integral, conllevando a una gestión ineficiente e ineficaz que impactan en la planeación de la entidad, para el cumplimiento de los objetivos trazados en desarrollo de la misión institucional.

La situación descrita ocasiona desorganización e incumplimiento de las funciones de la entidad y a su vez del proyecto.

Lo anterior, transgrede lo establecido en el artículo 209 Constitución Política, literales J y K del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, literales A y B artículo 2 Ley 87 de 1993, además posiblemente se vulneró un deber funcional establecido en la Ley 734 de 2002.



Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La UDFJC, argumenta entre otros que: “(...) la Universidad ha propendido por alcanzar la totalidad de las metas planteadas del proyecto (...)

El documento anterior afirma a modo de conclusión, que El PMDF en promedio tiene un avance del 30% en intervención y algunas de las razones de este porcentaje son:

- (...) Macarena B: para esta sede el edificio de laboratorios está contratado, sin embargo, la obra no se ha llevado a cabo por el contratista debido a una prohibición del Plan de Ordenamiento Territorial vigente.
- (...) Calle 40: cuenta con una obra de adecuación de espacios en un área de 3.500 m². Se cuenta con el diseño arquitectónico (en proceso de actualización) (...) para lo cual la universidad se encuentra gestionando recursos adicionales a través de proyectos de Regalías.
- Macarena A: se realizó reforzamiento estructural para armonizar el predio con la actual norma sismo resistente. También se hizo adecuación de diversos espacios como auditorios, aulas y áreas comunes. Se encuentra pendiente la construcción de un bloque adicional de 28.000 m² aproximadamente. El proyecto está desfinanciado por el momento.
- Tecnológica: la construcción y dotación de los nuevos equipamientos educativos que ampliarán la sede, Proyecto Ensueño, se encuentra en ejecución. Apoyados a través de recursos de inversión de la Universidad y recursos del fondo local de Ciudad Bolívar (...)
- El Porvenir: La primera etapa fue finalizada a través de fuentes de financiación provienen de recursos de la Estampilla, recursos del Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE) y un aporte de 30.000 millones de pesos aportados a través de la Alcaldía Mayor de Bogotá. La segunda fase se encuentra desfinanciada (...)

Lo anterior expone el desarrollo del PMDF, que como vale resaltar frente a la observación presentada, no es exclusivamente desarrollado con recursos provenientes del gravamen de estampilla, el PMDF suponía intervenciones graduales en tres periodos, a saber, 2008-2011, 2011-2014, 2014-2016. Durante el primer periodo se realizaría el 50% del esfuerzo y así gradualmente en los otros dos hasta llegar a alcanzar una meta de 164.889 m² en diferentes modalidades de intervención, a un costo que para la época de formulación se calculaba en \$274.101.407.200, y que según los porcentajes de la destinación específica del recurso cubrían aproximadamente 53%.(...)”⁴⁹

Del análisis de los argumentos esgrimidos por la Universidad Distrital se confirma las deficiencias en la planeación que generó como consecuencia incumplimiento del plan de desarrollo físico respecto a la ampliación de cobertura. La UDFJC menciona prohibiciones del plan de ordenamiento territorial, además que no ha clarificado usos del suelo ni tratamientos urbanísticos, áreas de reserva forestal, particularmente en los casos de Vivero y Macarena A y B.

49 Archivo magnético denominado “3.2.1.1. - 3.1.3.4 OAPC”, el cual fue anexo en CD en la respuesta al informe preliminar. Corresponde al oficio 2019IE27291 del 09-09-19, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y Control. Radicado Contraloría 22040 del 10-09-19



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Respecto de este tema, es importante precisar, que el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, fue expedido mediante el Decreto 619 de 2000, posteriormente, mediante el Decreto 190 de 2004 *“Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”*.

De otra parte, en el área de localización de las sedes Macarena A y Vivero, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, había establecido las siguientes restricciones:

“(…) En ese orden, hasta tanto el Tribunal determine la utilidad de la medida administrativa, en términos de la conservación del bosque natural, se suspende la aplicación de la referida resolución número 0463 del 14 de abril de 2005, y se le ordena a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, no aceptar ni tramitar procedimiento o documento alguno que pretenda la legalización de las construcciones ubicadas en las áreas excluidas de la Reserva Forestal, hasta tanto se decida la presente acción popular (…)

(…) RESUELVE:

(…) 4.- Comunicar esta decisión a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá. para efectos de que no se tramite ningún documento de legalización de construcción ubicada en las áreas excluidas de Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá, hasta tanto se decida la presente acción popular.

5.- Ordenar a 'las autoridades ambientales de Cundinamarca (CAR) y del Distrito Capital (DAMA) para que conjuntamente y de inmediato ejecuten las acciones que sean necesarias para el manejo, administración y conservación de la reserva. Las medidas adoptadas serán comunicadas al Tribunal en plazo no mayor de 30 días, contados desde la notificación de este auto, a fin que la Sala evalúe la eficacia de las mismas. Oficiar a los directores de la CAR y del DAMA, de la medida adoptada en este auto.

6.- Por la Secretaría de la SubSección, solicítase al Jefe de Personal de la Corporación Autónoma Regional -CAR-, los nombres de los tres (3) últimos Directores Ejecutivos de esa entidad, con la última dirección de residencia, con el fin de vincularlos al presente asunto en calidad de demandados, a fin que respondan a título personal por las omisiones que le endilga a la Corporación, el actor popular.

Así mismo, solicítase al Personero Distrital los nombres de los Curadores Urbanos 2, 3, 4 y 5, vinculados con la expedición de las licencias de los predios ubicados en el Área de los Cerros Orientales de Bogotá (Reserva Forestal). Para que expliquen sus actuaciones relacionadas con las, expediciones de las licencias y respondan personalmente por las consecuencias de su conducta (...) ⁵⁰” (Subrayado fuera de texto)

Para las sedes de Macarena A, Macarena B y Vivero, la normatividad urbanística y las restricciones ordenadas por el Tribunal, no fueron analizadas rigurosamente por la UDFJC en los documentos técnicos del Plan de Desarrollo Físico, a pesar de que

50 Consejo de Estado. Auto 662 de 01-06-2005. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda. Subsección B. Expediente No. 2005-00662. Magistrado Ponente: Cesar Palomino Cortes.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

dichas normas y restricciones se encontraban vigentes antes de expedición del plan, por tanto, se confirma la falta de planeación, respecto de este tema.

Si bien es cierto la totalidad de los recursos invertidos en el Plan de Desarrollo Físico 2008 - 2016, no provienen del recaudo de la estampilla Universidad Distrital (Ley 648 de 2001), el órgano de control, no puede escindir el análisis del plan, únicamente a los recursos de estampilla, dado que sus resultados son integrales independientemente del porcentaje del recurso invertido, sin embargo, es relevante precisar que por una parte, la mayor participación del financiamiento del Plan, corresponde a recursos estampilla Universidad Distrital (Ley 648 de 2001), y por otra, todos los recursos invertidos son públicos y por tanto, el órgano de control tiene la facultad constitucional y legal de realizar el respectivo control fiscal.

Respecto a: (...) *La meta relacionada con La ficha EBI-D19 del proyecto “379 Construcción nueva sede universitaria Ciudadela El Porvenir – Bosa, se cumple toda vez que la inversión necesaria para los 5000 nuevos cupos fue realizada, generando una sede con capacidad instalada suficiente para la meta planteada, sin embargo, la ampliación de cobertura no responde únicamente a las inversiones realizadas sino que es **dependiente del incremento de la base presupuestal de funcionamiento de la Universidad** como punto fundamental para garantizar las condiciones de calidad reconocidas a través de la Acreditación Institucional otorgada por el Ministerio de Educación en diciembre de 2016. Desde esta perspectiva, el incremento en el número de cupos debe venir acompañado de un incremento en el número de docentes de planta, así como de recursos adicionales que fortalezcan los procesos de movilidad de estudiantes y docentes, internacionalización y proyección social entre otros (...)*⁵¹

Se confirma la falta de planeación, dado que UDFJC contempló desde el proyecto de la nueva sede Universitaria de Bosa El Porvenir, abrir 5000 cupos nuevos, sin embargo, dentro de planeación no contempló que, para generarlos además de la infraestructura física, tal como lo manifiesta la entidad, se requerirían recursos para la contratación de docentes que impartieran las respectivas cátedras.

Respecto de los otros aspectos mencionados en el informe preliminar relacionados con deficiencias en estudios y diseños, falta de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos disponibles y por falta de planeación en los proyectos de inversión 379 y 380, la UDFJC guardó silencio, por lo tanto, se confirma lo observado.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la entidad y **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**

3.2.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto el Sistema Institucional de Información – UD del Proyecto de Inversión 188: “Sistema Integral de Información” en su componente administrativo y

51 Archivo magnético denominado “3.2.1.1. - 3.1.3.4 OAPC”, el cual fue anexo en CD en la respuesta al informe preliminar. Corresponde al oficio 2019IE27291 del 09-09-19, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación y Control. Radicado Contraloría 22040 del 10-09-19



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

financiero de la UDFJC no permite generar información confiable, íntegra y oportuna.

La Universidad Distrital Francisco José de Caldas, cuenta actualmente con el sistema integral de información administrativo y financiero SICAPITAL, así como con varios aplicativos y/o herramientas desarrolladas por la Universidad, que si bien es cierto se conectan a nivel de Data, utilizando herramientas como **dblink**⁵² o **web service**⁵³, algunos sistemas no están completamente integrados en línea, que permitan generar información íntegra, confiable, veraz y que esté disponible cuando se requiera, como es el caso del sistema de inventarios ARKA, del sistema de nómina en lo relacionado con las liquidaciones correspondientes a la seguridad social y parafiscales, el sistema TEMIS (Open EVA)⁵⁴, entre otros.

Analizados los informes de auditoría desde el PAD 2009, presentados por la Contraloría de Bogotá a la Universidad, se evidenció que se continúa presentando problemas con la información como quedó registrado en los siguientes hallazgos: PAD 2011 numeral 3.2.3.4.2 Cumplimiento de Metas, *“En la Actualidad no se encuentran integrados los Sistemas de Información como estrategia para la toma de decisiones que permita medir la satisfacción de los usuarios de Tecnología y la alineación de los objetivos estratégicos con los objetivos de las áreas de tecnología.”*, PAD 2012 hallazgo 3.3.4.1 *Hallazgo Administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal: “La Contraloría de Bogotá encontró que la Universidad Distrital canceló \$663.333.220,00 por la implementación y el mantenimiento del sistema SICAPITAL – UD, el cual no está funcionando”*, PAD 2013 numeral 2.10 *“Sistemas de Información: “(...) se evidencia que la Universidad continua sin sistemas de información, operando de manera independiente cada área, con aplicativos individuales, unos en Excel, conllevando a que la información reportada no sea confiable, carezca de controles y de seguimiento y no funciones interactivamente entre ellos (...)”*, PAD 2014 hallazgo *“2.1.5.2 Hallazgo administrativo de carácter disciplinario por la multiplicidad de aplicaciones y falta de articulación de estas; ya que no se encuentran integrados, por lo que la información no es veraz ni confiable en su totalidad”*, PAD 2015 *“Hallazgo 2.2.3.1.17. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de planeación para implementar un sistema confiable integral en la Entidad”*, igualmente, se reitera esta situación en los informes de las vigencias 2016, 2017 y 2018.

Por lo anterior, se procedió a realizar acta de visita administrativa a la Oficina Asesora de Sistemas - OAS, llevada a cabo el día 29 de julio de 2019, en la que a la pregunta:

“(...) Sírvase informar a este órgano de control ¿por qué a la fecha no existe un sistema integrado de información financiera y la Universidad actualmente cuenta con aplicativos y

⁵² Dblink: es una conexión que se establece entre dos bases de datos. El objetivo de esta conexión es la obtención de datos o consultas sobre una base ajena a la que estamos conectados.

⁵³ Web service: es una tecnología que utiliza un conjunto de protocolos y estándares que sirven para intercambiar datos entre aplicaciones.

⁵⁴ Gestionar las historias laborales de los pensionados de la Universidad y liquidación de las cuentas de cobro de cuotas partes pensionales.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

sistemas de información desarrollados y adquiridos que no se encuentran articulados entre sí y no permiten emitir información confiable y oportuna, pese a que este fue un problema identificado desde la vigencia 2008 en la ficha **EBI del proyecto 188 - Sistema Integral de Información versión 43 de fecha 18 de septiembre de 2008**, y además se han ejecutado recursos para darle solución a la situación identificada, durante el período 2008 a 2018, incluso con fuente de financiación de la estampilla?, su respuesta fue: “(...) **Respecto al sistema integrado en la parte administrativa y financiera** desde la vigencia 2008 y el año 2009 se implementó el sistema SICAPITAL, el cual se obtuvo mediante convenio de cooperación institucional No. 040000-191-0-2011 con la Secretaría Distrital de Hacienda – SDH; el sistema SICAPITAL es el sistema integral de información administrativo y financiero con el que actualmente cuenta la Universidad.(...)” ,“(...) En la UDFJC se encuentran implementados y en producción del SICAPITAL los siguientes módulos: **PREDIS** – para el manejo de información presupuestal, **OPGET** – módulo de Tesorería, **TERCEROS** – para el registro de terceros y proveedores, **MODULO CO** – módulo de contratación en el cual se realizan y gestionan las necesidades de todo tipo de contratación de la Universidad, **CORDIS** – módulo de correspondencia y por último el **MODULO LIMAY – Módulo de Contabilidad**, **éste módulo solo lo usa la Sección de Contabilidad para el registro de los planes de cuentas y para abrir y cerrar periodos contables únicamente, pero el resto de operaciones lo manejan en un software adquirido y gestionado por la Sección de Contabilidad denominado SIIGO, todos los movimientos tesorales son descargados mediante archivos planos desde SICAPITAL y cargados en SIIGO (...)**” (Negrilla fuera de texto).

Igualmente, manifiesta la Oficina Asesora de Sistemas que: “(...) la Sección de Contabilidad descarga archivos planos de SICAPITAL del módulo OPGET y PREDIS para cargarlos en SIIGO (...)”. Lo anterior, evidencia que la Universidad no cuenta con un sistema de información administrativo y financiero integrado y en línea, que permita obtener información oportuna y confiable, por cuanto el manejo de archivos planos no garantiza la integridad de los datos.

Así mismo, manifiesta la OAS “Respecto al aplicativo ARKA, es un desarrollo propio de la institución. En el año 2017 se desarrollaron mesas de trabajo (...) con el objetivo de identificar el origen de las diferencias en las conciliaciones entre Contabilidad y la Sección de Almacén, a partir de ello la OAS ajustó algunos reportes concernientes a la depreciación y los bienes de tipo consumo, además se modificó el catálogo de cuentas contables, porque existía un número de cuentas diferentes entre las secciones de Contabilidad y Almacén, debido a que en el levantamiento inicial de requerimientos del software se dieron esos parámetros, es de aclarar, que lo anterior, no está relacionado con el nuevo marco normativo contable – NIIF (...).

En el año 2018 la Sección de Almacén identificó inconsistencias en la información presentada en el reporte depreciación (Elemento y por grupo), las cuales fueron oportunamente analizadas, evaluadas y corregidas el 25 de abril de 2018 y puestas en producción 30 de abril de 2018 otra inconsistencia fue corregida el 12 de junio de 2018 y puesta en producción el 21 de junio de 2018; con base a la Resolución de Rectoría No.787 del 19 de Diciembre de 2017 “Por medio de la cual se autoriza “dar de baja los elementos devolutivos y de consumo controlado que se encuentran en la bodega de bajas del Almacén General e Inventarios (...), igualmente se les preguntó que si contaban con



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

SICAPITAL, ¿Por qué se adquirió para el manejo de la información contable el sistema SIIGO? A lo que respondieron: *“El sistema SIIGO funciona en la Universidad desde antes de la implementación del sistema SICAPITAL, la razón por la cual Contabilidad no usa el módulo LIMAY del sistema SICAPITAL es desconocida por el área de OAS.”*.

Finalmente, en acta de reunión No.001, aportada por la UDFJC, de fecha 1 de agosto de 2017, con asunto: *“Revisión y aprobación de los ajustes solicitados por la sección de almacén en consenso con la sección de contabilidad a la OAS”*, manifiestan *“(…) Dentro de los ajustes solicitados se identificó que todas las cuentas de consumo del Sistema de Almacén e Inventario ARKA están cruzadas, es decir las de entrada aparecen en el sistema como cuentas de salida y la de salida como cuentas de entrada, escenario que es contrario al orden las cuentas llevadas por las sección de contabilidad. En consecuencia se consulta con los participantes si se aprueba que entro de este mismo grupo de ajustes se estructuren correctamente estas cuentas, los involucrados consideran pertinente realizar este ajuste y lo aprueban. En conclusión la OAS realizará el ajuste de estas cuentas apuntando las cuentas de entrada a las de salida y viceversa teniendo en cuenta la aprobación por las partes”*.

Lo anterior, denota falta de planeación, control y seguimiento por parte de la Universidad a los procesos de desarrollo de software; se evidencia que no se realizó un levantamiento adecuado de los requerimientos con las áreas que intervienen en el proceso, como tampoco se tuvo en cuenta las normas contables respecto a la naturaleza de las cuentas contables.

