



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

200000-

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

***ASUNTO: Función de Advertencia, en cuantía indeterminada pero determinable, en razón al inminente riesgo patrimonial a que se aboca al Distrito Capital, dada la reiterada omisión por parte de la Secretaría Distrital de Integración Social del deber de liquidar los contratos dentro de los términos legalmente previstos; al límite que actualmente existen aproximadamente 1000 de los Contratos que fueron suscritos durante las vigencias 2003 a 2012, sin efectuárseles la correspondiente liquidación, con los riesgos que comporta la pérdida de competencia de la Administración para hacerlo, y la misma se torne, hipotéticamente, en judicial, dadas las declaraciones o condenas que estimen pertinentes formular los contratistas, adicional al estado de indefinición de las prestaciones económicas a cargo de las partes.***

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que el Control Fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para la correcta destinación de los recursos del Distrito Capital, se considera necesario advertir a su despacho sobre la reiterada situación que se viene presentando en la Secretaría Distrital de Integración Social, en materia de la no determinación de las prestaciones mutuas, derivadas de los contratos suscritos durante las vigencias 2003 a 2012, como consecuencia del incumplimiento administrativo nacido de la omisión del deber de liquidar aproximadamente 1000 contratos.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

## 1. ANTECEDENTES.

Durante las vigencias 2012 y 2013, se tiene que fueron formulados aproximadamente 22 Derechos de Petición, por parte de algunos contratistas de la Secretaría Distrital de Integración Social- SDIS, en los que solicitaban se exhortara a la Administración a liquidar los contratos y por ende a pagar los saldos adeudados.

Esta Contraloría conoció que de los contratos suscritos por la SDIS, durante el lapso 2003 a 2012, a la fecha de la Visita Fiscal, existían aproximadamente, 1000 contratos con respecto a los cuales la Administración tiene el deber de liquidar dentro de los perentorios términos señalados por la ley, so pena de la pérdida de competencia, en los casos en que no tenga lugar dentro de los límites temporales previstos para la liquidación, lo que motiva el ejercicio de la acción de controversias contractuales por parte de los contratistas para lograr la liquidación judicial con los mayores costos que pueden representar las correspondientes pretensiones o declaraciones que formulen los mismos.

## 2. RIESGOS DE AFECTACIÓN DEL PATRIMONIO PÚBLICO DISTRITAL QUE AMERITAN EL EJERCICIO DE LA ADVERTENCIA FISCAL.

Esta Contraloría, a través de la Dirección Sector Integración Social, en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital 2014, practicó Auditoría Regular ante la Secretaría Distrital de Integración Social, vigencia 2013, en desarrollo de la cual fue examinado el tema presupuestal lo que permitió conocer la existencia de saldos registrados como pasivos exigibles, correspondientes a aproximadamente 1000 contratos sin liquidar, suscritos entre el 2003 y 2012; asunto o materia que comporta los siguientes riesgos de afectación del patrimonio público distrital:

**2.1 Reiterada omisión por parte de la Secretaría Distrital de Integración Social del deber de liquidar los contratos dentro de los términos legalmente previstos, tal es el caso que a junio de 2014, existían aproximadamente 1000 de los Contratos suscritos entre el 2003 y 2012, sin efectuárseles la correspondiente liquidación.**



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

Como se señaló anteriormente, esta Contraloría al verificar el registro presupuestal correspondiente a pasivos exigibles por valor de \$20.344 millones, detectó la existencia de aproximadamente 1000 contratos suscritos entre el 2003 y 2012, lo cuales no habían sido liquidados por la SDIS.

Conforme lo ilustra el Cuadro No. 1, los siguientes son el número de contratos sin liquidar, cuya suscripción tuvo lugar entre el 2003 y el 2012, que alcanzan la cifra de 1384, de los cuales 364 son de Prestación de Servicios; de ahí que se haga referencia a aproximadamente 1000 contratos sin liquidar, con saldos a favor de los contratistas por valor de \$20.344 millones, registrado en la contabilidad presupuestal en la cuenta de pasivos exigibles, veamos:

**CUADRO No. 1  
CONTRATOS SIN LIQUIDAR SDIS**

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL CONTRATOS</b>	<b>VALOR PASIVOS EXIGIBLES</b>
2003	4	14.150.707
2004	32	159.788.863
2005	30	165.684.185
2006	73	734.556.213
2007	56	744.290.124
2008	33	302.744.402
2009	223	8.873.951.105
2010	38	297.914.389
2011	179	2.183.311.646
2012	716	6.867.969.950
<b>TOTAL</b>	<b>1.384</b>	<b>\$20.344.361.584</b>

Fuente: Información suministrada por la SDIS 2014.

