CONTRALORIA DE BOGOTÁ Folios: 8 Anexos: No
Radicacion#2-2020-17764 Fecha 2020-10-29 12:42 PRO 1276074
Tercero: (ATM010666) CLAUDIA NAYIBE LOPEZ HERNANDEZ
Dependencia: DESPACHO DEL CONTRALOR
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Numero: 10000-20892

Doctora
CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ HERNÁNDEZ
Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8 No. 10-65
Código Postal: 111711
Ciudad

Asunto: Pronunciamiento relacionado con el desbordamiento a los límites de la autonomía universitaria, por no ejecutar los recursos públicos en cumplimiento de los principios y normas generales en materia contable, contractual y presupuestal al interior del INSTITUTO DE EXTENSIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO – IDEXUD, DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS - UDFJC.

Respetada señora Alcaldesa Mayor:

La Contraloría de Bogotá, D.C, en ejercicio de la función pública de vigilancia y control fiscal, fundamentada en la Constitución Política de Colombia, en el Acuerdo Distrital 658 de 2016, modificado por el Acuerdo Distrital 664 de 2017, en la Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4, en el Acto Legislativo No. 04 de 2019 y en el Decreto No. 403 de 2020, se permite proferir el presente pronunciamiento, el cual tiene por objeto comunicar a la señora Alcaldesa Mayor de Bogotá, D.C. el desbordamiento a los límites de la autonomía universitaria, por no ejecutar los recursos públicos en cumplimiento de los principios y normas generales en materia contable, contractual y presupuestal al interior del INSTITUTO DE EXTENSIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO Y DESARROLLO HUMANO – IDEXUD, DE LA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS- UDFJC.

La UDFJC en virtud del principio de la autonomía universitaria establecido en el artículo 69 de la Constitución Política y en aplicación al artículo 120 de la Ley 30 de 1992, creó mediante el Acuerdo No. 002 del 29 de febrero de 2000, modificado por el Acuerdo No 004 del 22 de agosto de 2013, el IDEXUD.

Es pertinente señalar los aspectos más relevantes desarrollados por el Acuerdo 004 del 22 de agosto de 2013, relacionados con las competencias del Instituto de Extensión, de su representante legal, de la procedencia de los recursos y su destinación, que mencionamos a continuación:

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

- La ordenación del gasto del Fondo, se encuentra en cabeza del director del IDEXUD, quien a su vez está facultado para suscribir convenios, contratos y proyectos de extensión, hasta por un monto inferior o igual a dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (2.000 SMLMV). Los que superen este monto deberán ser suscritos por el Rector de la UDFJC.

- El director del IDEXUD puede adquirir establecer y articular los requerimientos técnicos y tecnológicos necesarios para cumplir los compromisos contractuales adquiridos por el Instituto como contratista y/o ejecutor de proyectos.

- El presupuesto del IDEXUD se solventa con 2 tipos de recursos.[1]

1. Recursos con destinación específica derivados de la suscripción de contratos, convenios, acuerdos para la realización de proyectos académicos de investigación, asesoría y extensión.

2. Recursos con destinación regulada que corresponden a los propiamente detallados para el funcionamiento del IDEXUD generados por:

   - Administración y Beneficio Institucional (ABI).
   - Los rendimientos financieros que genera el Fondo.
   - Las transferencias que se realicen desde el fondo general de la universidad.
   - Los recursos generados como regalías o donaciones.
   - Los excedentes que se generen una vez liquidados los contratos, convenios y órdenes.

Una vez analizada la distinción de este tipo de recursos, en el artículo 15 del citado Acuerdo se establece que por cada proyecto debe destinarse un porcentaje mínimo de beneficio institucional (ABI), cuya causa se deriva como contraprestación de los servicios prestados equivalente a un 12% del valor aportado por el contratante al contratado, que para el caso objeto de estudio le corresponde a la UDFJC y al IDEXUD.