Analizado lo ocurrido con la información entregada por parte de la Universidad en la presente auditoría, se observó que la UDFJC no tiene la información organizada, ni estandarizada, toda vez que mediante oficio No. 1 del 28 de junio de 2019, se solicitaron las ejecuciones presupuestales con fuentes de financiación, y mediante oficio No. OACI – 0430 del 4 de julio de 2019, dan respuesta al oficio. A su vez, mediante oficio No. OACI-0437 del 5 de julio de 2019, allegan alcance para la respuesta remitida el día anterior (con el oficio OACI-0430), así mismo, mediante oficio No. OACI-0462 del 15 de julio de 2019 se dio nuevamente alcance al oficio OACI-0430.

En cuanto a la información requerida de contratación con recursos de estampilla, se solicitó la información mediante oficio No. 2 del 28 de junio de 2019, solicitaron prórroga para entregar la información, la cual fue concedida y mediante el oficio No. OACI-0438 del 05 de julio de 2019, entregan de forma parcial la información solicitada argumentando que *“(…) debido a la complejidad de recopilar la información desde el año 2014, por las dependencias de las Oficinas Asesoras de Planeación y Jurídica, de manera atenta le solicito aceptar la entrega carente para el próximo lunes 8 de julio (…)”*.

Razón por la cual, mediante oficio No. 07 del 8 de julio de 2019, de reiteró la entrega de la información, indicando lo siguiente: *“(…) se solicita la entrega inmediata de la información requerida mediante oficio No. 02 del 28-06-2019, so pena de solicitar a la*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Dirección del Sector de la Contraloría de Bogotá apertura de procedo administrativo sancionatorio (...). ”

Mediante oficio No. OACI-0445 del 8 de julio de 2019, la UDFJC dio alcance al oficio No. OACI-0438, informando que: *“cabe anotar que, dado el cúmulo de información requerida y el escaso tiempo para su búsqueda al interior de las dependencias responsables y ante la premura del tiempo, fue humanamente imposible por esta dependencia realizar una revisión y consolidación de la información que nos permita tener certeza que los datos entregados sean de la calidad esperada por el Ente de Control. Es de anotar que **la falta de sistemas de información en la Institución genera esta clase de inconvenientes debido a la dispersión de la información.** (...). ”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Mediante oficio No. 08 del 9 de julio de 2019, se solicitó a la Universidad que certificara la contratación suscrita para las vigencias 2014 a 2018, que tengan como fuente de financiación recursos de estampilla.

Los alcances a los oficios No. 2 y 8 fueron allegados la respuesta mediante oficio No. OACI-0459 del 12 de julio de 2019.

Lo anterior ocurrió debido a la falta de planeación, control y seguimiento del proyecto 188, ya que en el momento de la implementación de SICAPITAL, no se realizó el análisis completo previo de su funcionamiento, integración y adecuación, para que funcionara con las necesidades de la UDFJC, realizando ajustes a través de las vigencias de necesidades y solución de inconvenientes o desarrollando nuevos aplicativos que cumplan con los requerimientos. Además, no se estaría dando cumplimiento al objetivo general del proyecto planteado en las fichas EBI, el cual indica: *“fortalecer y mejorar la infraestructura informática y de telecomunicaciones suministrando a la comunidad universitaria herramientas que faciliten el trabajo y ayuden al manejo de la información en cuanto a conectividad, telefonía, capacidad de alojamiento de información”*.

Se esperaría que si la Universidad ha destinado más recursos de estampilla al proyecto 188 por considerarlo de prioridad, deberían verse los resultados en el sistema integrado de información, sin embargo la universidad sigue manejando información relacionada en diferentes plataformas, creando de esta manera una posible duplicidad en datos o información errónea al no poderse validar en un 100% los datos en tiempo real, generando dudas sobre la información administrativa y/o financiera que reposa en la Universidad.

En referencia a lo expuesto, se transgrede los principios de eficacia, economía, celeridad, consignados en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 4° de la Ley 87 de 1993, artículo 13 del Decreto 449 de 1999, el Manual de Procedimientos expedido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Guía para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Distrital y Local del año 2011, la Ley 648 de 2001, Ley 1825 de 2017, Acuerdo 053 de 2002, Acuerdo 272 de 2007, Ley 863 de 2003, así como



presuntamente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Manifiesta la Universidad Francisco José de Caldas en su respuesta que: “Nos permitimos informar que revisando las causales, aceptamos la observación con la siguiente consideración:

- *De acuerdo al texto “Lo anterior ocurrió debido a la falta de planeación, control y seguimiento del proyecto 188, ya que en el momento de la implementación de SICAPITAL, no se realizó el análisis completo previo de su funcionamiento, integración y adecuación, para que funcionara con las necesidades de la UDFJC, realizando ajustes a través de las vigencias de necesidades y solución de inconvenientes o desarrollando nuevos aplicativos que cumplan con los requerimientos.” aclaramos que el sistema SICapital fue impuesto por el distrito en su momento por lo que la Universidad no tuvo oportunidad previa de analizar si este sistema le convenía o no, o cumplía con las necesidades de la institución.”*

Si bien es cierto que el sistema SICapital se obtuvo mediante convenio de cooperación institucional No. 040000-191-0-2011 con la Secretaría Distrital de Hacienda – SDH, éste es el sistema integral de información administrativo y financiero con el que actualmente cuenta la Universidad, como fue manifestado por la UDFJC en acta de visita del 29 de julio de 2019, igualmente, en los informes Nos.1,5,10,12,13 y 14 de avance de implementación Sistema SICAPITAL, aportados por la universidad durante el desarrollo de la auditoría, no se evidenció que la Universidad hubiese manifestado lo expuesto en la consideración anterior.

Igualmente, manifiesta la Universidad que: “En lo que respecta a que el sistema integral de información no permite acceder a información confiable es de precisar que a la luz del componente técnico que compone la misma, el hallazgo fue verificado y contestado por la Oficina Asesora de sistemas, motivo por el cual la respuesta podrá ser consultada en el documento expedido por la misma.” Verificado el documento de respuesta y sus anexos, no se encontró ningún documento respecto a lo manifestado por la Universidad.

Por lo anteriormente expuesto, **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**

3.2.1.3 Hallazgo administrativo por inconsistencias en la información de la ejecución de la meta 3 “Adquirir y/o Obtener 2 Software Especializado para la Sistematización de la Biblioteca de la Universidad Distrital” de la ficha EBI del proyecto de inversión No. 4150 para el año 2009.

Al realizar el análisis de las fichas EBI del Proyecto de inversión No. 4150 y compararlo con los planes de acción, se observó una inconsistencia en los años

2008 y 2009, ya que para el año 2008, se programó con una magnitud de 2, la meta 3: “Adquirir y/o Obtener 2 Software Especializado para la Sistematización de la Biblioteca de la Universidad Distrital” ejecutándose en la misma magnitud bajo contrato C-135-2008, dejando así cumplida la meta, según su ejecución.

Sin embargo, para el año 2009, se programaron \$600 millones en recursos, pero no se asignó ninguna magnitud, y se ejecutó en magnitud 1 sin gasto en recursos, sobrepasando la meta propuesta. En el año 2010, la meta 3 fue modificada así: “Adquirir y/o Obtener 3 Software Especializado para la Sistematización de la Biblioteca de la Universidad Distrital”, aumentando en una unidad la magnitud programada, pasando de 2 a 3 los software especializados sin ejecución de recursos ni magnitud, dándose por finalizada la meta en la vigencia 2009.

Cuadro No. 45
META 3 PLAN DE GOBIERNO 2008 – 2009

Recursos en pesos \$																	
		Bogotá Positiva			Bogotá Positiva			Bogotá Positiva			Bogotá Positiva			Bogotá Positiva			Total
		2008			2009			2010			2011			2012			
Meta 3		Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Programado	Ejecutado	%	Ejecutado
Adquirir Y/O Obtener 3 (2... 2009) Software Especializado Para La Sistematización De La Biblioteca De La Universidad Distrital FINALIZADA POR CUMPLIMIENTO 2009	Magnitud	2	2	100	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
	Recursos	85.000.000	79.000.000	92,65	600.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	79.000.000

Fuente: Planes de Desarrollo Bogotá Positiva. Elaboró: Equipo Auditor

En Acta de Visita Administrativa No.1 el día 9 de agosto, se le preguntó a la Universidad: “¿Sírvese informar la razón por la cual, Según el Plan de Acción de la UDFJC, en el año 2009 en la META No.3: “Adquirir y/o obtener 3 software especializado para la sistematización de la Biblioteca de la Universidad Distrital”, no se programó ninguna magnitud y se le asignó 600 millones, pero se ejecutó en magnitud 1 sin ejecución de recursos?”, a lo cual respondieron:

“La programación en el plan de acción del proyecto 4150 “Dotación y Actualización Biblioteca”, para la vigencia 2008 estaba la meta “Adquirir y/o obtener 2 software especializado para la sistematización de la Biblioteca de la Universidad Distrital”, y la magnitud programada 2.

Para la vigencia 2009 la magnitud fue ajustada “Adquirir y/o obtener 3 software especializado para la sistematización de la Biblioteca de la Universidad Distrital”. Con lo anterior, se cumple la meta establecido del proyecto 4150 por medio del contrato No 0135 de 2008 el día 23 de diciembre 2008 por valor de \$78.751.873 M/cte.

Los software especializados para el Sistema de Bibliotecas son:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

OPAC: <http://biblioteca.udistrital.edu.co/F?RN=464092682>. Para revisar los módulos específicos de Aleph se debe realizar visita en Biblioteca (módulo de adquisiciones, módulo de Catalogación, módulo de circulación y préstamo, modulo administrativo).

ARC: http://biblioteca.udistrital.edu.co:8081/cgi-in/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/main.xts&startwel=yes

Usuario: usuario

Contraseña: consumer999

ORACLE: *Corresponde al gestor bases de datos Servidor.”*

Adicionalmente, al revisar el contrato C-135-2008, se evidencia que el objeto del contrato no es la adquisición de software especializado, sino “Prestar el servicio de soporte y mantenimiento técnico al sistema de información bibliográfico de la Universidad Distrital implementado en ALEPH 500 Versión 16.02, de acuerdo con la oferta económica No. CNA-COT-2008-82 de fecha 25 de noviembre de 2008”, que al ver la oferta económica se muestran 3 Ítems en la tabla de Costos Totales:

Cuadro No. 46
COSTOS TOTALES CONTRATO C-135-2008

(Cifras en pesos \$)

Ítem	Descripción	Cantidad	Valor U.	Total
1	Servicio anual de renovación de licencias y actualización a nuevas versiones para el sistema Aleph 500 2008-2009	1	49.389.546	49.389.546
2	Administración Oracle	12	500.000	6.000.000
3	Hosting para Aleph	1	12.500.000	12.500.000
			Subtotal	67.889.546
			Iva 16%	10.862.327
			Total	78.751.873

Fuente: Oferta económica del contrato C-135-2008

De esta manera, queda claro que no se adquirieron software especializado, sino se realizó una renovación de licencias, administración de Oracle y un Hosting para contingencias, los cuales tampoco se pueden tomar como 3 software adquiridos, ya que la administración de Oracle y el hosting, son servicios.

Esto ocurrió debido a la falta de planeación, control y seguimiento del proyecto No. 4150, ya que en el momento de la suscripción del contrato C-135-2008, no se advirtió que no cumplía con las metas propuestas, que las metas fueron ejecutadas y modificadas sin cumplir con el orden propio para su ejecución y la asignación de recursos, sin ejecución durante la vigencia 2009.

Lo anterior, permitió dar como ejecutada una meta que evidentemente no se realizó, dejando a la biblioteca en su momento con una falta de herramientas que pudieron apoyar a la comunidad en general de la universidad y cumplir con los estándares que se pretendían para el plan de gobierno 2008 – 2012, utilizando adecuadamente los recursos de Estampilla asignados.



Lo descrito anteriormente, transgrede el principio de eficacia, consignado en el artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 4° de la Ley 87 de 1993, artículo 13 del Decreto 449 de 1999, el Manual de Procedimientos expedido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la Guía para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Distrital y Local del año 2011.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La UDFJC en su respuesta relata los hechos nombrados por este ente de control en cuanto a la meta como estaba establecida para los años 2008 y 2009, y su modificación para el año 2010 *“Sin embargo, para el año 2010, se aclara que la meta si fue modificada según el documento “Plan de acción 2008-2012 Componente de gestión e inversión por entidad con corte 12 de 2010. 230 – Universidad Distrital Francisco José de Caldas de la siguiente manera: Meta No. 16 “Implementar 2 software especializados para la sistematización del Sistema de Bibliotecas de la Universidad Distrital”, lo cual tiene asignación de magnitud, de presupuesto programado y ejecutado.”*, hecho que se tenía claro desde la observación y hace parte de la razón por la cual se formuló, aunque se contradicen ya que la meta es *“Adquirir y/o Obtener 3 Software Especializado para la Sistematización de la Biblioteca de la Universidad Distrital”*.

Continuando la UDFJC en su respuesta, mencionan: *“Por lo anterior, no corresponde a lo consignado en la Observación 3.2.1.3 del Informe preliminar Auditoría de Desempeño respecto a la meta, evidenciando una modificación y cumplimiento a la meta en el contrato No. 99 de 2010, cuyo objeto es “La contratación del servicio de soporte y mantenimiento técnico al Sistema de Información Bibliográfico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas implementado en Aleph 500 en la versión actualizada, las nuevas versiones y adquisición de nuevos productos que se vinculen con el SIB”*”, situación que es contraria a lo consignado en el Acta de Visita No.1 y a su propia respuesta *“Para el año 2010 aparece la meta modificada en “Adquirir y/o obtener 3 software especializados para la sistematización del Sistema de Bibliotecas de la Universidad Distrital” según el documento “Plan de acción 2008-2012 Componente de gestión e inversión por entidad con corte 31-12-2010. 230 – Universidad Distrital Francisco José de Caldas, fue modificado, pero no se asignó magnitud, ni presupuesto, por tanto se cerró.”*, ya que inicialmente hablan del cumplimiento de la meta mediante un contrato en el 2010, y luego que para el año del 2010 no se asignó magnitud, ni presupuesto a la misma.

De esta manera queda claro que la UDFJC no desvirtuó lo dicho, ya que, como se dijo en la observación, la meta fue cumplida inicialmente en el año 2008, se sobre-ejecutó la misma en el año 2009 y fue modificada hasta el año 2010, es decir, un año después de haberse sobre-ejecutado.

Por lo tanto, se ratifica lo observado y se configura **un hallazgo administrativo**.

3.2.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por gestión ineficiente e ineficaz en los recursos comprometidos y actividades



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

realizadas, toda vez que con su ejecución no se solucionó la problemática, ni se obtuvieron los resultados esperados que fueron consignados en la ficha EBI-D del proyecto 378.

En la presente auditoría se analizaron los resultados obtenidos al 31 de diciembre de 2018, frente a la inversión de los recursos de estampilla, observando que en el proyecto 378 “Promoción de la Investigación y el Desarrollo Científico” se invirtió un total de \$25.545.281.496, de los cuales \$25.003.147.295 corresponden a recursos de estampilla, equivalentes al 98% de los recursos asignados a este proyecto durante las vigencias 2008 a 2018.

La inversión realizada con recursos de estampilla, se clasificó en cada una de las metas, así:

- Durante las vigencias 2008 a 2011 la universidad relacionó una contratación por valor total de \$4.847.816.997, asociada únicamente a la Meta 1 “*PROMOVER 80 PROYECTOS NUEVOS DE INVESTIGACIÓN DE ALTO IMPACTO, LA CREACIÓN DE NUEVOS GRUPOS E INSTITUTOS, EL ESTÍMULO A SEMILLEROS Y LA CAPACITACIÓN PERMANENTE*”.
- Para las vigencias 2012 y 2013 la Universidad invirtió un total de \$4.848.724.584; sin embargo, no identificó en la relación de contratación, las metas asociadas a cada uno de los contratos suscritos.
- Durante el periodo 2014 a 2018 la inversión ascendió a \$15.306.605.714, realizada en cada una de las metas, como se indica a continuación:

Cuadro No. 47
INVERSIÓN REALIZADA POR METAS CON RECURSOS DE ESTAMPILLA
PROYECTO 378: VIGENCIAS 2014 A 2018

(Cifras en pesos \$)

DESCRIPCIÓN DE LA META	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL INVERSIÓN	%
1. Desarrollar 70 programas formación de investigadores para aproximadamente 400 investigadores registrados en el sistema de información SICIUD.	\$ 92.940.367	\$ 37.566.208	\$ 26.369.940	\$ 63.571.488	\$ 0	\$ 220.448.003	1,4%
2. Desarrollar 10 eventos académicos y de investigación que permita visibilizar la universidad y en especial los procesos investigativos adelantados por la Universidad.	\$ 173.634.538	\$ 250.142.323	\$ 273.611.341	\$ 281.715.545	\$ 155.987.260	\$ 1.135.091.007	7,4%
3. Apoyar 221 grupos de investigación propendiendo su visibilización y posicionamiento en los cuartiles de producción de acuerdo al nuevo modelo de medición de Colciencias.	\$ 560.614.662	\$ 568.824.932	\$ 676.444.253	\$ 604.053.233	\$ 207.272.115	\$ 2.617.209.195	17,1%
4. Crear Fondo de Investigaciones. Consolidar el Fondo de Investigaciones Como Eje Central de la Financiación de las Actividades de Investigación de la Universidad Distrital	\$ 642.355.077	\$ 596.036.633	\$ 6.960.226	\$ 0	\$ 0	\$ 1.245.351.936	8,1%
5. Crear 1 estatuto de propiedad intelectual.	\$ 15.326.932	\$ 335.451.203	\$ 194.463.954	\$ 267.363.398	\$ 54.173.774	\$ 866.779.261	5,7%
6. Apoyar 150 ponencias de investigadores en eventos académicos nacionales e internacionales mediante la presentación de resultados de investigación desarrollados en institutos, grupos, semilleros de investigación.	\$ 164.369.246	\$ 146.271.732	\$ 473.086.937	\$ 433.247.287	\$ 219.567.935	\$ 1.436.543.137	9,4%
7. Desarrollar 1 plan de Socialización y Divulgación de Resultados de Investigación	\$ 325.280.868	\$ 462.949.568	\$ 94.187.155	\$ 312.284.598	\$ 53.703.829	\$ 1.248.406.018	8,2%
8. Crear 1 Red de Semilleros de investigación de la Universidad Distrital.	\$ 33.664.579	\$ 737.528	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 34.402.107	0,2%
9. Apoyar 12 Revistas Institucionales con	\$ 593.723.786	\$ 565.676.342	\$ 748.601.500	\$ 1.047.409.571	\$ 453.628.701	\$ 3.409.039.900	22,3%



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

DESCRIPCIÓN DE LA META	2014	2015	2016	2017	2018	TOTAL INVERSIÓN	%
Fines de Indexación							
10. Apoyar 5 empresas Tipo Spin Off.	\$ 0	\$ 14.767.846	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 14.767.846	0,1%
11. Cofinanciar 6 Proyectos de Investigación Cofinanciados por Entidades Externas a la Universidad	\$ 774.728.560	\$ 145.585.500	\$ 86.505.172	\$ 260.715.843	\$ 88.000.000	\$ 1.355.535.075	8,9%
12. Desarrollar 1 reglamentación sobre política de apoyo al programa de jóvenes investigadores como fomento a la investigación en grupos de investigación.	\$ 39.916.800	\$ 13.917.600	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 53.834.400	0,4%
13. Diseñar E Implementar 2 Sistemas Para Soportar La Investigación De La Universidad Asociados A Procedimientos Del Sistema De Información Que Apoyan El Sistema De Investigaciones De La Universidad.	\$ 509.496.388	\$ 220.611.386	\$ 158.892.982	\$ 140.404.025	\$ 23.360.978	\$ 1.052.765.759	6,9%
14. Fomentar 2 Redes de Investigaciones de Tecnología Avanzada (RITA) a nivel Regional RUMBO y a nivel Nacional RENATA.	\$ 64.361.988	\$ 99.721.540	\$ 106.778.413	\$ 97.923.233	\$ 59.189.094	\$ 427.974.268	2,8%
15. Diseñar 1 sistema de edificación utilizando el estándar BIM que permita tener acceso a todos los elementos de amoblamiento y de instalaciones especiales para el funcionamiento de equipos especializados de investigaciones actuales o proyectados por la facultad para ser adquiridos en el plan maestro de laboratorios.	\$ 188.457.802	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 188.457.802	1,2%
TOTAL CONTRATACIÓN	\$4.178.871.593	\$3.458.260.341	\$2.845.901.873	\$3.508.688.221	\$1.314.883.686	\$15.306.605.714	100,0%

Fuente: Ejecuciones presupuestales y relación de la contratación, remitida por la UDFJC.

De acuerdo con la ficha EBI, el proyecto 378 fue inscrito en el Banco Distrital de Planes y Proyectos de la Administración Central y Establecimientos Públicos – BDPP-ACEP el 25 de octubre de 2004, registrado el 15 de abril de 2005 y actualizado en la versión 125 de 01 abril de 2019, con la siguiente información:

“(…) 5. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El desarrollo de proyectos de investigación en la Universidad Distrital ha venido creciendo favorablemente, pero de forma desarticulada con planes de desarrollo institucionales que aunado con esfuerzos individuales han generado un desconocimiento de los procesos y proyectos de investigación que no permiten identificar las fortalezas y desarrollos alcanzados por la misma Universidad. Estos procesos han ocasionado la nula transferencia de resultados a los directos beneficiarios e identificar posibles transferencias de base tecnológica al sector empresarial que permita favorecer los procesos con la ciudad misma. Por otro lado, la falta de políticas de apoyo a la investigación, estímulos a los investigadores y procesos administrativos fluidos han ocasionado que al interior de la universidad hacer investigación sea un problema y no un resultado académico (...). Subrayado y negrilla fuera de texto.

En la evaluación efectuada al proyecto 378, se observó que no obstante los recursos invertidos y las actividades realizadas durante las vigencias 2008 a 2018, la Universidad no atendió los intereses generales de la población objetivo del proyecto, no dio solución a los “problemas identificados” ni cumplió con los “objetivos planteados” desde octubre de 2004, los cuales fueron consignados en la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D.

Sumado a lo anterior, se encuentra el hecho que la Universidad no distribuyó los recursos de estampilla del 1% de acuerdo a los porcentajes señalados en la ley 648



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

de 2001, pese a tener destinación específica; observando que la Universidad priorizó los recursos para otros proyectos de inversión y para el proyecto 378 dejó de invertir al cierre de la vigencia 2018 un total de \$18.394.883.010; aunado a que al 31 de diciembre de 2018 contaba con un saldo disponible⁵⁵ de \$13.913.962.589 entre recaudo de estampilla de 1% y rendimientos financieros; que no fue incluido en la programación presupuestal de 2019; es decir, los recursos continúan sin invertir en los proyectos de inversión y depositados en las cuentas bancarias de Secretaría de Hacienda, sin generar ningún beneficio social.

Al respecto, la Universidad informó mediante oficio OACI-0577 del 22 de agosto de 2019 que no proyectó recursos de estas fuentes (estampilla del 1% y sus rendimientos financieros) en la vigencia 2019, y determinó que durante dicha vigencia se debería realizar el cierre fiscal para la fuente según recaudo acumulado de la estampilla Ley 648 de 2001, estableciendo los saldos reales para cada una de las destinaciones, una vez realice la depuración de los pasivos exigibles.

A continuación se enuncian los problemas identificados y los objetivos planteados en el proyecto, para los cuales se debían invertir los recursos, según lo establecido en la ficha EBI-D del proyecto:

Problemas identificados:

- Obtener resultados de investigación potencialmente transferibles, socializables, divulgables y difundibles al Distrito Capital y que beneficien el desarrollo de toda la Ciudad Región.
- Crecimiento de la Investigación de manera desarticulada.
- Desconocimiento de procesos y proyectos de investigación que no permiten identificar las fortalezas y desarrollos alcanzados por la Universidad.
- Ofrecer productos de base tecnológica para el desarrollo sostenible y sustentable de la ciudad.
- Nula transferencia de base tecnológica al sector empresarial.
- Nula transferencia de resultados a los directos beneficiarios.

Sobre estos temas, en acta de visita administrativa No. 1 realizada el 31 de julio con el director del Centro de investigaciones, se indagó por el número de semilleros y de grupos de investigación, así como el impacto de los proyectos de investigaciones realizadas por estos grupos y los ingresos percibidos por su comercialización, durante las vigencias 2008 a 2018; observando que la Universidad no cuenta con datos confiables sobre la existencia real de semilleros ni grupos de investigación, no tiene una base de datos que permita identificar el impacto de las investigaciones realizadas, pese a contar con el sistema de información para proyectos de investigación SICIUD; y a la fecha no se han generado ingresos por la

⁵⁵ Oficio OACI-0515 del 2 de agosto de 2019 de la UDFJC.



comercialización de resultados de investigación ni transferencia de base tecnológica al sector empresarial.

La Universidad reportó 249 grupos de investigación y 284 semilleros de investigación según información contenida en el sistema de información “SICIUD”; sin embargo, al consultar la conformación de estos grupos, se observó que existen algunos que sólo están integrados por un docente o por un estudiante⁵⁶.

Al indagar sobre esta situación, se evidenció que no existe reglamentación que regule la creación y permanencia de los grupos y semilleros de investigación, el número mínimo de integrantes, las actividades que les competen, entre otros aspectos. Además, el director del Centro de Investigaciones informó en acta de visita administrativa No.1 que esta situación se debe a falta de actualización de datos en el sistema por parte del director del grupo, que indique de manera oportuna los grupos inactivos; en consecuencia, la información reportada por el SICIUD no es confiable.

Adicionalmente, de los 249 grupos de investigación reportados, se presentaron tan sólo 111 grupos a la convocatoria 781 de 2017 de COLCIENCIAS, ente encargado de realizar el Reconocimiento y Medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación y el Reconocimiento de Investigadores del SNCTel; de los cuales 105 fueron reconocidos y clasificados, así:

Categoría A1: 12 grupos
Categoría A: 21 grupos
Categoría B: 16 grupos
Categoría C: 56 grupos
Sin clasificar: 6 grupos.

Es decir, de los 249 grupos de investigación reportados por la Universidad, tan sólo 105 se encuentran reconocidos y clasificados por COLCIENCIAS, es decir el 42%; así mismo, del total reconocido, 56 se encuentran en la categoría C, que es la más baja, lo cual equivale al 53% del total de grupos clasificados.

De otra parte, el sistema de información SICIUD no permite emitir reportes de “impacto de los proyectos de investigación”, debido a que no fue incluido este campo

⁵⁶ Acta de visita administrativa No. 1 del 31 de julio de 2019: Se evidencia la conformación de semilleros únicamente por estudiantes, tales como: ambiente investigativo, perspectivas y desarrollo en modelado matemático, semillero geo-optimus, semillero atelopos, semillero caracterizaciones ecológicas iniciales del bosque altoandino, semillero agathos, semillero catastral y geodesia, semillero citeared, semillero de investigación en electrónica de potencia, SEMILLERO DERIVE, SEMILLERO INMUNOBIOLOGIA TUMORAL, entre otros. Conformación de semilleros únicamente de un docente: bolinquen, conflictos ambientales vida y paz cambios vida y paz, desarrollo económico y crecimiento industrial, investigación en ingeniería para el estudio y control de la contaminación ambiental: iecca, semillero administración sostenible y soluciones energéticas (asse), semillero AEROSPACE THRUST LAB, SEMILLERO BIONANOTECNOLGIA, SEMILLERO DE INVESTIGACION YALPAY MEMORIA Y CULTURA, SEMILLERO ESTUDIOS SOCIOPOLITICOS, entre otros. Se evidencia la conformación de Grupos de Investigación únicamente con un integrante, como en los grupos denominados: Agroindustria, Tecnología y energías innovadoras; ALTERNACIENCIAS; Armónico (Tecnología en Industrial); Armónico (Ingeniería de Producción); Biblioteca Virtual; Ceres; Colorantes Naturales; Competitividad y sostenibilidad empresarial; EAFITI; EDUMAT; Escuela y creatividad; estética e historia del teatro; Estructuras metálicas, Entomología Forense; entre otros grupos.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

en el sistema; en consecuencia, el impacto esperado de los proyectos de investigación no se conoce y debe ser consultado directamente en el documento final de cada una de las investigaciones. Así mismo, para conocer datos como: “*Eje temático al que corresponde*”; “*fecha de inicio*” y “*fecha de terminación*”; “*resultado o producto de la investigación*”; es necesario ingresar a cada documento del proyecto para buscar la información, de un total de 1.194 proyectos registrados en el SICIUD, desde el año 1999 a la fecha.

Igualmente, al solicitar el número de proyectos de investigación registrados en el SICIUD, se observó que de manera errónea se reportaron como proyectos de investigación, 15 actividades que corresponden a apoyos para compra de materiales e insumos para los grupos de investigación, concedidos mediante la convocatoria 012 de 2015.

Esta situación no es de recibo por este órgano de control, toda vez que la Universidad ha invertido más de mil millones de pesos en el desarrollo del sistema de información “SICIUD” para el registro de los proyectos de investigación, sin embargo, debido a deficiencias en su parametrización, a la fecha de la auditoría, la Universidad no cuenta con información confiable, oportuna y organizada que permita identificar las fortalezas y desarrollos alcanzados por la Universidad, el impacto de sus investigaciones, el número real de proyectos de investigación realizados ni la cantidad de grupos y semilleros de investigación, aunado a que no se ha logrado transferencia tecnológica ni obtención de ingresos por comercialización de resultados de investigación.

A continuación, se transcriben algunas de las respuestas del director del Centro de Investigaciones, sobre las situaciones descritas anteriormente:

*“(…) Actualmente, los proyectos de investigación registrados en la plataforma SICIUD, tiene información relacionada con los impactos esperados, pero estos de acuerdo con las características técnicas del Sistema SICIUD requieren ser abstraídos de forma individual de los documentos que reposan en los soportes de cada uno de los proyectos de investigación. **El campo de información de impacto producto del resultado de los proyectos de investigación en la actualidad no se encuentra parametrizado en el Sistema SICIUD.***

*Consultas específicas tales como información de impacto debe ser elaboradas y revisada una a una en tanto que están registradas de manera documental y no permiten su extracción técnica más rápidamente (metadatos) en sistema. **El sistema de investigación fue diseñado en 2008, en su momento no se observó la necesidad de generar un campo específico para el impacto del producto resultado de investigación.***

El sistema de información del Centro de Investigaciones y desarrollo científico de la Universidad Distrital SICIUD, inició su operación en el año 2008, con la implementación de varias versiones, se trata de un desarrollo a la medida hecho por funcionarios contratistas de la Universidad Distrital, cuyos requerimientos iniciales han sido sujetos de cambios en procura de la mejora continua del sistema. El mismo sistema contempla el registro de proyectos en un número cercano a 1194 proyectos desde el año 1999 a la fecha. Su



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

concepción y parametrización ha sufrido diversos cambios conforme a la dinámica de la función de la investigación de la Universidad.

Dadas las condiciones de operación e información de los proyectos financiados por el CIDC durante el periodo de análisis, a pesar de contar con un sistema de información de proyectos SICIUD, se requieren especificar y contrastar las consultas requeridas en diversas fuentes (Documentales, fuentes de archivo, bases de datos, etc.) lo que demanda un tiempo prudencial para la recolección y procesamiento de esta información, estimado de aproximado de 10 días para entregar informe preliminar.

Esta versión no permite conectar de manera sencilla a los diferentes sistemas de las demás áreas de la universidad, lo cual genera una duplicación de información en los diferentes sistemas, además por las limitaciones de esa época no se pueden generar informes parametrizados de acuerdo a las necesidades emergentes, por lo cual se está diseñando y desarrollando un nuevo aplicativo que supla las nuevas necesidades del centro de investigaciones tanto misional como tecnológicamente.

“INGRESOS OBTENIDOS POR LA COMERCIALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN”: a la fecha no se tiene un proyecto de investigación en cuyo resultado se haya generado una comercialización de los resultados. (...). Subrayado y negrilla fuera de texto.

De otra parte, frente a los siguientes problemas identificados, tampoco se evidenciaron avances:

- Falta de políticas de apoyo a la investigación.
- Falta de estímulos a los investigadores.

La universidad ha adoptado algunos procedimientos y formatos para el trámite de solicitud de apoyo financiero a grupos y semilleros de investigación y algunas actividades conexas; sin embargo, no ha adoptado políticas ni existe un acuerdo normativo que regule el funcionamiento de estos grupos, su estructura, mínimo de integrantes, casos en que se considera inactivo, órganos de representación, actividades, estímulos a trabajos de semilleros, entre otros.

Por el contrario, la Universidad ha adoptado mediante diferentes acuerdos los estímulos para docentes investigadores, los cuales se concretan en puntos salariales, bonificaciones que no constituyen salario, adicional a los apoyos económicos para participar en ponencias, publicación de libros, publicación de artículos, entre otros.

Sobre esta situación, el director del Centro de investigaciones informó en acta de visita administrativa No.1, lo siguiente:

“(…) **7. PREGUNTA:** ¿Sírvese anexar la reglamentación, manuales o políticas, existente para la conformación, funcionamiento, estímulos y reconocimiento institucional de “SEMILLEROS DE INVESTIGACIÓN”? **RESPUESTA:** La Universidad tiene una política de apoyo a los semilleros, pero no existe un Acuerdo normativo al respecto, lo que existe son procesos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

y procedimientos enfocados al apoyo financiero, a la creación, entre otros, no existe reglamentación del mínimo de integrantes de un semillero, actualmente se está trabajando en la elaboración del Estatuto del Investigador para aprobación del Consejo Académico, donde se elevará a nivel de norma los procedimientos que reglamente la conformación, funcionamiento, estímulos y reconocimiento institucional, entre otros, de “SEMILLEROS DE INVESTIGACIÓN.(...)”

*“(...) **11B. PREGUNTA:** ¿Sírvese anexar la reglamentación, manuales o políticas, existente para la conformación, funcionamiento, estímulos y reconocimiento institucional de “GRUPOS DE INVESTIGACIÓN”? La Universidad tiene una política de apoyo a los grupos de investigación, existen Acuerdos de doctorados que tienen normas al respecto; también existen procesos y procedimientos enfocados al apoyo financiero, a la creación, entre otros. Actualmente se está trabajando en la elaboración del Estatuto del Investigador para aprobación del Consejo Académico, donde se elevará a nivel de norma los procedimientos que reglamente la conformación, funcionamiento, estímulos y reconocimiento institucional, entre otros, de “GRUPOS DE INVESTIGACIÓN. (...)”*

*“(...) **30. PREGUNTA:** ¿Sírvese allegar el documento mediante el cual se reglamentó la POLÍTICA DE APOYO al programa de JÓVENES INVESTIGADORES como fomento a la INVESTIGACIÓN EN GRUPOS DE INVESTIGACIÓN? **RESPUESTA:** No existe una reglamentación actual interna a este respecto, el apoyo a los jóvenes investigadores se asimila mediante el apoyo a los proyectos desarrollados por estos en el marco de las convocatorias desarrolladas por Colciencias para este fin. (...)”*

“(...) En cuanto a la Meta “Apoyar 8 Empresas Tipo Spin Off, Apoyo A La Generación De Ideas De Negocio Tipo” se encuentra suspendida ya que aún no se ha desarrollado la reglamentación necesaria al interior de la Universidad que permita el manejo de este tipo de empresas que involucran la inversión a riesgo en empresas nacientes de base tecnológica que sean producto de la investigación en la Universidad; sin embargo, en la actualidad cursa una propuesta de proyecto de acuerdo “Por medio del cual se crea el Centro de Innovación y Emprendimiento y se dictan otras disposiciones sobre iniciativas empresariales para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”, que tiene por objeto brindar un apoyo en gestión empresarial y delinear las formas empresariales tales como Spin off, Star Up y formas de asociación cooperativa. (...)”

Sobre este tema es importante señalar apartes del ACTA No. 023 del Consejo de Facultad Tecnológica, realizada el 19 de Noviembre de 2015, donde se deja evidencia de la necesidad de contar con una reglamentación para grupos de investigación, toda vez que hay muchos grupos en comparación con otras universidades, existen grupos integrados por un solo docente y se observan intereses de los docentes en estos grupos para obtener puntos en escalafón, entre otros:

“(...) La docente (...) propone tomar una decisión respecto a si se aprueban más grupos de investigación en la Facultad, pues son muchos en comparación con las otras Facultades de la universidad y con otras Universidades del país. Lo que no ayuda a la categorización por Colciencias.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La docente (...) recuerda que en una propuesta de reglamentación que presentó la profesora (...) sobre uso de los espacios de investigación se podría incluir lo que ahora se propone sobre los grupos de investigación. Señala luego que no es bueno crear más grupos de investigación. El señor Decano interviene para proponer que se abran un debate sobre la conveniencia o no de crear más grupos de investigación.

El profesor (...) secunda que en un Seminario los propios grupos decidan si siguen o se fusionan con otros grupos de investigación. El profesor (...) pide que se socialicen los indicadores que ha informado la profesora (...) que justifican no crear más grupos de investigación, pues él no los conoce. La profesora (...) precisa que los indicadores que se piden son los ya conocidos: que hecha la comparación con otras Universidades, la Facultad y la propia Universidad Distrital, tiene demasiados grupos de investigación.

Que además lo que se está proponiendo ya se ha visto antes y pasa que hay grupos de un solo docente, u otros quieren llevarse los productos para uno nuevo porque eso también les representa puntos en su escalafón, o que sus egos no permiten fortalecer los grupos de investigación, sino que lo que se quiere es hacer más grupos y eso no tiene justificación razonable.

La profesora (...) propone que la reglamentación que está pendiente de expedirse disponga los requisitos para crear grupos de investigación. **El señor Decano propone que no se apruebe crear más grupos de investigación hasta el cierre de la convocatoria de Colciencias y entretanto que se trabaje en la reglamentación para crear grupos de investigación en la Facultad Tecnológica. El Consejo de Facultad aprueba la propuesta del señor Decano.** (...) Negrilla y subrayado fuera de texto.

Lo anterior deja en evidencia la falta de interés por parte de la Alta Dirección en la reglamentación y actualización del proceso de investigación al interior de la Universidad, toda vez que siendo una entidad que goza de “autonomía” para adoptar sus propios reglamentos, ha dejado pasar más de 10 años, sin darle solución a los problemas identificados que han ocasionado que al interior de la universidad “*hacer investigación sea un problema y no un resultado académico*”, según lo consignado en la ficha EBI-D.

Objetivos propuestos:

- Consolidación de un edificio de investigación eSIUD, que permita implementar centros o institutos de investigación que puedan ofrecer productos de base tecnológica para el desarrollo sostenible y sustentable de la ciudad.
- Creación de laboratorios especializados de investigación.
- Gestionar la creación de un fondo para la investigación que permita el manejo eficiente, ágil y fluido del presupuesto de inversión a través de procesos y procedimientos claros, concretos y transparentes.
- Impulsar la formación de investigadores (docentes, administrativos, egresados y estudiantes) desde distintos frentes (formación continuada, formación de jóvenes investigadores y formación de investigadores en programas de maestría y doctorado) que permita establecer políticas de fomento de capital



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

humano con capacidades investigativas propendiendo el fortalecimiento del sistema de investigación de la UDFJC.

- Promover el posicionamiento y fortalecer la calidad de las publicaciones de la Universidad facilitando la transferencia de los productos de generación de nuevo de conocimiento en el campo de la investigación científica local, nacional e internacional.

Frente a los anteriores objetivos propuestos, la Universidad tampoco logró su cumplimiento, observando que a la fecha no cuenta con el edificio de investigaciones, no cuenta con laboratorios especializados de investigación, no ha puesto en funcionamiento el Fondo de investigaciones creado desde 1994, ha realizado una baja capacitación a investigadores y la mayoría de sus revistas se encuentran clasificadas por Colciencias en categoría C, como se indica a continuación:

- **No** existe un edificio para la investigación:

En la página WEB ⁵⁷ de la Universidad se encuentra la siguiente publicación del 2013:

“(...) EL e-SIUD es uno de los componentes de Aduanilla de Paiba, uno de los proyectos más ambiciosos de la universidad Distrital Francisco José de Caldas proyectado desde 2009, estará ubicado en la calle 13 con Carrera 30 en la ciudad de Bogotá; esta será la infraestructura de investigaciones científicas de la universidad más grande y será el epicentro de todas las unidades de investigaciones, albergando a los profesores y científicos más destacados de la universidad especializados en temas Medio Ambientales, Tecnológicos, de las Ciencias y la Educación, de la Ingeniería y además con un componente de investigación Artística muy interesante (...)”.

“(...) Actualmente, el proceso de la definición de áreas de este edificio, se encuentra en su etapa final, en donde se han realizado inventarios de equipos robustos dentro de la universidad, con el objetivo de enviarlos al e-SIUD; esto con base en la decisión de Planeación de enviar únicamente a este edificio áreas para grupos, no laboratorios por grupos de investigación, que desarrollen investigaciones netamente científicas. Este proceso ya está terminando, se agruparan los grupos y sus equipos robustos con base a su tipo y a la clasificación UNESCO, para que este edificio cumpla con estándares internacionales y poder prestar los servicios de investigación y venta de productos. Los espacios serán adjudicados como ÁREAS no como laboratorios, ya que esto permite que se puedan transformar los espacios de acuerdo a las necesidades de la infraestructura de la universidad. (...)”.

Subrayado y negrilla fuera de texto.

En la vigencia 2014, la Universidad invirtió para el proyecto de construcción del edificio \$188.457.802 a través de la meta 15. ***“(...) Diseñar 1 sistema de edificación utilizando el estándar BIM que permita tener acceso a todos los elementos de amoblamiento y de instalaciones especiales para el funcionamiento de equipos especializados de***

⁵⁷ <http://cidc.udistrital.edu.co/web/index.php/recursos-de-investigacion/infraestructura/edificio-e-siud>



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

investigaciones actuales o proyectados por la facultad para ser adquiridos en el plan maestro de laboratorios. (...)”. Subrayado y negrilla fuera de texto.

En la citada acta de visita el director del Centro de Investigaciones informó:

*“(...) 5. **PREGUNTA:** ¿Sírvese indicar si la Universidad cuenta con una infraestructura para la investigación a través de la consolidación de un edificio de investigación, que permita implementar centros o institutos de investigación que puedan ofrecer productos de base tecnológica para el desarrollo sostenible y sustentable de la ciudad? **RESPUESTA:** “(...) en la estructura funcional cada facultad cuenta con espacios físicos destinados a la administración y laboratorios especializados por áreas de conocimientos, así como espacios asignados a grupos de investigación, **se contempla un mejoramiento de estas infraestructuras dentro de la fase 2 del proyecto Aduanilla de Paiba, la cual incluye la construcción de un edificio de investigación.** (...)”.* Subrayado y negrilla fuera de texto.

Desde el 2015 a 2018, se reportó la misma meta sin asignación de recursos, observando que en esta última vigencia fue suspendida, es decir; la Universidad invirtió unos recursos, pero no dio continuidad a la actividad referente a la construcción del Edificio para investigación.

- **No** se crearon laboratorios especializados de investigación:

*“(...) 15. **PREGUNTA:** ¿Sírvese informar cuántos laboratorios especializados de investigación se han creado en la Universidad Distrital, durante la vigencia 2008 a 2018 y donde se encuentran ubicados? **RESPUESTA:** Actualmente la Universidad tiene el Centro de Computación de Alto Desempeño de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (CECAD) **es un laboratorio adscrito al Doctorado en Ingeniería** con el objetivo de fomentar la investigación y la transferencia de conocimiento en las áreas de ingeniería, tecnología, ciencias naturales, ciencias sociales, y en general todas las divisiones de la Universidad involucradas en el desarrollo y fortalecimiento de la comunidad académica institucional y nacional, para el crecimiento de la industria local, regional y nacional que se vea reflejado en el bienestar de la sociedad. **CECAD es un centro de computación de alto desempeño (HPC) que impulsará la investigación en todas las áreas de la ciencia y la tecnología que requieran de una herramienta con alto poder de cómputo y de almacenamiento de información** (...)”.* Subrayado y negrilla fuera de texto.

La Universidad sólo informó sobre el CECAD; sin embargo, esta herramienta no fue adquirida con recursos del proyecto de inversión 378.

- El Fondo de investigaciones no está funcionando pese a estar creado desde 1994; como se indica más adelante.
- Impulsar la formación de investigadores (docentes, administrativos, egresados y estudiantes) desde distintos frentes (formación continuada, formación de jóvenes investigadores y formación de investigadores en programas de maestría y doctorado) que permita establecer políticas de fomento de capital



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

humano con capacidades investigativas propendiendo el fortalecimiento del sistema de investigación de la UDFJC:

En acta de visita administrativa No. 1 suscrita con el director del Centro de Investigaciones, se reportó la siguiente información sobre los programas de formación:

Cuadro No. 48
RELACIÓN DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN - PROYECTO 378
2012 a 2018

No.	EVENTO	CANTIDAD
1	Participación de los estudiantes de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el encuentro Regional de semilleros de investigación de la RedColsi 2012 – 2018	7
2	Participación de los estudiantes de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en el encuentro Nacional de semilleros de investigación de la RedColsi 2012 – 2018	7
3	Diplomado en investigación en investigación formativa	2
4	Participación de la UD en expociencia - Expotecnología desde el año 2018,2017,2015,2014,2012	5
5	Participación de la UD en Feria del Libro desde el 2012 – 2018	7
6	Participación en los Encuentros de grupos y semilleros de la UD de cada una de las facultades y del CIDC. 2012 - 2018 apoya el CIDC lo realizan cada una de las unidades de investigación de las facultades	35
7	Encuentros de grupos y semilleros de la Universidad Distrital 2012 – 2013. Realizado directamente el CIDC.	2
8	Congreso de docentes de investigación	1
9	Rueda de Negocios OTRI 2018	1
10	Curso Taller edición y escritura académica 2017 – 2016	2
11	Taller de Estrategia Eficiente de Búsqueda, Organización, Citación y Generación de Bibliografía para un Documento Mediante Software Especializado	2
12	Diplomado en Diseño y Gestión de Proyectos de Investigación	1
13	Taller Organización bibliográfica	1
14	Taller como presentar resultados de investigación científica 2015	1
15	Taller regalías 2018	1
16	Congreso de líderes en investigación 2015	1
TOTAL PROGRAMAS DE FORMACIÓN		76

Fuente: Cuadro relación de programas de formación allegado por la Universidad en acta de visita administrativa No.1 suscrita con el director del Centro de Investigaciones de la UDFJC.

Como se observa en el anterior cuadro, se relacionan actividades que no corresponden a una capacitación formal sino a la participación en 51 encuentros nacionales, regionales y de la universidad de semilleros de investigación, que sumados a 7 participaciones en la Feria del libro, evidencian un bajo índice de 18 actividades de formación, frente a los 76 “PROGRAMAS DE FORMACIÓN” que se reportan en el cuadro desde las vigencias 2012 a 2018, de las cuales, no se informó la cantidad de estudiantes y docentes participantes, pese a ser solicitada.

- Promover el posicionamiento y fortalecer la calidad de las publicaciones de la Universidad facilitando la transferencia de los productos de generación de nuevo de conocimiento en el campo de la investigación científica local, nacional e internacional:

La Universidad estableció como META 9: “Apoyar 12 revistas institucionales con fines de indexación”; sin embargo, se evidenció la erogación de recursos para gastos asociados a la publicación de revistas a través de la **Meta 7**: “Desarrollar un plan de



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

socialización y divulgación de resultados de investigación; alcanzando una inversión total para cubrir dichos gastos en cuantía total de **\$4.460.918.111**, equivalentes al 29.14% de los recursos comprometidos en el proyecto durante las vigencias 2014 a 2018, así:

✓ **META 9: APOYAR 12 REVISTAS INSTITUCIONALES CON FINES DE INDEXACIÓN.**

Los recursos ejecutados con cargo a esta meta ascienden a \$3.409.039.900 durante las vigencias 2014 a 2018, los cuales se invirtieron en los siguientes conceptos:

- Apoyo al proceso editorial de revistas científicas mediante la contratación de profesionales por contratos de prestación de servicios por valor de \$2.124.119.445, equivalentes al 62% de los recursos ejecutados por esta Meta.
- Adquisición de software y licencias \$220.346.268
- Corrección de estilo, producción, diagramación, impresión y maquetación de revistas \$1.064.574.187.

✓ **META 7: DESARROLLAR UN PLAN DE SOCIALIZACIÓN Y DIVULGACIÓN DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN.**

Los recursos ejecutados con cargo a esta meta ascienden a \$1.248.406.018 durante las vigencias 2014 a 2018, de los cuales se invirtieron \$1.051.878.211 en corrección de estilos, diagramación y montaje, e impresión de las publicaciones en revistas científicas y de los libros generados en los proyectos de investigación.

En acta de visita administrativa No. 1 suscrita con el director del Centro de Investigaciones, se reportaron dieciocho (**18**) revistas de la Universidad, de las cuales tan sólo siete (**7**) fueron indexadas y clasificadas, según Convocatoria No.768 de 2016 – Publindex, categorización vigente hasta el 31 de diciembre de 2019. De estas revistas indexadas, una (**1**) fue clasificada en categoría B y seis (**6**) en categoría C; es decir, la más baja en esta clasificación.

En la clasificación realizada en la convocatoria de 2018 por COLCIENCIAS - Publindex, se indexaron seis (**6**) revistas, cuatro (**4**) en categoría B y una (**1**) en categoría C; si bien se presenta una mejor clasificación con respecto a la vigencia 2016, este indicador resulta bajo frente al número total de revistas y los recursos invertidos que ascendieron a **\$4.460.918.111** durante las vigencias 2014 a 2018; aunado a que en muchas de ellas predomina la publicación de artículos de autores externos a la Universidad.

En conclusión, se evidencia bajo nivel en los resultados de las actividades realizadas frente a los recursos invertidos.



Por otra parte, del análisis efectuado a las actividades en que fueron ejecutados los recursos se observó que la mayor inversión está representada principalmente en: APOYO A PRESENTACIÓN DE PONENCIAS, PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN REVISTAS y APOYO A PROYECTOS DE INVESTIGACIÓN MEDIANTE CONVOCATORIAS en las que se incluyen como actividades obligatorias la PRESENTACIÓN DE PONENCIAS, PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN REVISTAS, y DIRECCIÓN DE TRABAJOS DE GRADOS y TESIS DE MAESTRÍA, y DOCTORADOS de las cuales se benefician económicamente los DOCENTES DE PLANTA de la Universidad, percibiendo puntos salariales y bonificaciones, como se indica a continuación:

- Apoyar ponencias de investigadores en eventos académicos nacionales e internacionales: **\$2.735.013.029**

La Universidad estableció como **Meta 6** “Apoyar 150 ponencias de investigadores en eventos académicos nacionales e internacionales”; sin embargo, se evidenció la erogación de recursos para apoyar la participación en ponencias, a través de otras metas como: **Meta 2**: “Desarrollar 10 eventos académicos y de investigación que permita visibilizar la universidad y en especial los procesos investigativos adelantados por la universidad” y **Meta 4** “Crear fondo de investigaciones. Consolidar el fondo de investigaciones como eje central de la financiación de las actividades de investigación de la universidad distrital”; alcanzando una inversión total para cubrir gastos de participación en ponencias en cuantía total de **\$2.735.013.029**, equivalentes al 17.8% de los recursos comprometidos durante las vigencias 2014 a 2018, así:

- ✓ **META 6: APOYAR 150 PONENCIAS DE INVESTIGADORES EN EVENTOS ACADÉMICOS NACIONALES E INTERNACIONALES MEDIANTE LA PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN DESARROLLADOS EN INSTITUTOS, GRUPOS, SEMILLEROS DE INVESTIGACIÓN, y META 2: DESARROLLAR 10 EVENTOS ACADÉMICOS Y DE INVESTIGACIÓN QUE PERMITA VISIBILIZAR LA UNIVERSIDAD Y EN ESPECIAL LOS PROCESOS INVESTIGATIVOS ADELANTADOS POR LA UNIVERSIDAD.**

Los recursos ejecutados con cargo a estas metas ascienden a \$1.436.543.137 y \$1.135.091.007, respectivamente, durante las vigencias 2014 a 2018, erogados mediante la figura de avances a docentes de planta de la Universidad Distrital para participar en los diferentes eventos académicos de carácter nacional e internacional y cubrir principalmente los siguientes gastos:

- Gastos de inscripción a eventos nacionales e internacionales
- Gastos de transporte
- Viáticos
- Pasajes aéreos
- Alojamiento
- Alimentación



✓ **META 4: CREAR FONDO DE INVESTIGACIONES. CONSOLIDAR EL FONDO DE INVESTIGACIONES COMO EJE CENTRAL DE LA FINANCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL.**

Los recursos ejecutados con cargo a esta meta ascienden a \$1.245.351.936 durante las vigencias 2014 a 2018, de los cuales **\$163.378.885** fueron erogados mediante la figura de avances a docentes de la Universidad Distrital como apoyos económicos **para participar en la presentación de ponencias en los diferentes eventos académicos** de carácter nacional e internacional, cubriendo los mismos gastos señalados anteriormente.

- Apoyar Revistas Institucionales: **\$4.460.918.111.**

Como se indicó anteriormente, existe un bajo número de revistas indexadas y clasificadas por Colciencias; sin embargo, para otorgar bonificaciones a los docentes por publicaciones de artículos, la Universidad no exige este requisito.

- Apoyo a proyectos de investigación mediante convocatorias: **\$5.544.000.000.**

La Universidad ejecuta los recursos del proyecto mediante apoyos económicos a proyectos de investigación a través de convocatorias en las que siempre se solicita incluir el desarrollo de trabajos de grado de pregrado y/o tesis de maestrías y doctorados. En estas convocatorias, se establecen quince (**15**) productos a entregar como resultado académico; sin embargo; tan sólo cuatro (**4**) son de obligatorio cumplimiento:

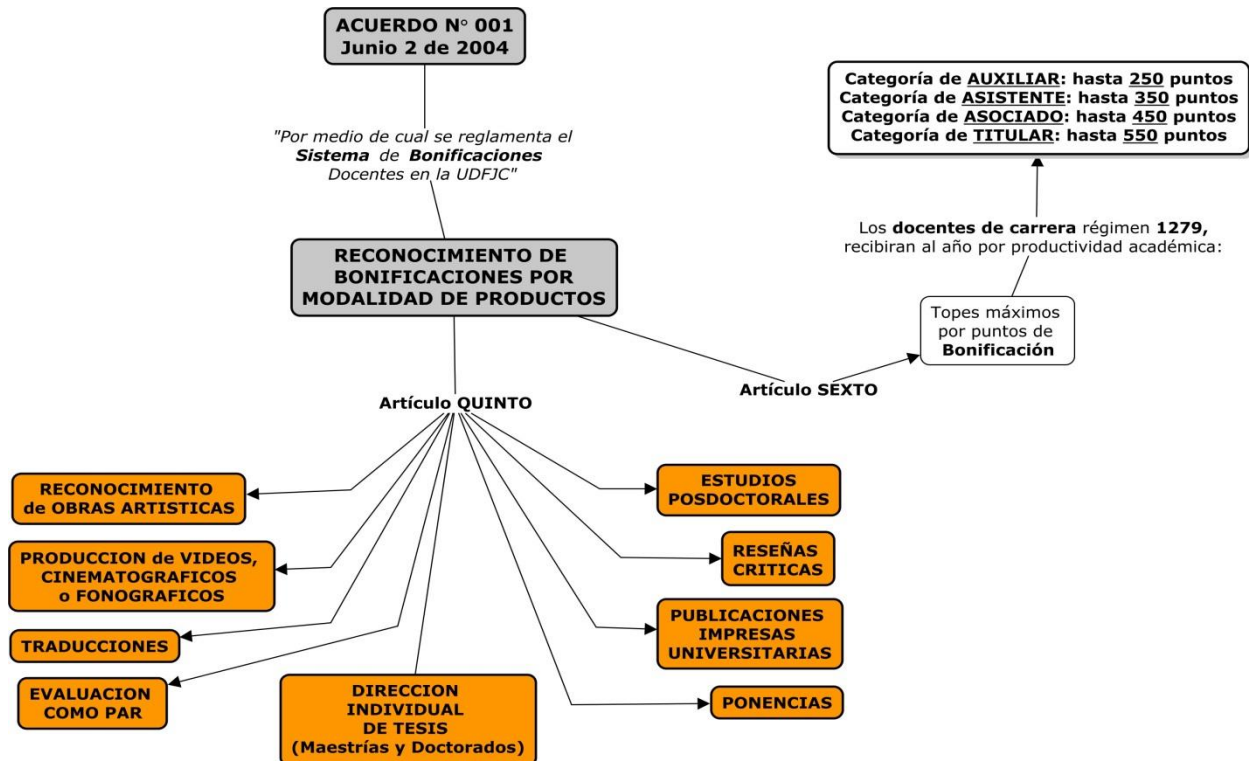
- Publicación de un artículo en una revista.
- Participación como ponente en evento nacional o internacional realizado por una institución diferente a la Universidad Distrital.
- Socialización de resultados de investigación a la comunidad universitaria.
- Presentación de un informe final.

Los once (**11**) productos restantes son opcionales de entregar, y entre éstos se encuentra el relacionado con: “*DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN*”: “*Producto tecnológico patentado o en proceso de concesión de patente*” y “*Software, diseño industrial, esquema de circuito integrado, planta piloto, prototipo industrial, signos distintivos*”; es decir, las convocatorias no están orientadas a obtener este tipo de resultados, pese a ser uno de los objetivos del proyecto; observando que generalmente los resultados de las investigaciones se concretan en publicación de artículos en revistas, libros de investigación, socialización en eventos académicos (ponencias) y formación investigativa a través de tesis, es decir, su impacto es de carácter académico principalmente.

Llama la atención que la mayor inversión de recursos de este proyecto se haya direccionado para financiar actividades que benefician directamente a los docentes,

como son: “PARTICIPACIÓN EN PONENCIAS”; “PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN REVISTAS”, y “DIRECCIÓN DE TESIS DE GRADO”, que les permite obtener puntos salariales que incrementan su ingreso mensual y ascenso en el escalafón y bonificaciones que no constituyen salario, como se indica a continuación:

Imagen 1
BONIFICACIONES PARA DOCENTES
ACUERDO 001 DEL 02 DE JUNIO DE 2004 – UDFJC

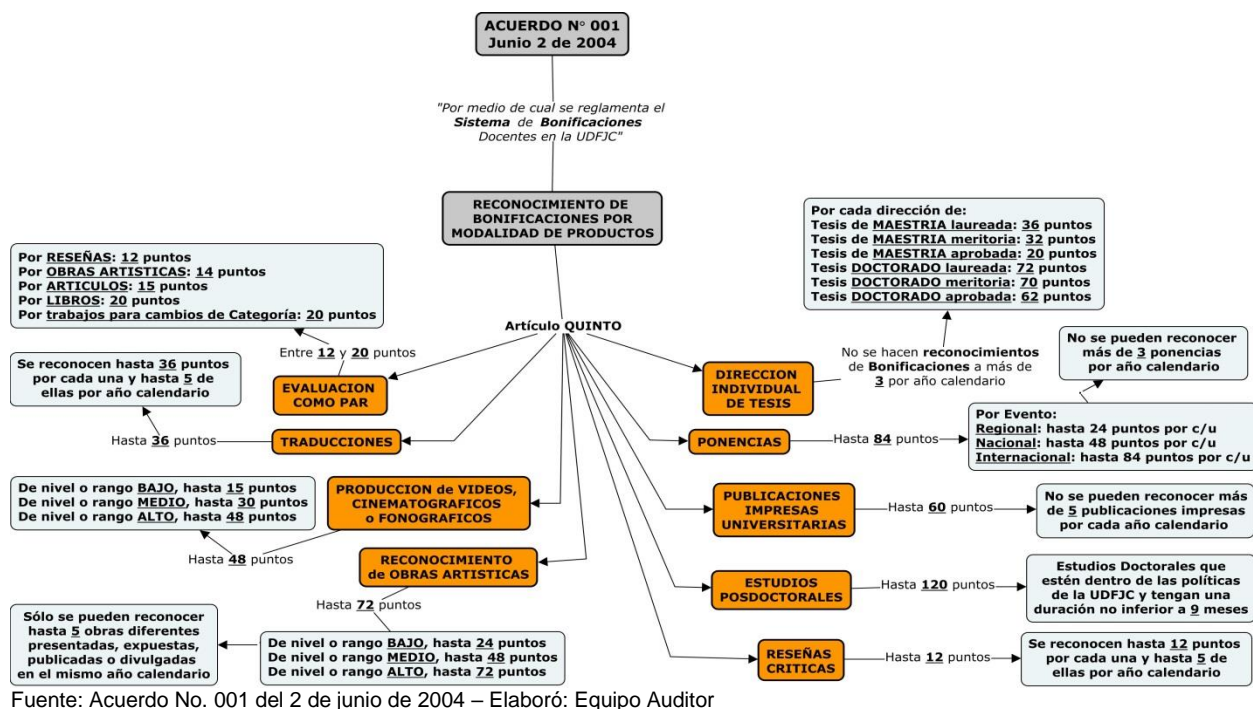


Fuente: Acuerdo No. 001 del 2 de junio de 2004 – Elaboró: Equipo Auditor

En la imagen No. 1 se muestra la reglamentación del sistema de bonificaciones como reconocimientos monetarios no salariales a docentes, correspondientes a actividades específicas de productividad académica, que expidió la Universidad Distrital.

Dentro del “RECONOCIMIENTO DE BONIFICACIONES” aprobadas por la UDFJC, se describen las diferentes actividades académicas, que además generan puntos salariales a los docentes de planta, tales como: “PRODUCCIÓN DE VIDEOS, CINEMATOGRAFICOS O FONOGRÁFICOS”, “RECONOCIMIENTO DE OBRAS ARTÍSTICAS”, “PUBLICACIONES IMPRESAS UNIVERSITARIAS”, “PONENCIAS”, entre otras.

Imagen 2
BONIFICACIONES PARA DOCENTES
ACUERDO 001 DEL 02 DE JUNIO DE 2004 – UDFJC



Fuente: Acuerdo No. 001 del 2 de junio de 2004 – Elaboró: Equipo Auditor

En la imagen 2, se muestran por cada “RECONOCIMIENTO DE BONIFICACIÓN POR MODALIDAD DE PRODUCTOS”, los topes máximos por puntos de bonificación a que tiene derecho los docentes de carrera, de acuerdo con cada una de las actividades de investigación por productividad académica que realicen al año, siendo los que más otorgan puntaje: las ponencias, direcciones individuales de tesis y publicaciones impresas universitarias.

Si bien es cierto el Decreto 1279 de Junio 19 de 2002, “*por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales*”, permite el otorgamiento de puntos salariales y bonificaciones a los docentes por las actividades citadas anteriormente, esto no justifica que los recursos y actividades del proyecto 378 se hayan direccionado principalmente a su financiación, desatendiendo otras actividades que fueron planteadas dentro del proyecto, como se indicó anteriormente.

Sobre la ejecución de este proyecto, este órgano de control se ha pronunciado en las auditorías de regularidad⁵⁸ realizadas a las vigencias 2012 y 2018, en los cuales se han formulado hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria por los niveles deficientes de eficacia y eficiencia, en la ejecución de recursos y

⁵⁸ Auditoría de Regularidad PAD 2013- Vigencia 2012 y Auditoría de Regularidad PAD 2019 – Vigencia 2018.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

cumplimiento de metas, así como por falta de planeación, organización, ejecución, seguimiento y control del proyecto, tanto en el proceso de contratación, como en la programación del plan de acción, lo cual ha ocasionado atrasos para obtener resultados efectivos en la gestión institucional.

En conclusión, con la inversión de los recursos y ejecución de actividades durante las vigencias 2008 a 2018, no se atendieron aspectos importantes como poner en funcionamiento el fondo de investigaciones, transferencia de tecnología, creación de laboratorios especializados, construcción del edificio de investigaciones, políticas y reglamentación para grupos de investigación y semilleros, investigaciones de alto impacto, un sistema de información que reporte datos confiables y oportunos sobre los proyectos de investigación, estímulos a investigadores, capacitación, entre otros.

Con lo descrito anteriormente, se vulnera presuntamente, lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, en cuanto a los Principios de moralidad, igualdad, eficacia, economía e imparcialidad; literales e), k), l) y m) del artículo Tercero de la Ley 152 de 1994, el artículo 2 de la Ley 87 de 1993; el Acuerdo 014 de 1994 por el cual se reglamenta el sistema de investigaciones de la UDFJC, el Acuerdo No. 003 de abril 8 de 1997, “por el cual se expide el estatuto general de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”; así como posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

La anterior irregularidad se presenta a causa de:

- Falta de compromiso por parte de la Alta Dirección para reglamentar la conformación de grupos y semilleros de investigación y actualizar el proceso de investigación en la Universidad.
- Las actividades no están debidamente estructuradas para alcanzar los objetivos propuestos de manera coherente y racional.
- No se definieron las prioridades orientadas a solucionar los problemas identificados, ejecutando actividades, recursos disponibles, tanto físicos, humanos y económicos, que beneficiaron principalmente a los docentes.
- Falta de planeación por parte de los funcionarios responsables de la formulación y ejecución del proyecto.
- No se identificaron los riesgos en la ejecución de recursos de estampilla.
- Falta de análisis, seguimiento y verificación por parte de los responsables en la Oficina Asesora de Planeación y Control y Oficina Asesora de Control Interno.
- Deficiencias en el proceso de gestión documental del proyecto y sistemas de información SICIUD.

En consecuencia, se genera una gestión ineficiente e ineficaz en la distribución de los recursos asignados y en las actividades ejecutadas, por lo que en este proyecto, no se han logrado los objetivos propuestos, no se solucionaron los problemas planteados ni se obtuvo el beneficio social esperado; continuando con la falta de



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

organización y conocimiento de los productos obtenidos de las investigaciones, inconsistencias en los diferentes reportes emitidos por la Universidad, información carente de confiabilidad para la toma de decisiones, e incumplimiento de las funciones de la entidad y del proyecto.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La Universidad en su respuesta no se pronunció sobre las inconsistencias evidenciadas por este órgano de control en la evaluación al proyecto 378, relacionadas con:

“(...) la Universidad no atendió los intereses generales de la población objetivo del proyecto, no dio solución a los “problemas identificados” ni cumplió con los “objetivos planteados” desde octubre de 2004, los cuales fueron consignados en la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D.

(...) no distribuyó los recursos de estampilla del 1% de acuerdo a los porcentajes señalados en la ley 648 de 2001, pese a tener destinación específica; observando que la Universidad priorizó los recursos para otros proyectos de inversión y para el proyecto 378 dejó de invertir al cierre de la vigencia 2018 un total de \$18.394.883.010; aunado a que al 31 de diciembre de 2018 contaba con un saldo disponible⁵⁹ de \$13.913.962.589 entre recaudo de estampilla de 1% y rendimientos financieros; que no fue incluido en la programación presupuestal de 2019; es decir, los recursos continúan sin invertir en los proyectos de inversión y depositados en las cuentas bancarias de Secretaría de Hacienda, sin generar ningún beneficio social. (...)”.

Es así que en su respuesta únicamente presentó explicaciones a cada una de las causas de las irregularidades, identificadas por el equipo auditor, así:

“(...) - Falta de compromiso por parte de la Alta Dirección para reglamentar la conformación de grupos y semilleros de investigación y actualizar el proceso de investigación en la Universidad:

En el marco de la reforma universitaria se viene trabajando una propuesta de Estatuto de Investigación, del cual hace parte un capítulo dedicado a los grupos y semilleros de investigación, así como otros temas relacionados con la Investigación como por ejemplo principios y objetivos; sistema de investigaciones; plan maestro; modalidades; investigadores, entre otros. (...)”. Subrayado y negrilla fuera de texto.

Lo anterior corrobora lo observado por el órgano de control, referente a la ausencia de reglamentación por parte de la UDFJC, pese a que este proyecto de inversión se encuentra registrado desde 2004.

“(...) - Las actividades no están debidamente estructuradas para alcanzar los objetivos propuestos de manera coherente y racional:

⁵⁹ Oficio OACI-0515 del 2 de agosto de 2019 de la UDFJC.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Las actividades se han enmarcado en las metas del proyecto y se han estructurado mediante la generación de convocatorias de apoyo a las actividades de investigación (...).”

En su respuesta la entidad informa que ha cumplido con sus objetivos y metas a través de la actividad “*generación de convocatorias de apoyo a las actividades de investigación*”, sin hacer alusión a los demás objetivos, metas y problemas a resolver, para los cuales se creó el proyecto y de los que no se evidenció cumplimiento, como:

- ✓ Consolidación de un edificio de investigación eSIUD, que permita implementar centros o institutos de investigación que puedan ofrecer productos de base tecnológica para el desarrollo sostenible y sustentable de la ciudad.
- ✓ Creación de laboratorios especializados de investigación.
- ✓ Gestionar la creación de un fondo para la investigación que permita el manejo eficiente, ágil y fluido del presupuesto de inversión a través de procesos y procedimientos claros, concretos y transparentes.
- ✓ Impulsar la formación de investigadores (*docentes, administrativos, egresados y estudiantes*) desde distintos frentes (*formación continuada, formación de jóvenes investigadores y formación de investigadores en programas de maestría y doctorado*) que permita establecer políticas de fomento de capital humano con capacidades investigativas propendiendo el fortalecimiento del sistema de investigación de la UDFJC.
- ✓ Promover el posicionamiento y fortalecer la calidad de las publicaciones de la Universidad, facilitando la transferencia de los productos de generación de nuevo conocimiento en el campo de la investigación científica local, nacional e internacional.
- ✓ Transferencia de base tecnológica.
- ✓ Información oportuna y confiable sobre sus proyectos de investigación, impacto, grupos y semilleros de investigación.

*“(...) - No se definieron las prioridades orientadas a solucionar los problemas identificados, ejecutando actividades, recursos disponibles, tanto físicos, humanos y económicos, **que beneficiaron principalmente a los docentes**:*

La priorización de productos en los proyectos de investigación viene dada de acuerdo a lo que plantea el órgano rector de la investigación en Colombia (COLCIENCIAS) en sus modelos de medición de grupos de investigación e investigadores (...).” Subrayado y negrilla fuera de texto.

La Universidad reitera la actividad de apoyo a los proyectos de investigación, corroborando lo manifestado por el equipo auditor, referente a que no se atendieron los objetivos y problemas identificados, aunado a que existen actividades del proyecto sobre las cuales no se reportó ninguna ejecución, como quedó expuesto anteriormente.

Este ente de control se pregunta por qué la UDFJC, reglamentó en su oportunidad mediante diferentes acuerdos el pago de factores salariales y no salariales para docentes investigadores, los cuales se concretaron en “PUNTOS SALARIALES” y “BONIFICACIONES” que beneficiaron a los docentes de planta, con la erogación de recursos significativos de este proyecto; sin embargo, la UDFJC pese a su “AUTONOMÍA UNIVERSITARIA”, no ha podido reglamentar desde el 2004, aspectos trascendentales para el logro de los objetivos del proyecto, como son:

- ✓ Reglamentación, manuales o políticas, para la conformación, funcionamiento, estímulos y reconocimiento institucional de “SEMILLEROS DE INVESTIGACIÓN”.
- ✓ Reglamentación, manuales o políticas, para la conformación, funcionamiento, estímulos y reconocimiento institucional de “GRUPOS DE INVESTIGACIÓN”.
- ✓ Políticas de Apoyo al programa de “JÓVENES INVESTIGADORES” como fomento a la investigación en “GRUPOS DE INVESTIGACIÓN”.
- ✓ Reglamentación de apoyo a Empresas tipo Spin Off y Generación de Ideas de Negocio Tipo, con el agravante que esta meta fue suspendida a causa de la inexistencia de una reglamentación.
- ✓ Puesta en funcionamiento del “FONDO DE INVESTIGACIONES”.

Es decir, los recursos asignados al proyecto 378 debían impactar principalmente a las actividades descritas en el párrafo anterior, y no exclusivamente a las actividades que beneficiaban económicamente a los “DOCENTES DE PLANTA” con los apoyos económicos para participar en ponencias, publicación de libros, publicación de artículos, dirección de tesis, entre otros, que les representa aumento en su salario y para los cuales sí existe una reglamentación.

Lo anterior aunado a lo manifestado en Acta del Consejo de Facultad Tecnológica No. 023, realizada el 19 de noviembre de 2015, donde se deja evidencia de la necesidad de contar con una “REGLAMENTACIÓN” para “GRUPOS DE INVESTIGACIÓN”, toda vez que hay muchos grupos en comparación con otras universidades, existiendo grupos integrados por un (1) solo docente y observándose intereses de los docentes en estos grupos para obtener puntos en escalafón, entre otros aspectos, así:

*“(…) La docente (...) propone tomar una decisión respecto a si se aprueban más grupos de investigación en la Facultad, **pues son muchos en comparación con las otras Facultades de la universidad y con otras Universidades del país. Lo que no ayuda a la categorización por Colciencias.** (...)”* Subrayado y negrilla fuera de texto.

*“(…) Que además **lo que se está proponiendo ya se ha visto antes y pasa que hay grupos de un solo docente, u otros quieren llevarse los productos para uno nuevo porque eso también les representa puntos en su escalafón, o que sus egos no permiten fortalecer los grupos de investigación, sino que lo que se quiere es hacer más grupos y eso no tiene justificación razonable.**”*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

La profesora (...) propone que la reglamentación que está pendiente de expedirse disponga los requisitos para crear grupos de investigación. El señor Decano propone que no se apruebe crear más grupos de investigación hasta el cierre de la convocatoria de Colciencias y entretanto que se trabaje en la reglamentación para crear grupos de investigación en la Facultad Tecnológica. El Consejo de Facultad aprueba la propuesta del señor Decano. (...). Negrilla y subrayado fuera de texto.

Lo anterior, deja en evidencia el verdadero interés por parte de los docentes en la creación de grupos y participación de actividades de investigación; y la falta de compromiso por parte de la Alta Dirección en la reglamentación y actualización del proceso de investigación al interior de la UDFJC, toda vez que siendo una entidad que goza de “AUTONOMÍA UNIVERSITARIA” para adoptar sus propios reglamentos, ha dejado pasar más de 10 años, sin darle solución a los problemas identificados que han ocasionado que al interior de la universidad “hacer investigación sea un problema y no un resultado académico”, según lo planteado en la ficha EBI-D.

“(...) - Falta de planeación por parte de los funcionarios responsables de la formulación y ejecución del proyecto:

Se han realizado los ajustes pertinentes al proyecto de inversión mediante la actualización de Metas y actividades del proyecto permitiendo que la medición y seguimiento de las actividades sean mejores y de mayor claridad. (...).”

En el informe final de auditoría a la gestión de los recursos del Centro de Investigación del 14 de septiembre de 2018, la Oficina Asesora de Control Interno informa:

“(...) Con los resultados observados en la ejecución presupuestal con corte a 31 de diciembre de 2017; se evidencia falta de una adecuada planeación al momento de proyectar el presupuesto en sus diferentes rubros y al no proveer lo que realmente se va a ejecutar en la vigencia y falta de procedimientos debidamente estructurados para este proceso, existiendo gastos que fueron sobreestimados en la proyección como se indicó en párrafos anteriores, y otros fueron incluidos con déficit.

Así mismo, se observa que la programación de los gastos de inversión no está siendo orientada a garantizar mayor nivel de cumplimiento de las metas propuestas; en consecuencia, por falta de una adecuada planeación en la programación presupuestal, falta de gestión y falta de un estatuto presupuestal, se disminuyen los beneficios y oportunidades esperados, en el cumplimiento de metas de los proyectos de inversión que fueron afectados. (...). Subrayado y negrilla fuera de texto.

Lo anterior corrobora lo afirmado por el ente de control, de la falta de planeación y seguimiento en las metas planteadas y en la ejecución de actividades y recursos asignados en desarrollo del proyecto 378.

“(...) - No se identificaron los riesgos en la ejecución de recursos de estampilla:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Los mapas de riesgo de la gestión de investigación han sido evaluados y se encuentran integrados en el mapa integral de riesgos (...). Subrayado fuera de texto.

Lo manifestado por la UDFJC, no corresponde a lo observado por el equipo auditor referente a que en el proyecto 378 se dejó de invertir al cierre de la vigencia 2018, un total de \$18.394.883.010 de los recursos disponibles por estampilla; aunado a que al 31 de diciembre de 2018 contaba con un saldo disponible⁶⁰ de \$13.913.962.589 entre recaudo de estampilla de 1% y rendimientos financieros; que no fue incluido en la programación presupuestal de 2019; es decir, los recursos continúan sin invertir en los proyectos de inversión y depositados en las cuentas bancarias de Secretaría Distrital de Hacienda, sin generar ningún beneficio social.

“(…) - Deficiencias en el proceso de gestión documental del proyecto y sistemas de información SICIUD:

Actualmente se encuentra en actualización el sistema SICIUD permitiendo tener una información que sea de mayor claridad y de mayor alcance a las necesidades planteadas.

En lo referente a que el sistema de información SICIUD no genera información confiable y oportuna sobre los proyectos de investigación, la Universidad comparte lo observado por el equipo auditor y manifiesta que actualmente se encuentran desarrollando una nueva versión.

De otra parte, la Universidad argumenta en su respuesta:

“(…) Este compromiso institucional se ve reflejado en el incremento sostenido del reconocimiento a los grupos de investigación e investigadores de la institución en el marco de las convocatorias establecidas para tal fin por parte de Colciencias, como ente rector de la ciencia y la tecnología en el país; incremento que se presentó tanto en cantidad de grupos categorizados como en el nivel de calidad de esta categorización.

En términos de divulgación científica, se destaca la consolidación de una oferta editorial desde las 19 revistas científicas y la visibilidad de estas en más de 8 bases de indexación que incluyen Pubindex, Scielo y Scopus; por otro lado, contar con una oficina transferencia de resultados de investigación (OTRI-Bogotá) ha permitido a la Universidad fomentar una cultura de protección y comercialización de resultados de investigación que a la fecha ha resultado en el acuerdo pre-comercial para la explotación del semi-remolque S3 además de destacar a la institución en espacios como el Open Innovation Summit, donde se obtuvo el reconocimiento como mejor oferta tecnológica (...) y la destacada participación en la convocatoria de retos de innovación promovida por la cámara de comercio en la que se destacó la calidad técnica de los resultados obtenidos por los docentes de la institución (...).

(...) Estos resultados representan la acumulación de esfuerzos sistemáticos y organizados en pro de fortalecer las capacidades institucionales en investigación, divulgación y transferencia. (...).

⁶⁰ Oficio OACI-0515 del 2 de agosto de 2019 de la UDFJC.

La universidad justifica la inversión de los recursos en el reconocimiento de los grupos de investigación por COLCIENCIAS y la oferta editorial conformada por **19** revistas científicas; sin embargo, respecto a los 249 grupos de investigación reportados por la Universidad, tan sólo **(105)** se encuentran reconocidos y clasificados por COLCIENCIAS, es decir el 42%; así mismo, del total reconocido, **(56)** se encuentran en la categoría C, siendo la más baja y menos exigente en sus requisitos, lo cual equivale al 53% del total de grupos clasificados.

Además, sobre los citados grupos y semilleros de investigación, en acta de visita administrativa No. 1 de fecha 31 de julio de 2019, realizada al director del Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico de la UDFJC, se informa que⁶¹:

*“(…) Existen actualmente **249 Grupos de Investigación**, **384 Semilleros de Investigación** y 3 institutos de Investigación (...)”.* Subrayado y negrilla fuera de texto.

Al revisar la información entregada al equipo auditor en el anexo 3, del acta de visita administrativa, se evidenció lo siguiente:

- Total “GRUPOS DE INVESTIGACIÓN”: **252**, de los cuales:
 - ✓ **(42)** Grupos de Investigación: no existen
 - ✓ **(22)** Grupos de Investigación: se relacionan sin fecha de vinculación
 - ✓ **(4)** Grupos de Investigación: DESINSTITUCIONALIZADOS
 - ✓ **(3)** Grupos de Investigación: INACTIVOS
 - ✓ **(4)** Grupos de Investigación: CANCELADOS

Es decir, se están relacionando como existentes, **75** Grupos de Investigación, que no están activos por diferentes situaciones, generando además, incertidumbre en los registros que se reportan a través del Sistema de Información SICIUD.

- Total “SEMILLEROS DE INVESTIGACIÓN”: **259**, de los cuales:
 - ✓ **(44)** Semilleros: no existen
 - ✓ **(11)** Semilleros: se relacionan sin fecha de vinculación
 - ✓ **(3)** Semilleros: DESINSTITUCIONALIZADOS
 - ✓ **(2)** Semilleros: sin NOMBRE
 - ✓ **(1)** Semillero: INACTIVO
 - ✓ **(1)** Semillero: CANCELADO

Se relacionan igualmente, **62** Semilleros de Investigación que no existen, lo que genera incertidumbre e induce a análisis erróneos al órgano de control, por la deficiente información que se suministra a través del Sistema de Información SICIUD, por parte de la UDFJC.

⁶¹ PREGUNTA 6. del Acta de Visita Administrativa No. 1 del 31/07/2019.

Es decir, la Universidad pretende resaltar su gestión en el número de grupos y semilleros de investigación, con cifras que no corresponden a la realidad.

Situación similar se presenta con las revistas de las cuales tan sólo siete (**7**) fueron indexadas y clasificadas, una (**1**) en categoría B y seis (**6**) en categoría C; que corresponde a la más baja y menos exigente en esta clasificación.

Si bien se presentan estos resultados por parte de la UDFJC, el equipo auditor reitera que pese a la ejecución de los recursos por valor de \$25.545.281.496, durante las vigencias 2008 a 2018, a la fecha la Universidad no ha cumplido con los objetivos y metas propuestos en el proyecto 378, así:

- ✓ No cuenta con un Edificio de Investigaciones.
- ✓ No cuenta con un Sistema de Información confiable sobre los proyectos de investigación realizados y su “IMPACTO”, así como de los grupos y semilleros de investigación existentes, toda vez que el Sistema SICIUD presenta falencias en su parametrización.
- ✓ No se ha puesto en funcionamiento el Fondo de Investigación.
- ✓ No existe reglamentación sobre semilleros, grupos de investigación y política de apoyo al programa de investigadores.
- ✓ Baja capacitación a estudiantes investigadores.
- ✓ No se presentó transferencia tecnológica que represente ingresos a la UDFJC.
- ✓ No hubo apoyo a la generación de ideas de negocio tipo spin off.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la Entidad y **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**

3.2.1.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no poner en funcionamiento el Fondo de investigaciones pese a estar creado desde 1994 con el Acuerdo 14 de 1994 del Consejo Superior Universitario, generando riesgo en el manejo de los recursos percibidos por la Universidad para el desarrollo de investigaciones.

La Universidad estableció como Meta “*Crear Fondo de Investigaciones. Consolidar el Fondo de Investigaciones Como Eje Central de la Financiación de las Actividades de Investigación de la Universidad Distrital*”.

El Artículo Décimo octavo, del Acuerdo 14 de 1994 del Consejo Superior Universitario establece: “*Crear y reglamentar el FONDO DE INVESTIGACIONES de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, para el manejo de los recursos presupuestales, buscando garantizar eficiencia en el fomento y desarrollo de la investigación, los estudios contratados por la Universidad y demás actividades de carácter investigativo que desarrollen las Facultades, Instituto, o la oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico*”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Igualmente, el Artículo Décimo Noveno estableció: “**EL FONDO DE INVESTIGACIONES** tendrá su propia contabilidad, su movimiento ordinario para la cancelación de obligaciones, se realizará de manera separada a las ordinarias de la Universidad, **a través de una cuenta que se abrirá en una entidad financiera, legalmente autorizada por la Superintendencia Bancaria y que ofrezca las mejores condiciones de rentabilidad.** Contra esta cuenta el Administrador del Fondo cancelará los compromisos adquiridos. No obstante sus cifras globales se registrarán en la Contabilidad General y Presupuestal de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.”. Subrayado y negrilla fuera de texto.

Adicionalmente, el Artículo 20, establece: El Fondo de Investigaciones estará constituido por:

- “1. Los aportes que le asigne el presupuesto de la Universidad, los que serán como mínimo el dos por ciento (2%) de los ingresos corrientes de la Universidad para cada vigencia fiscal.
2. **Las donaciones y aportes que concedan al Fondo personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras.**
3. **Los pagos por investigaciones, estudios y asesorías, derivados de actividades de investigación fruto de convenios o contratos suscritos por la Universidad.**
4. Los rendimientos financieros que genere el mismo Fondo.
5. **La administración de proyectos de investigación que financien total o parcialmente entidades externas.**
6. Los demás aportes e ingresos cuyo manejo le sea encomendado por el Consejo Superior universitario”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Pese a lo anterior y pasados quince (**15**) años desde su creación, a la fecha de esta auditoría, el citado Fondo de Investigaciones no ha sido puesto en funcionamiento, sin que exista una justificación válida por parte de la Universidad para esta omisión.

Es así que mediante oficio OACI-0581 del 23 de agosto de 2019, sobre la no operatividad del Fondo de investigaciones, la Universidad informó:

“(…) En nuestro criterio, si bien es cierto el Acuerdo 014 de 1994 del Consejo Superior Universitario creó y reglamentó algunos aspectos del Fondo de Investigaciones de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en todo caso, **para lograr la operatividad del mismo, es necesario contar con un marco normativo mucho más específico que permita regular los aspectos presupuestales, contables, tesorerías y de unidad de ejecución, así como las demás actividades de carácter operativo y de control a la ejecución de recursos; en tal sentido, como se sabe, la Universidad no cuenta con dicha normatividad específica que regule tales procesos relacionados con los recursos generados por actividades de carácter investigativo y que en nuestra opinión, le corresponde al Consejo Superior Universitario expedir (…)**”. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

En acta de visita administrativa No.1 del 31 de julio de 2019, suscrita con el Director del Centro de Investigaciones de la Universidad, se reportó el ingreso a la Universidad de recursos provenientes de entidades externas para el desarrollo de



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

proyectos de investigación mediante la suscripción de convenios y contratos, en cuantía de \$23.662.354.354 durante las vigencias 2011 a 2018; de los cuales \$17.713.666.654 fueron aportados en dinero y \$5.948.687.700 en especie.