No resulta comprensible que la Administración, en este caso, la Secretaría Distrital de Integración Social, no haya dado cumplimiento al deber legal de liquidar los contratos, dentro de los términos previstos.

Lo anterior, no obstante que la Ley 1150 de 2007, acogiendo lo expuesto por la Sección Tercera del Consejo de Estado en un sin número de providencias, prevé



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

la liquidación del contrato, aun cuando se hayan cumplido los plazos previstos previamente, siempre que la misma se realice dentro del término de caducidad de la correspondiente acción contractual, en el entendido que el fin último de la misma es que el contrato se liquide y que se definan las prestaciones a cargo de las partes.

Es así, como el artículo 11. *Ibidem*, estableció tres formas de liquidación de los contratos estatales, esto es, por mutuo acuerdo, unilateralmente y por vía judicial, así:

*"Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato, o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

*En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C.C.A.*

*Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C.C.A.*

*Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral sólo procederá en relación con aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo."*

No obstante, es materia de cuestionamiento que la Administración, no haya procedido a dar cumplimiento al deber legal de liquidar los contratos, con mayor



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

razón si se tiene en cuenta que existen instrumentos de gestión que fueron suscritos desde el año 2003 y subsiguientes, al límite que fue evidenciado el importante número de aproximadamente 1.000 contratos, sin el adelantamiento del correspondiente procedimiento.

**2.2 Si la Administración espera liquidar los contratos durante el plazo legal máximo previsto de dos años, que corresponde al término de caducidad de la acción contractual, corre el riesgo de perder la competencia para hacerlo y aboca al Distrito al pago de mayores valores, en atención a las declaraciones o condenas que los contratistas van a pretender que se les efectúen, todo a causa de la flagrante omisión dentro de los términos previamente previstos.**

La ocurrencia reiterada de los señalados hechos, informa no solamente del grave incumplimiento administrativo nacido de la flagrante omisión de la Secretaría Distrital de Integración Social del señalado deber de liquidar los contratos dentro de los términos previamente previstos, sino de la eventual pérdida de competencia de la Administración para hacerlo, con los riesgos que esto genera, como seguidamente lo vamos a ver.

Ciertamente, en teoría el plazo legal máximo para que la Administración proceda a la liquidación de los contratos, es el de dos años, el cual corresponde al término de caducidad de la acción contractual establecida en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; normativa que es del siguiente alcance:

**"Artículo 141. Controversias contractuales.** *Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. (...)"*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

**"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda.** La demanda deberá ser presentada: (...)

3. *En los siguientes términos, so pena de que opera la caducidad: (...)*

j) *En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.*

(...)

*En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así:*

(...)

v) *En los que requieren de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga; (...)" (Resaltado fuera de texto).*

Lo anterior significa que, a pesar de existir tres maneras de liquidar los contratos suscritos por la Administración, si bien es cierto que la liquidación está supeditada al vencimiento del término de caducidad de la acción contractual antes enunciado o la notificación del auto admisorio de la demanda interpuesta por el contratista para que la liquidación del contrato tenga lugar en sede judicial, se considera que la Administración no puede correr con el riesgo que el contratista se anticipe a la decisión de la misma, con el ejercicio de la correspondiente acción; caso en el cual, la competencia para hacerlo ya no radicaría en cabeza de la Administración sino del juez del contrato.

De ahí, que se considere necesario que su Despacho debe liderar el adelantamiento de acciones efectivas tendientes a que la liquidación de los contratos que así la requieran tenga lugar en las formas y/o oportunidades a que



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

refiere el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en concordancia con lo previsto en el literal v) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, anteriormente transcrito, y de esta manera no se confie que puede realizarla hasta antes del vencimiento del término de caducidad de la acción contractual o la notificación del auto admisorio de la demanda del contratista.

Lo afirmado, toda vez que si los contratistas se anticipan al ejercicio de la correspondiente acción contractual, el Distrito puede verse abocado en tal circunstancia al pago de mayores valores en favor de los mismos, en atención a las pretensiones por éstos formuladas quienes ya no solamente van a solicitar la liquidación del contrato sino que se efectúen las declaraciones o condenas que estimen pertinentes.

Por lo tanto, no se puede perder de vista que precisamente la ocurrencia de los límites temporales previstos para la liquidación de los contratos estatales, motiva el ejercicio de la acción contractual por parte de los contratistas para lograr su liquidación por vía judicial.

Luego, la mejor decisión es impedir que la incompetencia en el tiempo tenga lugar, a causa de la omisión de la Administración en el cumplimiento del deber legal sobre el particular, en atención a los señalados riesgos y la necesidad existente de definir las prestaciones existentes a cargo de las partes.