La ganancia obtenida en calidad de (ABI) que equivale a un mínimo de 12% del valor aportado por el contratante debe ser distribuida y liquidada por el IDEXUD de la siguiente forma:

[1] Articulo 7 del Acuerdo 004 de 2013. Clasificación de los recursos del Fondo

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

1. Un 40% para apalancar el presupuesto del IDEXUD.
2. Un 60% para la UDFJC.

Por otra parte, respecto al ejercicio del control fiscal de las universidades y/o instituciones que se encuentran dentro del régimen especial establecido en el artículo 69 de la Constitución Política y en concreto a la competencia para auditar el IDEXUD se debe tener presente lo siguiente:

De conformidad con lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política modificado por Acto Legislativo No. 04 de 2019, la función que ejerce esta Contraloría, no solo se dirige a los funcionarios que administran recursos públicos sino también a los particulares que gestionan fondos o bienes del mismo orden, por cuanto corresponden a gestores públicos.

Aunado a lo anterior, la UDFJC mediante el artículo 19 de la Resolución No. 503 del 17 de septiembre de 2013, ratificó el control externo que ejerce la Contraloría de Bogotá D.C.

De la misma forma, el artículo 23 del Acuerdo No. 002 del 29 de febrero de 2000, establece que la fiscalización de todas las operaciones que realice el (IDEXUD) la ejercerá la Contraloría Distrital.

Además, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C - 220 de 1997, referente al alcance de la Autonomía Universitaria consagrada en la Carta Política (art. 69), resalta que a pesar de ser un Órgano Autónomo del Estado y así mismo, al no pertenecer a ninguna rama del poder público, no es limitante para ser objeto de Control Fiscal por parte de la Contraloría:

> *"(....)*
> *Las universidades del Estado (art. 69 C.P.), organismos todos a los que el Constituyente dotó de autonomía, no obstante su carácter de organismos de derecho público, sujetos a un régimen legal propio, lo que quiere decir que exigen por parte del legislador un tratamiento especial, que les permita efectivamente ejercer esa prerrogativa, sin que ello implique "...exonerarlas de todo punto de contacto con el Estado" o no admitir el control fiscal que sobre ellas debe ejercer la Contraloría General de la República, en cuanto se nutren de recursos públicos."*

1. ANTECEDENTES

En atención a los Derechos de Petición - DPC Nos. 1700 – 19; 1824 – 19; 1848 – 19; 1855 – 19; 1856 – 19 y 1860 - 2019, invocados por la ciudadanía, en los que se denunciaron irregularidades presentadas al interior del IDEXUD - UDFJC, relacionadas con el manejo de los recursos públicos y la celebración de contratos de prestación de servicios, y resoluciones académicas remuneradas (SAR), se programó en el PAD 2020, las Auditorías de Desempeño Código No. 25 y 28.

Una vez culminadas las enunciadas Auditorías de Desempeño, la Dirección Sectorial de Educación presentó los siguientes resultados:

Auditoría	PAD	HALLAZGOS
Auditoría de Desempeño Código No 25	2020	17 hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, 10 con presunta incidencia penal y 14 con incidencia fiscal por valor de $7.930.375.223
Auditoría de Desempeño Código No 28	2020	26 hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria, 18 con presunta incidencia penal y 17 con incidencia fiscal por valor de $1.381.906.510

2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO

2.1. DESBORDAMIENTO A LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA POR NO EJECUTAR LOS RECURSOS PÚBLICOS EN CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS Y NORMAS GENERALES EN MATERIA CONTABLE, CONTRACTUAL Y PRESUPUESTAL.

La falta de reglamentación o actualización de acuerdos, circulares o normatividad existente al interior del Instituto, ha traído como consecuencia que los recursos públicos puestos a su disposición para la correcta administración, hayan sido ejecutados de forma directa, autónoma e independiente por el funcionario que ostente el cargo de director del IDEXUD, sin que se evidencien controles por parte de la alta dirección de la Universidad.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

A la fecha de ejecución de las Auditorías de Desempeño código No. 25 y 28 esto es, marzo y julio de 2020, se evidenció que el Consejo Superior Universitario y el rector no habían tomado las suficientes medidas correctivas frente a la actual reglamentación del Fondo del IDEXUD, que garantice el manejo eficiente, eficaz, económico y transparente de los dineros púbicos allí administrados. Lo anterior, amparados en la facultad constitucional que les brinda la autonomía universitaria de darse sus propios reglamentos.

Es así como en la actualidad continúan vigentes tanto el Acuerdo No. 004 de 2013[2], emitido por el Consejo Superior Universitario de la UDFJC como la Resolución No. 503 del 17 de septiembre de 2013[3], expedida por el rector, mediante los cuales se le concedió autonomía al director del IDEXUD para administrar los recursos obtenidos para su funcionamiento, así como los provenientes de convenios, contratos y demás actividades de extensión, sin que a la fecha se haya adoptado alguna modificación que garantice un mayor control a los recursos públicos administrados por el Director del Instituto.

Mediante el Acuerdo No. 004 del 22 de agosto de 2013, se reglamentó el Fondo Especial del IDEXUD y se definió[4] como un sistema especial para el manejo y administración de recursos financieros generados por el Instituto y como una "*Unidad Ejecutora*"[5] a cargo del director del Instituto, ordenador del gasto.

Tal normatividad, si bien es cierto se encuentra amparada bajo el postulado constitucional de la autonomía universitaria, no puede ser ilimitada y tampoco puede inobservar la normatividad que por la propia disposición constitucional y legal debe acatar. Sobre la autonomía universitaria la Corte Constitucional ha precisado que se trata de "*una garantía institucional con la cual se busca legitimar la capacidad de autorregulación y auto gestión tanto en el campo educativo como administrativo, de las instituciones tanto oficiales como privadas, encargadas de la educación del servicio público de educación superior*" (Sentencia C – 829 de 2002 Magistrado ponente Alfredo Beltrán Sierra).

Ahora bien, conforme al precepto constitucional contenido en el artículo 69, en virtud del cual "*se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley*", es

4

[2] *"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".*
[3] *"Por la cual se reglamenta lo establecido en el Acuerdo 004 de 2013 del Consejo Superior Universitario sobre el Fondo Especial de Promoción de la Extensión y la Proyección Social de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas".*
[4] Artículo 2 del Acuerdo No. 004 de 2013.
[5] Artículo 3 del Acuerdo No. 004 de 2013.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

importante mencionar que los reglamentos y normas internas que regulan el funcionamiento del IDEXUD y de la UDFJC no pueden ir en contravía de la normatividad aplicable a aquellas entidades o personas que administran recursos públicos, pues tal y como se desprende de la lectura de la norma constitucional, los reglamentos que profieran las universidades deben estar conforme a la ley.

Respecto al cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales de las universidades la Corte Constitucional mediante Sentencia C – 829 de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra señaló:

> *"(...)*
> *Con todo, la autonomía universitaria no es absoluta pues, encuentra su límite tanto en el orden constitucional, como en el legal. El propio artículo 69 de la Constitución establece que las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley. En efecto, como lo ha sostenido esta Corte, y ahora se reitera "cualquier entidad pública o privada por el simple hecho de pertenecer al Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley"*

Así las cosas, la autonomía sobre la cual se erige el actuar de la UDFJC, no exonera a sus directivos y funcionarios del cumplimento de los preceptos establecidos en el artículo 6 de la Constitución Política que establecè:

> *"(....)*
> ***ARTICULO 6o.*** *Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones."*

De la misma forma, no los exonera de cumplir con la normatividad que reglamenta el manejo de los recursos públicos:

Norma y/o Reglamentación	Tema
Artículos 7 al 15 del Acuerdo No. 004 del 22 de agosto de 2013.	Manejo de recursos del IDEXUD
Artículo 13 del Decreto 714 de noviembre 15 de 1996	Principios del Sistema Presupuestal • Principio de legalidad • Principio de planificación • Principio de Especialización
Resolución No. 354 de 2007, vigente hasta el 31 de diciembre de 2017 *"Por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su*	El régimen de contabilidad pública establece los siguientes principios: • Principio de Gestión continuada • Principio de Registro

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

conformación y se define el ámbito de aplicación."	• Principio de Devengo o Causación • Principio de Asociación • Principio de Medición • Principio de Prudencia • Principio de Período contable • Principio de Revelación • Principio de No compensación y Hechos posteriores al cierre
Resolución No. 533 de 2015, modificatoria de la Resolución No. 354 de 2007	El régimen de contabilidad pública establece los siguientes principios • Principio de Entidad en marcha • Principio de Devengo • Principio de Esencia sobre forma • Principio de Uniformidad • Principio de No compensación • Principio de Periodo contable
Concepto 20122000010781 del 25 de abril de 2012 emitido por la Contaduría General de la Nación	Reconocimiento de las cuentas corrientes habilitadas para el manejo de cajas menores.
Decreto Distrital No. 061 de 2007.	"Por el cual se reglamenta el funcionamiento de las cajas menores y los avances en efectivo"
Resolución de Rectoría No. 196 de marzo de 2010 de rectoria UDFJC	"Por la cual se adopta el manual para el manejo y control de cajas menores"
literales a), b), d), f) y g) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993	Objetos de control interno a. Protección de recursos de la administración b. Garantizar la eficacia, eficiencia y economía en todas operaciones f. Definir y aplicar medidas para prevenir riesgos. g. Garantizar que el sistema de control interno tenga mecanismos de evaluación y verificación
Artículo 13 Ley 1150 de 2007	Principios generales de la actividad contractual para entidades no sujetas al estatuto general de contratación de la administración pública
Artículo 209 Constitución Política de	Principios de la función administrativa

Colombia	• Igualdad • Moralidad • Eficacia • Economía • Celeridad • Imparcialidad • Publicidad
Artículo 267 Constitución Política de Colombia	Principios de la gestión fiscal • Eficiencia • Eficacia • Economía • Equidad • Desarrollo sostenible • Valoración de costos ambientales

Todo lo anterior ha sido ratificado por el Consejo de Estado mediante sentencia con radicado No 11001-03-25-000-2002-00282-02 Magistrado ponente ALFONSO VARGAS RINCON:

> *"(...)*
> *Ahora, si bien la autonomía universitaria comporta un poder de autodeterminación, no puede considerarse que las universidades conformen un universo jurídico independiente, pues éstas deben funcionar en armonía con el conjunto normativo que regula el Estado. De tal forma que todo ente universitario debe concebir, proyectar y realizar sus actuaciones con cabal acatamiento del derecho positivo, conforme el mandato del artículo 6 de la C.P."*

Conforme a lo expuesto y teniendo claro que la normatividad que reglamenta el funcionamiento y manejo de recursos por parte del IDEXUD y de la UDFJC deben observar las normas mencionadas anteriormente, la Contraloría de Bogotá D.C., ha encontrado que esos límites legales y constitucionales que deben respetarse y actarse han sido desbordados conforme a las siguientes situaciones:

- A partir de la expedición del Acuerdo No. 004 de 2013, los ingresos percibidos por el IDEXUD dejaron de ser parte de los recursos propios de la Universidad, para ser manejados de manera autónoma por el director del IDEXUD, mediante cuentas bancarias, registros contables, presupuestales y manejo de tesorería, independientes de los que integran la información financiera de la Universidad, con el agravante que no se implementaron paralelamente los controles y seguimientos.

- En la citada normativa no se reglamentó el manejo del 60% del Beneficio

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

Institucional a favor de la UDFJC, proveniente de los contratos, convenios y demás proyectos de extensión, lo cual ha permitido a la fecha, que se haya dado un manejo y disposición de recursos públicos sin un control efectivo.

- Es así como los recursos del 60% son liquidados por el director del IDEXUD y consignados en una cuenta bancaria, la cual maneja de manera autónoma e independiente, pese a ser recursos propios de la UDFJC, sobre los cuales la ordenación del gasto es del rector. Dicho manejo de los recursos no se encuentra reglamentado en el Acuerdo No. 04 de 2013, lo que dificulta el manejo y control que debería ser realizado por parte de la alta dirección de la universidad.

- En octubre de 2012, se autorizó la creación de la Caja Menor para Proyectos de Extensión, sin cumplir los postulados establecidos en el Decreto Distrital No. 061 de 2007, que reglamenta el funcionamiento de cajas menores, ni los contemplados en la Resolución de Rectoría No.196 de 2010. Adicionalmente, en la contabilidad de la UDFJC no se efectuó el registro contable de la cuenta corriente No. 230082711 del Banco Occidente habilitada para el manejo de la caja menor, incumpliendo los principios del Régimen de Contabilidad Pública y el Plan General de Cuentas adoptados mediante la Resolución No. 354 de 2007, el Marco Normativo para Entidades de Gobierno adoptado mediante la Resolución No. 533 de 2015 y sus modificaciones, así como la Doctrina emitida mediante Concepto 20122000010781 del 25 de abril de 2012, por la Contaduría General de la Nación.

- Es de resaltar que, para la época de la creación de la citada caja menor y su correspondiente cuenta bancaria, esto es, octubre de 2012, no estaba creado el Fondo del IDEXUD, por lo tanto, la responsabilidad de su reconocimiento contable y seguimiento a la ejecución de los recursos estaba en cabeza de la Alta Dirección, División de Recursos Financieros, Sección de Contabilidad, Tesorería General, Sección de Presupuesto y Oficina Asesora de Control Interno de la UDFJC.

- Así las cosas, mediante la Resolución No. 603 del 3 de octubre de 2012, el rector autoriza la creación de la Caja Menor para Proyectos de Extensión, vigente para los meses de octubre a diciembre de 2012, en la cual se estableció que los recursos provendrían del 3% del valor total de cada contrato o convenio suscrito por la Universidad en desarrollo de su función de extensión realizada a través del IDEXUD. En las auditorías realizadas por este órgano de control durante el primer semestre de 2020, se evidenció que los giros

realizados durante el 2012, con destino a la Caja Menor y la correspondiente cuenta corriente No. 230082711 del Banco Occidente, fueron registrados como uno más en las cuentas del Pasivo (cuentas 291090 y 242590) y Cuentas de Orden (8390900103 y 891590) de la contabilidad de la UDFJC y no en la cuenta del Activo código 110502 Caja Menor, dispuesta en el Plan General de Contabilidad Pública y en la doctrina contable citada anteriormente.

- Es importante señalar que quien solicitó ante la entidad financiera la apertura de la cuenta corriente No. 230082711 del Banco Occidente fue el actual jefe de la Sección de Contabilidad, quien para la época de los hechos estuvo encargado de la División de Recursos Financieros hasta diciembre de 2012.

- Con esta omisión en el registro contable se ocultó la existencia de la Caja Menor y la cuenta corriente No. 230082711 del Banco Occidente habilitada para su manejo, con el agravante que no fue reportada en la plataforma de Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF de la Contraloría de Bogota, ni tampoco se efectuó el seguimiento por parte de los responsables al manejo y funcionamiento de la Caja Menor referente a: destinación, manejo del dinero, apertura de libros, pagos de caja menor, reembolsos, cierre anual, arqueos de caja; entre otros, contemplados en el Decreto Distrital No. 061 de 2007, que reglamenta el funcionamiento de cajas menores, ni los contemplados en la Resolución de Rectoría No.196 de 2010; hechos que facilitaron la presunta apropiación indebida y desviación de los recursos allí depositados

- Pese a las anteriores irregularidades, en el año 2013, el Rector expide la Resolución No. 066 del 30 de enero de 2013, y autoriza nuevamente la creación de la Caja Menor para Proyectos de Extensión de dicha vigencia, incrementando al 6%, el porcentaje del valor a tomar sobre los contratos y convenios de actividades de extensión manejados por el IDEXUD; presentándose las mismas anomalías evidenciadas en la vigencia 2012.

- Así mismo, finalizando el 2013, el Consejo Superior Universitario crea el Fondo del IDEXUD con el Acuerdo No. 004 del 22 de agosto de 2013 y, a su vez, el rector expide la Resolución No. 503 del 17 de septiembre de 2013, mediante la cual lo reglamenta y autoriza al Director del Instituto el manejo de una Caja Menor con el 10% del valor total de cada contrato, convenio interadministrativo y demás actividades de extensión, transacciones que fueron registradas en las cuentas de orden de la contabilidad de la UDFJC hasta diciembre de 2014 y, a partir del 2015, no existe ningún registro en la contabilidad de la Universidad ocultando la existencia de la cuenta bancaria donde fueron depositados los

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

CONTRALORIA DE BOGOTÁ Folios: 8 Anexos: No
Radicacion#2-2020-17764 Fecha 2020-10-29 12:42 PRO 1276074
Tercero: (ATM010666) CLAUDIA NAYIBE LOPEZ HERNANDEZ
Dependencia: DESPACHO DEL CONTRALOR
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Numero: 10000-20892

recursos así como la falta de seguimiento y control sobre los mismos.

- Es decir; en menos de un año y pese a las deficiencias en el control de los recursos públicos dispuestos, el rector de la UDFJC incrementó en un 7% el porcentaje a tomar del valor de los contratos y convenios administrados por el IDEXUD, con el fin de destinarlos a la Caja Menor para Proyectos de Extensión.

- En el seguimiento realizado a los extractos bancarios de la cuenta corriente 2300822711 del Banco de Occidente habilitada para el Manejo de la citada Caja Menor, se estableció el ingreso de $18.136.502.893, así como erogaciones de recursos por la misma cuantía, entre las vigencias octubre de 2012 a enero de 2019.

- Desde la creación de la Caja Menor para proyectos de Extensión, (octubre de 2012 hasta enero de 2019), el Director del IDEXUD pudo disponer de manera autónoma de los recursos que fueron depositados en la cuenta corriente No. 230082711 del Banco Occidente, habilitada para el manejo de la citada caja menor, sin que existiera un control a los recursos públicos por parte de la Alta Dirección, Comité Técnico de Extensión, División de Recursos Financieros; Sección de Contabilidad, Tesorería General u Oficina Asesora de Control Interno, amparado en la autonomía y manejo concedido por el rector a través de la normatividad que se ha señalado, la cual desbordó el límite establecido por la legislación nacional a la autonomía universitaria, particularmente, sobre aquella relativa al manejo y control de los recursos públicos.

- De los $18.136.502.893 girados para la Caja Menor, se determinó que un valor de $4.104.000.000 proviene de los recursos del Beneficio Institucional[6] del 60% de la UDFJC y, el saldo restante, $14.032.502.893, fueron tomados de los recursos de aproximadamente 700 contratos y convenios interadministrativos administrados y ejecutados por el IDEXUD durante octubre de 2012 a enero de 2019, de los cuales han sido analizados 52 en las Auditorías de Desempeño Códigos 25 y 28, identificando un desfinanciamiento y un daño al patrimonio, tal y como se constata en los diferentes informes.

  Del manejo de estos recursos del 60%, se evidenciaron en el desarrollo de las auditorías dos (2) escenarios:

  ✓ En la Administración de las vigencias 2012 a enero de 2019, el IDEXUD no

[6] Daño al patrimonio reportado en la Auditoría de Desempeño al IDEXUD Código 25.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

trasladó los recursos del 60% del Beneficio Institucional a la UDFJC, por lo cual se dejaron de percibir más de $4.000 millones de este beneficio que le pertenecía a la UDFJC, valiéndose del manejo autónomo que el Instituto tiene de la Cuenta Corriente No. 230082711 del Banco Occidente.

- ✓ En la administración actual (enero de 2019 a la fecha), el director del IDEXUD tampoco trasladó a la UDFJC la totalidad de lo recaudado por concepto del 60% del Beneficio Institucional y, valiéndose del manejo que tiene sobre la cuenta bancaria donde son depositados, de manera autónoma y sin transitar por el Comité de Inversiones ni contar con un estudio de excedentes de liquidez, suscribió un CDT en cuantía de $1.800.000.000 con dichos recursos, pese a no estar facultado para ello, por corresponder a recursos propios de la Universidad y no del Instituto. Lo anterior, con el agravante que esta irregularidad cuenta con la aprobación del Rector de la UDFJC quién manifestó[7] al equipo auditor de la Contraloría de Bogotá, que el Acuerdo No. 004 de 2013: *"no prohíbe estas transacciones financieras y que el director del IDEXUD tiene autonomía para manejar estos recursos y darle la disponibilidad que a bien tenga"*

  No obstante, el artículo 4 del Acuerdo No 04 de 2013, solo faculta al director del IDEXUD para la ordenación del gasto, aclarando que el 60% según la misma normatividad no hace parte de los recursos de administración de ese instituto de extensión, razón por la cual él no está facultado para disponer de manera autónoma de los recursos correspondientes al beneficio institucional que le pertenecen legalmente a la UDFJC.

- La concentración de funciones y responsabilidades en el cargo del director del IDEXUD está generando que el manejo de los recursos se ejecute de manera autónoma e independiente, lo que genera un riesgo en el manejo de los recursos que ingresan al IDEXUD, producto de convenios y contratos suscritos con otras entidades estatales.

- Durante los últimos seis (6) años el IDEXUD no ha adoptado los procesos, procedimientos y normas contractuales, contables y presupuestales necesarias para el adecuado registro y control de los recursos administrados en el Instituto.

Los hechos expuestos anteriormente denotan claramente el desbordamiento de los postulados emitidos por el constituyente en su artículo 69 al evidenciarse un manejo ineficiente de los recursos públicos, que consecuentemente se refleja en la

[7] Acta de visita administrativa No. 4 del 26 de febrero de 2020.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

inobservancia de las finalidades expuestas por el legislador en el artículo 120 de la Ley 30 de 1992, al no procurar el bienestar general de la comunidad y la satisfacción de las necesidades de la sociedad, predominando sobre este mandato las malas prácticas en la ejecución presupuestal de los recursos de destinación específica provenientes de contratos y convenios administrados por el IDEXUD y los de destinación regulada obtenidos en la Administración y Beneficio Institucional, que debe ser calculado y transferido a la UDFJC.

2.2. FALTA DE FUNCIONAMIENTO EFICAZ DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN CONTABLE.

En el Acuerdo No. 004 de 2013 se estableció la obligación a cargo del Director del Instituto de implementar y poner en funcionamiento un Sistema de Información Contable por Centros de Costos[8] en el IDEXUD, para identificar, registrar y controlar de manera independiente la actividad contable del Fondo, así como la emisión de informes para la consolidación de la información del Instituto con los Estados Financieros de la Universidad Distrital, de conformidad con las normas que regulan la materia.

Así mismo, el artículo 11 del citado Acuerdo estableció: "***Del manejo contable: La Contabilidad del Fondo y en general del Instituto se hará de acuerdo a las normas que regulan la gestión contable*** *y se llevará por el funcionario que designe el director del Instituto de Extensión y Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano,* ***ciñéndose en todo a los principios de contabilidad generalmente aceptados."*** Subrayado y Negrilla fuera de texto.

No obstante lo anterior, han transcurrido más de 6 años sin que el IDEXUD y la División de Recursos Financieros y la Sección de Contabilidad de la UDFJC, apliquen las normas y principios contables de general aceptación para el registro de las operaciones financieras generadas en el manejo de los recursos destinados para su funcionamiento, así como de los dineros percibidos mediante contratos y convenios suscritos con diferentes entidades del nivel Nacional, Distrital y Departamental para la ejecución de proyectos y actividades de extensión.

Con el agravante, que a la fecha no se ha adoptado un Sistema de Información Contable por Centro de Costos y todas las operaciones financieras generadas por el funcionamiento del Instituto, se registran en una única cuenta del pasivo denominada ***Otros Ingresos Recibidos por Anticipado***, razón por la cual, la inexistencia

[8] Artículo 12 del Acuerdo No. 004 de 2013.

de informes contables, impiden identificar la existencia de: Caja Menor, Avances, Cuentas por Cobrar, Cuentas por Pagar, Ingresos, Gastos, entre otras.

Aunado a lo anterior, el manejo contable de los recursos percibidos por convenios y contratos suscritos con entidades públicas y privadas, imposibilita la verificación y seguimiento de su ejecución, así como la identificación del saldo disponible en un período determinado.

La citada omisión por parte de los responsables de la información contable tanto del IDEXUD como de la UDFJC, permitió que en años anteriores, presuntamente se hayan apropiado recursos públicos destinados a la Caja Menor para proyectos de extensión, correspondientes al 10% del total de cada contrato y convenio suscrito durante las vigencias 2012 a 2019, en razón a que no se efectuó su registro en la cuenta dispuesta en el Plan General de Contabilidad Pública, Código 110502 Caja Menor y por ende, tampoco realizó la afectación contable de la Cuenta Corriente No. 230082711 del Banco Occidente, habilitada para su manejo.

En consecuencia, la inadecuada administración de los recursos se dio de manera autónoma por parte del IDEXUD y sin ningún control y seguimiento por parte de las áreas responsables de la UDFJC, siendo evidente el desbordamiento de la autonomía que se predica al interior de este Instituto.

A la Contraloría de Bogotá, D.C le preocupa la ausencia de eficacia en la función pública del sistema contable, en razón a que afecta en forma evidente la información de todos los proyectos de extensión administrados por el IDEXUD, lo que impide el control y seguimiento efectivo de los recursos públicos, a la vez que ha permitido presuntamente el uso indebido y la pérdida recurrente de dineros públicos, al igual que el desfinanciamiento de los convenios y contratos.

3. CONCLUSIONES

- La ganancia obtenida como beneficio institucional correspondiente al 12% generado de los convenios y contratos interadministrativos suscritos por el IDEXUD, de los cuales el 60% debían ser girados a favor de la UDFJC y el 40% restante para los gastos propios de funcionamiento del instituto, no tuvieron el manejo apropiado y transparente por parte de las directivas del IDEXUD, transgrediendo el Acuerdo No. 04 de 2013.

- El valor del 60% del Beneficio Institucional que debía ser girado a favor de la

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
Código Postal 111321
PBX: 3358888

Universidad, se consignó en las cuentas de ahorros *No. 005-63121-2 del Banco ITAU y No. 230-88840-6 del Banco de Occidente*, constituidas por el exdirector del IDEXUD a nombre de la UDFJC, evidenciándose que entre las vigencias 2016 a enero de 2019 no ingresó la suma de $4.104.000.000 a la Tesorería General de la UDFJC, pese a que en los extractos bancarios de las citadas cuentas, se reporta la salida de dicha cuantía.

- Entre las vigencias 2012 a enero de 2019, se estableció la existencia de consignaciones realizadas por cuantía de $18.136.502.893 en la cuenta corriente No.2300822711 del Banco de Occidente, de acuerdo con la valoración realizada a los extractos bancarios.

- Se determinó que un valor de $4.104.000.000 proviene de los recursos del beneficio institucional del 60% de la UDFJC; y el saldo restante, $14.032.502.893 fueron tomados de los recursos de contratos y convenios interadministrativos administrados y ejecutados por el IDEXUD durante octubre de 2012 a enero de 2019, generando el desfinanciamiento de éstos.

- El desfinanciamiento en los convenios y contratos interadministrativos por la suma de $14.032.502.893, afecta directamente las finanzas del IDEXUD y de los demás contratos y convenios que están en ejecución y que se siguen suscribiendo, toda vez que el IDEXUD no cuenta con esta disponibilidad de recursos para reintegrarlos a los diferentes contratos y convenios, lo cual ha generado que se subsidie la ejecución de unos contratos con los recursos de otros, a medida que se va desarrollando su ejecución.

- La cuenta corriente No. 230082711 del Banco Occidente, fue constituida a nombre de la UDFJC exclusivamente para el manejo de los recursos de una caja menor; sin embargo, la Sección de Contabilidad contraviniendo los principios contables, no realizó su registro en la cuenta dispuesta en el Plan General de Contabilidad Pública, código 110502 Caja Menor, y por ende, tampoco realizó la afectación contable de la cuenta corriente, la cual debía estar asociada al código de Caja Menor como un auxiliar más.

- Contablemente, únicamente se efectuó la causación de los giros realizados para la citada caja menor en las cuentas del Pasivo (cuentas 291090 y 242590) y Cuentas de Orden (8390900103 y 891590), sin realizar la contabilización de la cuenta corriente No. 230082711 habilitada para su manejo. En consecuencia, el registro contable realizado por la creación de la CAJA MENOR DE LOS PROYECTOS DE EXTENSIÓN en las cuentas

denominadas "*CUENTAS DE ORDEN*", no le permitió a este Órgano de Control, visualizar desde los Estados Financieros de la Universidad la existencia de la misma, por cuanto se encuentra como un registro más dentro de las cuentas del Pasivo y de la cuenta 8390900103 denominada "*Otras Cuentas Deudoras de Control – Acuerdos de Pago por Rentas por Cobrar*".

- Por lo anterior, la administración de los recursos públicos por parte del IDEXUD no ha sido eficaz ni eficiente, evidenciándose el abuso de la autonomía universitaria, concentración de funciones y poder en el cargo del director del Instituto.

Cordial saludo,

MARÍA ANAYME BARÓN DURÁN
Contralora de Bogotá, D.C. (E)

Elaboró: María Angélica Serrano Vargas – Profesional Universitaria 219-03
María Cristina Céspedes Caicedo– Profesional Especializada 222-07
Sandra Inés Bernal Torres – Profesional Especializada 222-07
Revisó: Alexander Fajardo Camacho – Gerente 039-01
Jorge Iván de Castro Barón – Subdirector de Fiscalización de Educación
Omar Hernando Garzón Sánchez – Asesor Dirección Educación
Oscar Efraín Velásquez Salcedo- Director Sector Educación
Aprobó: Carlos Camacho Obregón – Asesor 105 - 02
Belén Sánchez Cáceres – Directora de Apoyo al despacho.