De los aportes realizados en dinero, la Universidad contribuyó con \$2.176.624.345, COLCIENCIAS aportó \$ 6.325.606.946 y otras entidades (*organismos internacionales y entidades del distrito*) aportaron \$9.211.435.363;

En la citada acta de visita, se solicitó informar sobre la existencia del Fondo, la cuenta bancaria donde ingresan los recursos provenientes de financiación externa para proyectos de investigación, el valor de la contrapartida de la Universidad y los controles para verificar la existencia de los recursos de cada proyecto de investigación en la respectiva cuenta bancaria, sobre lo cual el Director del Centro de Investigaciones informó:

*“(…) **24. PREGUNTA:** ¿Sírbase informar si se creó por parte de la Universidad Distrital el Fondo de Investigaciones, anexando el soporte respectivo? **RESPUESTA:** El Acuerdo 014 del 3 de agosto de 1994 del Consejo Superior Universitario, “por medio del cual se reglamenta el Sistema de Investigaciones de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”, creó y reglamentó el Fondo de Investigaciones de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, para el manejo de los recursos presupuestales, buscando garantizar eficiencia en el fomento y desarrollo de la investigación, los estudios contratados por la Universidad y demás actividades de carácter investigativo que desarrollen las Facultades, Instituto, o la oficina de Investigaciones y Desarrollo Científico. **En la actualidad cursa en las instancias pertinentes un proyecto de acuerdo que tiene como propósito actualizar y desarrollar el citado Fondo, toda vez que no ha tenido operatividad desde su creación.** (...)”.* Negrilla fuera de texto.

*“(…) **24A.PREGUNTA:** Sírbase informar a qué cuenta bancaria ingresan los recursos cuando existe financiación externa para proyectos de investigación o eventos de carácter científico y tecnológico y/o cultural y el valor de la contrapartida de la Universidad?*

***RESPUESTA:** Cuando no se establece en el contrato o convenio el manejo de los recursos en una cuenta bancaria exclusiva, los recursos ingresan a la cuenta de ahorros del Banco Occidente No. 230-85893-8.*

***24D) PREGUNTA** Sírbase informar cómo se verifica la existencia de los recursos de cada proyecto de investigación en la cuenta bancaria del Banco de Occidente, y demás cuentas bancarias independientes, frente al movimiento financiero de cada uno de los proyectos.*

***RESPUESTA:** El manejo de las cuentas bancarias está a cargo del IDEXUD, así como los pagos y conciliaciones bancarias; **el centro de Investigaciones - CIDC, no tiene acceso a esta información.** El IDEXUD remite al CIDC copias escaneadas de las órdenes de pago generadas en cada proyecto de investigación, las cuales se solicitan generalmente una vez finalizado cada convenio o contrato, suscrito para los proyectos de investigación. (...)”.* Subrayado y negrilla fuera de texto.

Lo anterior deja en evidencia la falta de control y seguimiento de los recursos que ingresan como financiación externa para proyectos de investigación y que son manejados a través de las cuentas bancarias a cargo del Instituto de Extensión y Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano – IDEXUD.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Aunado a que no existe una cuenta exclusiva para el manejo de los dineros de cada contrato o convenio suscrito, y además en dichas cuentas bancarias, se consignan otros recursos provenientes de diferentes convenios y contratos suscritos para interventorías, consultorías, dictámenes periciales, proyectos interinstitucionales y demás actividades de extensión realizadas a través del IDEXUD, así como recursos de seminarios, cursos, programas académicos, diplomados y demás programas de capacitación de las diferentes Unidades de extensión de la Universidad Distrital, situaciones que fueron corroboradas mediante oficio OACI-0581 del 23 de agosto de 2019 de la Universidad Distrital.

El manejo financiero de dichos recursos a través de las cuentas bancarias manejadas por el IDEXUD, no permite su debido control y seguimiento, lo cual puede ocasionar pérdida o desvío de recursos; sin embargo, según lo manifestado por la Universidad, la única razón por la cual no ha operado el Fondo de Investigaciones, se debe a la falta de reglamentación para su operatividad; siendo evidente que desde la Alta Dirección (*Consejo Superior Universitario y las directivas de la Universidad que intervienen en el proceso*) han permitido el manejo irregular de los recursos para el desarrollo de proyectos de investigación aportados por las diferentes entidades nacionales, extranjeras y por la Universidad.

Llama la atención que la Universidad no haya gestionado el funcionamiento del Fondo de Investigaciones, pese a gozar de “*autonomía administrativa*” para: “(...) *organizarse, gobernarse, designar sus propias autoridades y dictar normas y reglamentos, conforme a la ley y a sus propias normas y especialmente para la creación de Fondos para la administración y manejo de los recursos generados por actividades académicas de investigación, asesoría o de extensión*(...)” como lo estableció en el Artículo 3º. **AUTONOMÍA Y RÉGIMEN APLICABLE**, y en el Artículo 14 **FUNCIONES**. Son funciones del Consejo Superior Universitario: “(...) k.) *Crear, organizar y reglamentar fondos* (...)” del Acuerdo No. 003 de abril 8 de 1997, “*por el cual se expide el estatuto general de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas*”. Subrayado y negrilla fuera de texto.

Con lo descrito, se vulnera presuntamente lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, en cuanto a los Principios de eficacia, moralidad y celeridad, literales e), k), l) y m) del Artículo Tercero de la Ley 152 de 1994, el artículo 2 de la Ley 87 de 1993; el Acuerdo 014 de 1994 por el cual se reglamenta el sistema de investigaciones de la UDFJC, el Acuerdo No. 003 de abril 8 de 1997, “por el cual se expide el estatuto general de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas”; así como posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

Estas irregularidades obedecen principalmente a:

- Falta de compromiso por parte de la Alta Dirección.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- Falta de gestión, seguimiento y control por parte de los funcionarios que ejercieron el cargo de director del Centro de Investigaciones.
- No se identificaron los riesgos en la ejecución de los recursos para proyectos de investigación.
- Falta de análisis, seguimiento y verificación por parte de los responsables en la Oficina Asesora de Control Interno.
- Falta de procesos y procedimientos.

Esta situación evidencia una gestión ineficiente por parte del Consejo Superior Universitario y de los diferentes funcionarios que han desempeñado el cargo de Director del Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico, toda vez que la falta de control y seguimiento pone en riesgo los recursos percibidos para proyectos de investigación, aunado a que la reglamentación contenida en el Acuerdo 014 de 1994, permitía la operatividad del Fondo de Investigaciones y no es de recibo de este órgano de control, que no se hayan adoptado formalmente los ajustes requeridos a dicha reglamentación por parte de los órganos competentes de la Universidad.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La entidad argumenta en su respuesta lo siguiente:

RESPUESTA: Frente al manejo de los recursos que ingresan como financiación externa para proyectos de investigación se reitera que el mismo se realiza en el marco de las normas institucionales referidas a la competencia contractual y la delegación de la misma establecidas en los Estatutos de Contratación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, (...) así como en lo establecido en el Acuerdo 004 del 22 de agosto de 2013 del Consejo Superior Universitario, "por el cual modifica la denominación del Instituto de Extensión de la Universidad Distrital, **se define y desarrolla el Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas** y se dictan otras disposiciones" y sus normas reglamentarias, **razón por la cual no compartimos el señalamiento en cuanto a que, “...desde la Alta Dirección (Consejo Superior Universitario y las directivas de la Universidad que intervienen en el proceso) han permitido el manejo irregular de los recursos para el desarrollo de proyectos de investigación aportados por las diferentes entidades nacionales, extranjeras y por la Universidad”**.

De otra parte, en lo que tiene que ver con la falta de gestión, seguimiento y control por parte de los funcionarios que ejercieron el cargo de director del Centro de Investigaciones, a título personal frente a lo actuado en tal sentido, en el período del 11 de enero 2011 (Resolución de Rectoría del 011 de 2011) al 6 de marzo de 2015 (Resolución de Rectoría 095 de 2015) el Doctor José Nelson Pérez Castillo señala lo siguiente:

“Vale aclarar, que la potestad para poner en funcionamiento, el Fondo de Investigaciones y en consecuencia la ordenación del gasto, sólo es posible tenerla en el marco jurídico propio de la Institución que fuese garante de la ejecución de los mismos, en otros palabras, es requisito indispensable, un acuerdo o resolución del Consejo Superior y de modo



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

concomitante la puesta en ejecución mediante acto administrativo, de la autoridad competente, en este caso la Rectoría.

Varias iniciativas tendientes a la reglamentación de distintos fondos en la Universidad en particular el Fondo de Investigaciones, pueden evidenciarse en actas del Consejo Superior, que relaciono a continuación, las cuales muestran que en las sesiones pertinentes, no logró materializarse el marco jurídico antes mencionado. (...). Subrayado y negrilla fuera de texto.

La Universidad en su respuesta no acepta lo observado y pretende justificar la omisión de poner en funcionamiento el “Fondo de Investigaciones” creado mediante Acuerdo 14 de 1994 del Consejo Superior Universitario, argumentando que en ausencia de este, los recursos que ingresan como financiación externa para proyectos de investigación, se realiza en el marco del Acuerdo 004 del 22 de agosto de 2013 del Consejo Superior Universitario; a través del **“Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.”**, el cual fue creado para el manejo financiero de los recursos generados por el Instituto de Extensión y Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano IDEXUD, corroborando lo señalado por este órgano de control referente a que no se ha puesto en funcionamiento el Fondo de Investigaciones, pese a estar creado y reglamentado desde 1994.

La UDFJC en su respuesta, no admite el alto riesgo en que se encuentran estos recursos, al ser manejados en cuentas bancarias donde ingresan a su vez dineros por otros conceptos, que no permiten el seguimiento y control de los recursos existentes en el banco de cada uno de los convenios y contratos suscritos para desarrollar proyectos de investigación y demás ingresos y gastos relacionados con las actividades propias del Centro de Investigaciones, haciendo evidente la falta de compromiso y gestión del Consejo Superior Universitario y Directores del Centro de Investigaciones.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la Entidad y **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**

3.2.1.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por gestión ineficiente e ineficaz, toda vez que la Universidad no cuenta con información confiable ni controles efectivos sobre la existencia y valor de los equipos de laboratorio adquiridos.

De acuerdo a la ficha EBI, el proyecto fue inscrito en el Banco Distrital de Planes y Proyectos de la Administración Central y Establecimientos Públicos – BDPP-ACEP, el 25 de febrero de 2002, registrado el 26 de febrero de 2002; así mismo, se actualizó a través de la versión 114 del 27 de febrero de 2018, con la siguiente información:

El proyecto de inversión 4149 en su ficha EBI plantea su justificación social en:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

“(…) el fortalecimiento de la enseñanza-aprendizaje en cada uno de los laboratorios de las facultades de la Universidad, cobrando fuerza decisiva (en una primera instancia) la dotación de los laboratorios con las herramientas, los instrumentos y elementos necesarios para la prestación de servicios a nivel interno y externo, con miras a lograr la certificación de cada uno, mediante la formación práctica y el uso pedagógico de los laboratorios, talleres, centros y aulas especializadas. (...)”.

El proyecto de inversión 4149, estructuró las siguientes metas para el periodo 2012-2016 Plan de Desarrollo “BOGOTÁ HUMANA” y para el periodo 2016 a 2020: Plan de Desarrollo “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”, así:

Cuadro No. 49
METAS PROYECTO 4149
PLAN DE DESARROLLO: BOGOTÁ HUMANA Y BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

CÓDIGO META	METAS: “BOGOTÁ HUMANA” 2012-2016	METAS: “BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS” 2016-2020
18	Formular 1 Plan Maestro creación e implementación del sistema de laboratorios. (Finalizada vigencia 2016 según Plan de Acción).	N/A
19	Formular 1 Política que establezca los procesos, procedimientos, formatos, protocolos, reglamentos, normatividad especial como sistema tarifario y de costeo para la gestión de los laboratorios de U. (Suspendida desde 2016 según Plan de Acción).	N/A
20	Adquirir 50 % de los requerimientos de equipos e implementos de los laboratorios, talleres y aulas especializadas de la Universidad distrital que garanticen el desarrollo de las actividades académicas con miras a obtener la acreditación y re acreditación de los programas académicos.	Adquirir 50 % de los requerimientos de equipos e implementos de los laboratorios, talleres y aulas especializadas de la Universidad distrital que garanticen el desarrollo de las actividades académicas con miras a obtener la acreditación y re acreditación de los programas académicos.

Fuente: Ficha EBBI – Proyecto de Inversión 4149/2019

La Universidad ejecutó un total de \$85.302.639.829, con recursos provenientes de la estampilla y sus rendimientos financieros, durante la vigencia 2008 a 2018, de los cuales \$85.092.512.856 corresponden a estampilla del 1% y \$210.126.973 a recursos de estampilla del 1.1%, mediante los cuales adquirió equipos de laboratorio y software para las diferentes facultades de la Universidad.

Sobre la ejecución de este proyecto, este órgano de control se ha pronunciado en las auditorías de regularidad⁶² realizadas a las vigencias 2012 y 2018, en los cuales se han formulado hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria por debilidades en la información de almacén e inventarios⁶³, entre otros aspectos, así: *“(…) Los sistemas de información con respecto al proyecto 4149, presentó debilidades en el tema del registro de los inventarios de los elementos que ingresan al almacén. No se contó con la totalidad de los inventarios y estos no se encuentran actualizados, no presentan seguimiento, no se tiene la información real y actualizada de faltantes de elementos, tampoco se ha efectuado el levantamiento total de los elementos que son propiedad de la universidad, no se efectúan los registros en forma exacta, veraz y oportuna. (...) Esta situación pone en alto riesgo los elementos que son parte del patrimonio de la universidad,*

⁶² Auditoría de Regularidad PAD 2016- Vigencia 2015

⁶³ Auditoría de Regularidad PAD 2012, Ciclo I, Vigencia 2011.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

por la falta de controles que permitan efectuar seguimientos de los mismos, evitando de este modo, las pérdidas y detectando a los responsables de la custodia de estos elementos (...).”

En la presente auditoría se realizó seguimiento al registro y control que realiza la Universidad a estos elementos, mediante acta de visita administrativa No. 01 del 31 de julio de 2019, suscrita con el Jefe de Almacén y de la Sección de Contabilidad, quienes manifestaron lo siguiente:

*“(...) 1. **PREGUNTA:** ¿Sírvese informar en qué cuenta contable se registran los equipos de laboratorio adquiridos a través del proyecto 4149 Dotación de Laboratorios Universidad Distrital? **RESPUESTA:** Los equipos de laboratorio adquiridos por la Universidad se registran en la cuenta contable 16600210 GRUPO 2-10 MAQUINARIA EQUIPO LABORATORIO, la cual es la misma cuenta utilizada en el aplicativo ARKA, de la sección de Almacén.*

*2. **PREGUNTA:** ¿Sírvese presentar la conciliación de saldos entre almacén y contabilidad desde las vigencias 2015 a 2018, con corte al 31 de diciembre de cada año? **RESPUESTA:** **CONCILIACION 2015:** Para el año 2015 se puso en periodo de prueba el aplicativo Arka para lo cual la sección de almacén efectuó el levantamiento físico del 85% de los elementos de la universidad inventario que se encontraba debidamente organizado y clasificado esperando que se adapte el sistema según las necesidades y requerimientos de la información de la sección de almacén. (...) **CONCILIACIÓN 2018: A 30 de diciembre de 2018 Almacén reporta un saldo de \$62.000.399.397,62 y Contabilidad reporta un saldo de \$4.383.061.463,03, en el Grupo Contable 16600210 GRUPO 2-10 MAQUINARIA EQUIPO LABORATORIO, presentándose una diferencia de \$57.617.337.934,59. Esta diferencia se presenta no sólo en este grupo contable, sino en todos los grupos contables que se manejan en el aplicativo ARKA, por las siguientes situaciones:***

- 1- **En el aplicativo ARKA no permite adicionar valor agregado a ciertos equipos;** es decir, cuando a un equipo se le realizan mejoras o cambios que alarguen su vida útil y que por lo tanto incrementen el valor del equipo, el aplicativo no le permite.*
- 2- **El aplicativo ARKA sólo toma el valor histórico de los elementos y a partir de este y de la fecha en que se puso en servicio realiza la depreciación, sin tener el nuevo marco normativo contable que comenzó a regir a partir del 2018***
- 3- **La Depreciación que realiza el aplicativo ARKA lo hace para cada elemento por grupo contable; pero dicho cálculo arroja errores en algunos registros lo cual ha a la fecha se desconoce porque sucede.***
- 4- **El aplicativo ARKA emite errores en los inventarios, toda vez que genera información de personas fallecidas, pensionados y retiradas de la Universidad.***
- 5- **En diciembre de 2017 el aplicativo ARKA duplicó el número de los inventarios, tanto en valor, placas y número de elementos, situación que a la fecha no se ha solucionado por parte de la Oficina Asesora de Sistemas.***

Todas estas inconsistencias se vienen presentando desde que se puso en producción el aplicativo ARKA, es decir desde el 2016, sin que a la fecha se haya dado solución, razón por la cual se presentan las diferencias entre contabilidad y almacén desde la vigencia 2016, la cual se ha incrementado año a año. Adicionalmente, durante la vigencia 2017 se aprobaron ajustes, reclasificaciones y baja de elementos de devolutivos en los grupos contables mediante Resoluciones Nos. 786 y 787 de 2017, los cuales se realizaron en contabilidad durante la vigencia 2018 mediante nota contable No. 20 del 28 de septiembre de 2018; sin embargo, en la Sección de Almacén tan sólo se realizó el registro de bajas de los elementos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

devolutivos y de consumo controlado aprobados con la Resolución 787 de 2017, por valor de \$128.447.531, según valor en libros. En el aplicativo ARKA no se realizó el registro de los ajustes y reclasificaciones aprobados con Resolución No. 786 de 2017, durante la vigencia 2018, debido a que el aplicativo no permite ajustar el cálculo de la depreciación de acuerdo al nuevo marco normativo de contabilidad, generando nuevas diferencias, entre las secciones de contabilidad y almacén al cierre de la vigencia 2018.

En la vigencia **2019**, se procedió a realizar los ajustes y reclasificaciones de la Resolución 786 de 2017, en el aplicativo ARKA pese a las inconsistencias para el cálculo de la depreciación, como se indica a continuación:

1. Se reclasificaron los bienes adquiridos por un valor inferior o igual a medio (0,5) salario mínimo mensual legal vigente, a la cuenta del Gasto 5111140100 Materiales y Suministros general, para los elementos registrados en la cuenta contable 16600210 GRUPO 2-10 MAQUINARIA EQUIPO LABORATORIO, de los cuales se reclasificaron 3972 elementos por valor de \$100.987.344,13.
2. Se reclasificaron algunos bienes que forman parte del grupo Propiedad Planta y Equipo, cuyo valor ha disminuido por su depreciación, para reclasificarlos como bienes controlados en la cuenta 8390072600 Cuentas de Orden Equipo Maquinaria para laboratorio, para los elementos registrados en la cuenta contable 16600210 GRUPO 2-10 MAQUINARIA EQUIPO LABORATORIO, de los cuales se reclasificaron 6.259 elementos por valor de \$2.796.848.200,90. sin embargo en la Sección de Almacén no se realizó esta reclasificación en el aplicativo ARKA, debido a que no se podía ajustar la depreciación a las nuevas normas contables.

Sobre el anterior registro en el aplicativo ARKA, realizado por parte del Ingeniero a cargo del aplicativo, una vez se emitió el reporte para verificar los nuevos saldos, se evidenció que el sistema tomó el valor histórico de los elementos por valor de \$14.861.773.005,02 y no el valor registrado en libros (valor histórico menos la depreciación) por valor de \$2.796.848.200,90.; es decir, no tuvo en cuenta el valor de la depreciación que se traía a la fecha de los elementos, por lo tanto el sistema ARKA incrementó el valor de estos elementos. Esta irregularidad se presentó en todos los grupos contables del Sistema ARKA para los cuales se aprobaron los ajustes y reclasificaciones en la Resolución 786 de 2017. Esta situación generó nuevas diferencias entre los saldos de Contabilidad y Almacén. A la fecha no se ha podido revertir este registro en el aplicativo ARKA, ni solucionar el problema que generó esta inconsistencia en el sistema. Este problema es adicional a las inconsistencias que se vienen presentando desde el 2016, cuando salió a producción el sistema ARKA, como se indicó anteriormente.

3. PREGUNTA: Sírvase indicar si el aplicativo ARKA está integrado con la sección de Contabilidad? En caso negativo, indicar cuál es el procedimiento de registro de las adquisiciones de elementos? **RESPUESTA:** La sección de Almacén con el aplicativo ARKA y Contabilidad no tienen un sistema integrado en el cual se pueda reflejar la información que registra almacén. Actualmente las entradas y salidas se suben en físico a la sección de contabilidad y se gestiona manualmente la información, y de igual forma Arka emite un reporte mensual de los movimientos efectuados de entradas y salidas, que se envían tanto en Cd como en físico.

4. PREGUNTA: Sírvase poner a disposición el documento mediante el cual se evidencie el registro realizado en el aplicativo ARKA, de la reclasificación de los \$2.796.848.200,90? **RESPUESTA:** El aplicativo no emite esos reportes por lo tanto no se puede ver, debido a

que no fue diseñado para registrar reclasificaciones de elementos entre los grupos contables.

5. PREGUNTA: *Sírvase informar cuál fue la justificación para desarrollar el aplicativo Arka para el manejo de inventarios, cuándo inició el proceso de desarrollo y cuando se entregó en producción?* **RESPUESTA:** *porque la Universidad no contaba con una herramienta tecnológica que nos permitiera llevar los registros oportunos y certeros que correspondieran al manejo de los bienes propiedad de la Universidad. El proceso de desarrollo del aplicativo inició en el año 2013 por parte de la oficina Asesora de Sistemas y fue entregado para periodo de prueba en 2015 y en producción en el 2016.*

6. PREGUNTA: *sírvase allegar el documento mediante el cual la Sección de Almacén solicita el desarrollo de un aplicativo para el manejo de inventarios a la Oficina Asesora de Sistemas y la respuesta de esta dependencia al requerimiento.* **RESPUESTA:** *Se entregará al Equipo auditor los documentos correspondientes el 1 de agosto de 2019.*

7. PREGUNTA: *Sírvase informar por qué no se implementó el módulo de inventarios del SICAPITAL y decidieron desarrollar el aplicativo ARKA?* **RESPUESTA:** *La Oficina Asesora de Sistemas es la que decide desarrollar el aplicativo, determinar el desarrollo de un aplicativo o utilizar los que ya existen no es un tema de competencia de Almacén.*

8. PREGUNTA: *¿Sírvase anexar el inventario físico de los equipos de laboratorio existentes a la fecha con el correspondiente valor histórico, por proveedor, valor en libros (valor histórico menos depreciación) indicando la ubicación del bien desde el 2014 a 2018?* **RESPUESTA:** *Se entrega el inventario de los equipos de laboratorio a la fecha con su respectiva ubicación y funcionario, en dicho reporte sólo se reporta el valor histórico debido a que el sistema tiene falencias para calcular la depreciación y actualmente reporta el mismo valor en histórico y en valor ajustado o valor en libros. **A la fecha no se puede determinar el valor real del bien, toda vez que el sistema no permite calcular el valor de la depreciación por elemento desde que se entregó en producción, y sólo se venía haciendo por grupos contables. (...).***

Igualmente, el Jefe de la Sección de Contabilidad de la UDFJC, en acta de visita administrativa, informó lo siguiente:

“(...) 9. PREGUNTA ¿Sírvase informar cuál es el proceso llevado a cabo para registrar en Contabilidad el movimiento de los bienes muebles e inmuebles y cuáles son los insumos del área de Almacén? **RESPUESTA:** *El contador manifiesta que para registrar en el sistema contable SIIGO de la universidad las operaciones de almacén, mensualmente la sección de almacén radica en la Sección de contabilidad un oficio donde detalla todos los movimientos de entradas, salidas y depreciación registrados en el aplicativo ARKA, adicionalmente adjunta en un CD todas las copias en PDF de las entradas y salidas y archivos Excel con estos movimientos de inventarios más otro con los saldos por cuenta y la depreciación.*

Una vez recibido, la sección de contabilidad revisa la información y procede a realizar el registro contable de las mismas. De detectarse alguna inconsistencia o el salto de algún consecutivo, se notifica a la sección de almacén para su corrección y/o explicación. Es importante señalar que la depreciación de bienes inmuebles se está contabilizando a partir de un archivo de Excel elaborado en la sección de contabilidad de acuerdo a los avalúos realizados en el año 2018, esto debido a que la sección de almacén no ha podido realizar los ajustes correspondientes en los bienes inmuebles de la universidad, y por ende la depreciación que reporta no es la correcta.

Adicionalmente, los bienes muebles no se ha podido registrar la depreciación de los mismos desde el año 2018, por errores presentados en los saldos del sistema ARKA.



10. PREGUNTA *sírvase explicar las diferencias de saldos presentadas entre almacén y contabilidad durante las vigencias 2016 a 2018?.* **RESPUESTA:** *El contador manifiesta que los motivos por los cuales se presentan diferencias entre la sección de almacén y la sección de contabilidad, fueron explicadas en las respuestas a las preguntas 1 y 2 por la Sección de Almacén, estas son motivadas fundamentalmente por errores en el aplicativo ARKA (generado tanto por errores del sistema como por procesos que no se tuvieron en cuenta en su desarrollo y que han imposibilitado el registro de algunas operaciones) **esto hasta el punto que la Oficina Asesora de Sistema reconoce que este aplicativo no cumple con las necesidades de la Sección de Almacén y han comenzado a desarrollar un nuevo aplicativo denominado ARKA II. La sección de contabilidad ha continuado registrando los movimientos de entradas y salidas informados por la Sección de almacén (como se explica en la respuesta a la pregunta 9) pero sin poder realizar conciliación de saldos, por las inconsistencias y errores presentados en el aplicativo ARKA.** Adicional a los problemas presentados en el aplicativo ARKA, otro factor que genera diferencias es que la sección de Almacén no cuenta en estos momentos con unas Políticas que identifique el procedimiento a seguir para el cálculo correcto de la depreciación por cada bien, el registro de las mejoras o adiciones a bienes ya adquiridos, el registro de los avalúos, entre otras. (...).*

Adicionalmente, mediante en oficio SAGI-057-2019 de julio de 2019, se informa que en acta No. 3 de la reunión realizada el 21 de mayo de 2019, la Oficina Asesora de Sistemas, manifestó:

*“(...) el aplicativo ARKA no puede modificar la depreciación para que afecte a unos elementos específicos de una cuenta (...) en el sistema ARKA en su arquitectura y modelo de datos definido en su inicio se estableció el manejo de depreciación atado a cada grupo contable. (...) el elemento se deprecia de acuerdo al grupo contable al cual pertenece el nivel de inventario asociado a dicho elemento. Por lo cual el factor de depreciación se calcula para el mismo tiempo por grupo contable, y se calcula para cada elemento a partir de su salida en el sistema. (...) **no permite realizar cálculos de depreciación individualizados por elemento.** Como se ha indicado, **se encuentra en proceso de análisis y construcción de procesos y requerimientos el proyecto de ARKA II, el cual se principal función es permitir funcionar con los actuales factores de depreciación citados en el nuevo marco normativo contable además de ajustar procesos del sistema actual ARKA.** (...)”.* Subrayado y negrilla fuera de texto.

No es de recibo por parte de este órgano de control, que la Universidad a la fecha, no cuente con un sistema de información que garantice el seguimiento y control de los bienes adquiridos por la Universidad, justificando las deficiencias del sistema en los requerimientos del nuevo marco normativo contable, toda vez que el cálculo de la depreciación por elemento se encuentra normada desde el régimen contable precedente, que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2017.

Es evidente que para el aplicativo ARKA, desarrollado por la Universidad, no se elaboró un diagnóstico de necesidades, ni requerimientos y no fue parametrizado acorde a las normas contables aplicadas para el registro y control de los inventarios, específicamente lo relativo a la depreciación individual por elemento, que estaban vigentes desde el inicio de su desarrollo.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El Equipo Auditor en desarrollo de la auditoría evidenció que al 31 de diciembre de 2018, existe una diferencia de \$57.617.337.934 en el valor de los equipos de laboratorio, entre las áreas de Almacén y Contabilidad, generada por las fallas que presenta el aplicativo ARKA, las cuales no han sido solucionadas a la fecha, situación que fue corroborada en acta de visita administrativa No. 1 del 31 de julio de 2019; aunado a que se presentan diferencias en todos los saldos de los grupos de Propiedad Planta y Equipo.

Es así que a la fecha la Universidad desconoce el valor real de los equipos de laboratorio, toda vez que al 31 de diciembre de 2018 la Sección de Almacén reportó \$62.000.399.397,62 y Contabilidad reportó un saldo de \$4.383.061.463,03, diferencias que no han sido subsanadas a la fecha.

Adicionalmente, el Jefe de la Sección de Almacén en el citado oficio, informa sobre diferentes inconsistencias presentadas en el aplicativo ARKA referentes a que en el reporte de inventarios se están reflejando personas que están pensionadas o no tienen vínculo actual con la Universidad, las placas generadas en entradas eliminadas, se estaban cargando a los funcionarios y que el reporte de faltante traía elementos del año 2015 y no del periodo consultado.

Igualmente, manifiesta que uno de los rubros más significativos en los estados financieros de la Universidad, es el de Propiedad, Planta y Equipo, y como se evidencia en los diferentes informes de auditoría de los últimos años, se identifica como uno de los puntos más críticos la calidad de la información de esta cuenta y su conciliación entre la sección de Contabilidad y la sección de Almacén.

Esta situación se presenta por la ineficiente gestión por parte de la Alta Dirección y de los funcionarios a cargo del manejo y control de los inventarios de la Universidad y falta de controles y seguimiento de las áreas competentes; en consecuencia, la inversión realizada en la adquisición de los equipos de laboratorio continúa en alto riesgo y expuesta a posibles pérdidas.

Con lo descrito, se vulnera presuntamente lo consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, en cuanto a los Principios de eficacia y celeridad, el artículo 2 de la Ley 87 de 1993; así como posiblemente se vulneró un deber funcional de los establecidos en la Ley 734 de 2002.

Valoración de Respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

La universidad manifiesta en su respuesta:

*“(…) **Se acepta la observación.** Es la situación que se mantiene a la fecha, para lo cual la única solución es el nuevo desarrollo del Aplicativo ARKA II, dado que el actual aplicativo no responde a las necesidades de la Sección de Almacén, y está presentando inconsistencias en la totalidad de las cuentas, lo cual hace imposible realizar un proceso de conciliación con*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

los saldos registrados en el sistema contable SIIGO. (...). Subrayado y negrilla fuera de texto.

Teniendo en cuenta que la Universidad acepta en su respuesta lo observado, **se configura un hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**



4 OTROS RESULTADOS

4.1 SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS

Dentro de los procesos auditores anteriores ejecutados, no se reportaron pronunciamientos para realizar seguimientos.

4.2 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

De la presente auditoría modalidad desempeño, no se presentan beneficios de control fiscal.

4.3 DERECHOS DE PETICIÓN

En el proceso auditor, se recibió como insumo un Derecho de Petición, al cual se le dio el trámite correspondiente, tal y como se relaciona a continuación:

**Cuadro No. 50
RELACIÓN DE DPC**

DPC/ RADICADO	ASUNTO	RADICADO RESPUESTA DEFINITIVA	RESULTADO
1-2019-05861	Solicita se realice auditoría de desempeño de recursos ejecutados y sin ejecutar provenientes de estampilla, detalle de inversiones.	2-2019-19435 del 10/09/2019	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$261.352.188, por falta de planeación que tuvo como consecuencia el no cumplimiento del objeto del contrato de interventoría No. 048 de 2011, en razón a que la obra no se ejecutó.
			Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por comprometer recursos en porcentajes superiores a los establecidos en las Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003.
			Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por comprometer recursos en porcentajes inferiores a los establecidos en las Leyes 648 de 2001 y 863 de 2003.
			Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por inconsistencias en el valor de los giros de recursos de estampilla reportados por Secretaría Distrital de Hacienda y los giros reportados por la Universidad Distrital, en la ejecución presupuestal, pasivos exigibles y reservas presupuestales de cada vigencia sobre estos mismos recursos.
			Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por baja ejecución de los recursos disponibles de estampilla respecto a los giros efectuados durante las vigencias del 2008 hasta 2018 en los proyectos de inversión 379 – Construcción nueva sede universitaria ciudadela el Porvenir – Bosa y 380 – Mejoramiento y ampliación de la infraestructura física de la Universidad.
			Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento del plan de desarrollo físico respecto a la ampliación de cobertura siendo una de las finalidades señaladas en la Ley 648 de 2001, debido a deficiencias en estudios y diseños, falta de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos disponibles y por falta de planeación en los proyectos de inversión 379 y 380.
			Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto el Sistema Institucional de Información – UD del Proyecto de Inversión 188: “Sistema Integral de Información” en su componente administrativo y financiero de la UDFJC no permite generar información confiable, íntegra y oportuna.
			Hallazgo administrativo por inconsistencias en la información de la ejecución de la meta 3 “Adquirir y/o Obtener 2 Software Especializado para la Sistematización de la Biblioteca de la Universidad Distrital” de la ficha EBI del proyecto de inversión No. 4150 para el año 2009.
			Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por gestión



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

DPC/ RADICADO	ASUNTO	RADICADO RESPUESTA DEFINITIVA	RESULTADO
			<i>ineficiente e ineficaz en los recursos comprometidos y actividades realizadas, toda vez que con su ejecución no se solucionó la problemática, ni se obtuvieron los resultados esperados que fueron consignados en la ficha EBI-D del proyecto 378.</i>
			<i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no poner en funcionamiento el Fondo de investigaciones pese a estar creado desde 1994 con el Acuerdo 14 de 1994 del Consejo Superior Universitario, generando riesgo en el manejo de los recursos percibidos por la Universidad para el desarrollo de investigaciones.</i>
			<i>3.2.1.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por gestión ineficiente e ineficaz, toda vez que la Universidad no cuenta con información confiable ni controles efectivos sobre la existencia y valor de los equipos de laboratorio adquiridos.</i>

Fuente: Elaboración Equipo Auditor de acuerdo con el DPC



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

5 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ⁶⁴			
1. ADMINISTRATIVOS	17	N.A	3.1.2.1 3.1.2.5 3.1.3.2 3.2.1.2 3.2.1.6	3.1.2.2 3.1.2.6 3.1.3.3 3.2.1.3	3.1.2.3 3.1.2.7 3.1.3.4 3.2.1.4	3.1.2.4 3.1.3.1 3.2.1.1 3.2.1.5
2. DISCIPLINARIOS	16	N.A	3.1.2.1 3.1.2.5 3.1.3.2 3.2.1.2	3.1.2.2 3.1.2.6 3.1.3.3 3.2.1.4	3.1.2.3 3.1.2.7 3.1.3.4 3.2.1.5	3.1.2.4 3.1.3.1 3.2.1.1 3.2.1.6
3. PENALES	5	N.A	3.1.2.1 3.1.3.1	3.1.2.2	3.1.2.4	3.1.2.6
4. FISCALES	1	\$261.352.188	3.1.2.3			

⁶⁴ Detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.