Corroborando lo afirmado, la acción contractual ejercitada contra la Secretaría Distrital de Integración Social, relacionada con el Contrato de Interventoría 3722 de 2009, suscrito con la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, el que tiene Objeto: *"Realizar una interventoría especializada, integral, cualificada, calificada, técnica administrativa, contable y financieramente, con capacidad de respuesta en el seguimiento y control que realice sobre los contratos, proveedores y alimentos y convenios suscritos por la SDIS"*, por valor inicial de \$15.652 millones y final \$19.398 millones y con un saldo a favor del contratista por \$927 millones; contrato que a pesar de haberse terminado desde el 12 de julio de 2012, la Administración no procedió oportunamente a su liquidación.

Caso en el cual, la Secretaría Distrital de Integración Social, aproximadamente un año después de terminado el contrato, es decir, en junio de 2013, dio inicio a la declaratoria de incumplimiento del mismo; no obstante, con fecha 15 de octubre del mismo año le fue notificada la demanda interpuesta por el contratista; situación

7



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

que ocurre en momentos en los que la entidad en su labor de supervisión había evidenciado y requerido al contratista por indebida ejecución de obligaciones contractuales, relacionadas con recurso humano y la liquidación de contratos con los operadores de los comedores.

Es oportuno que su despacho conozca que entre la terminación del contrato (julio 12 de 2012) y la iniciación del trámite de declaratoria de incumplimiento, que tuvo lugar en junio de 2013 y la notificación de la demanda (octubre de 2013) transcurrieron 15 meses, lo que posibilitó que el contratista se le anticipara a la Administración en el ejercicio de la acción contractual; en razón de lo cual, ciertamente la Secretaría Distrital de Integración Social perdió la competencia para declarar el incumplimiento, ordenar la terminación y liquidación del señalado instrumento de gestión.

Lo cierto, es que hoy cursa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo una demanda con la cual el contratista no sólo busca la liquidación del contrato, sino el pago de mayores costos por efecto de las pretensiones de declaraciones y condenas por la suma de \$300 millones.

Así las cosas, es seriamente cuestionable que la Secretaría Distrital de Integración, no tenga presente que es necesario cumplir con la obligación de liquidar los contratos, al límite que hoy existen aproximadamente 1000 contratos sin liquidar; olvidando que es prioritario definir en todo caso las prestaciones a cargo de las partes, y que esa facultad si bien es cierto subiste dentro de los dos años, siguientes al vencimiento de los términos previamente establecidos para el cumplimiento de ese deber, que corresponden al término de caducidad para el ejercicio de la acción contractual, no puede la Administración correr el riesgo de perder la competencia para hacerlo, por efectos de la demanda del contratista y la notificación de la misma, con antelación a la actuación administrativa.

De la misma manera, se considera que la Administración no puede limitarse a registrar en su contabilidad presupuestal como pasivos exigibles el valor de \$20.344.3 millones, que considera deber a sus contratistas, sin el correspondiente registro en la contabilidad financiera, en las cuentas por pagar; situación que igualmente evidencia vulneración del principio de causación, más aún cuando el paso del tiempo y los cambios que se producen en la misma Administración,





**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ. D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

dificultan tener claridad sobre el grado de cumplimiento de las obligaciones pactadas un importante número de años atrás.

De ahí, que en esta oportunidad se hace uso de la función de advertencia, con el exclusivo propósito que su Despacho adopte medidas efectivas tendientes a asegurar el estricto cumplimiento de las disposiciones legales, relacionadas con la liquidación del contrato estatal, y de esta manera, la Administración no pierda la competencia para hacerlo y se pongan en riesgo los intereses patrimoniales del Distrito, con el vencimiento de los mismos y el traslado de dicha competencia al juez del contrato; consecuencia que como es de su conocimiento es consagrada por la propia ley, con los mayores costos que genera el ejercicio de la acción contractual.

Con fundamento en los riesgos señalados, este Organismo de Control pone en su conocimiento los referidos hechos, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el artículo 5º numeral 4º del Acuerdo 519 de 2012. De no estar de acuerdo, de manera respetuosa le solicito indicar las razones señalando las pruebas que sustenten el desacuerdo.

La anterior información, así como las acciones que adelantará su Despacho, tendientes a conjurar las falencias detectadas, deberán ser allegadas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordial saludo,

**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Luz América Díaz González/ Jairo Leiva Díaz, Profesionales Especializados.  
Revisó: Patricia Gómez Cuervo Asesora.  
Aprobó: Sandra Inés rozo Directora Sector Integración Social.  
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesora.