



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

*Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ. D.C.

Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

INFORME DE VISITA FISCAL
GESTIÓN MANEJO DE ANTICIPOS CONTRATOS VIGENCIAS 2003, 2004 Y
2006

SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL . SED

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL-PAD 2012
CICLO II

BOGOTÁ D.C. AGOSTO DE 2012

www.contraloriabogota.cov.co

Cra. 32A No 26A- 10
PBX. 335 88 88



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

INFORME DE VISITA FISCAL A LA SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL
GESTIÓN MANEJO DE ANTECIPOS CONTRATOS VIGENCIAS 2003, 2004 y
2006

CONTRALOR DE BOGOTÁ D.C

Diego Ardila Medina

CONTRALOR AUXILIAR

Ligia Inés Botero Mejía

DIRECTOR SECTORIAL

Rafael Ortega Rozo

SUBDIRECTORA DE FISCALIZACIÓN

Nidian Yaneth Viasus Gamboa

EQUIPO AUDITOR:

Alix Flórez Gutiérrez
Idaly Gutiérrez Murillo
Luis E. Martínez C.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

	Página
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	4
2. RESULTADOS OBTENIDOS	6
2.1 CONTRATO No.101 DEL 23 DE AGOSTO DE 2006	6
2.1.1 Saldo por Amortizar de Anticipo	10
2.1.2 Siniestro de Incumplimiento	11
2.2. CONTRATO DE CONSULTORIA No. 083/2004	13
2.2.1 Hallazgo Administrativo presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria	14
2.2.2 Hallazgo Administrativo presunta incidencia Disciplinaria	20
2.3 CONTRATO DE CONSULTORIA No. 081/2004	22
2.3.1 Hallazgo Administrativo presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria	24
2.4 CONTRATO DE CONSULTORIA No. 082/2004	29
2.4.1 Hallazgo Administrativo presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria	31
2.4.2 Multa por incumplimiento Contrato No. 082/2002	36
2.4.2.1 Hallazgo Administrativo presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria	38
2.5 CONTRATO DE OBRA No. 261 DE 2006	39
2.5.1 Hallazgo Administrativo por Saldo Anticipo	40
2.5.2. Hallazgo Administrativo presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria Por Sanción Pecuniaria	44
2.6 CONTRATO DE OBRA No. 195 DE 2004	46
2.7 CONTRATO DE CONSULTORÍA No. 139/2004	48
2.7.1 Hallazgo Administrativo presunta incidencia Fiscal	48
3. ANEXOS	52
3.1 Cuadro de hallazgos	52



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El objetivo general planteado en la comisión de visita fiscal a la Secretaria de Educación Distrital - SED, fue *%Auditar la gestión realizada por la entidad en relación con los anticipos otorgados a (7) contratos, los cuales corresponden a un universo de 37 contratos en cuantía de \$4.559. millones, que aparecen registrados desde hace varios años en la contabilidad, como %Deudores Anticipos+ Dicha situación se detecta por cuanto a la fecha no han sido legalizados \$4.166. millones y se hace indispensable determinar las causas o motivos por los cuales estos recursos públicos, que fueron entregados a particulares, no han retornado aún al patrimonio público.+*

El total de anticipos (37) fue dividido en tres (3) grupos asignados a igual número de comisiones; en particular a este equipo comisionado le correspondió la evaluación de los anticipos del grupo 1, otorgados en virtud de los contratos que se relacionan en el cuadro N° 1.

CUADRO No. 1

CONTRATOS SELECCIONADOS POR FALTA DE AMORTIZACION DEL ANTICIPO (GRUPO 1)

Contrato	NIT - C.C.	Beneficiario	Entregado	Amortizado	Saldo	Días sin movimiento
261-06	2875058	Consorcio Becerra y/o Víctor Julio Becerra	105.912.683,82	-	105.912.683,82	1648
195-04	900004558	Consorcio BID 2005	26.859.929,11	13.228.938,09	13.630.991,02	1627
139-04	900003461	Consorcio Consultorías Escolares	25.506.522,40	20.405.217,92	5.101.304,48	2193
082-04	830145313	Consorcio Diseños y Proyectos SED 028	47.438.310,86	37.950.648,68	9.487.662,18	2194
081-04	830145314	Consorcio Diseños y Proyectos SED 031	45.036.042,93	36.028.834,34	9.007.208,59	2425
083-04	830145315	Consorcio Diseños y Proyectos SED 032	31.367.290,69	25.093.832,54	6.273.458,15	2374
101-06	900100436	Consorcio El Rosal	4.510.829.114,	3.765.046.822,41	745.782.291,59	1321

Fuente: Estados contables a 31/12/2011



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Para el desarrollo del trabajo se solicitó a la administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, el suministro de los expedientes contractuales, con el fin de verificar lo relacionado con el tema de anticipos, el valor del anticipo, la amortización del mismo en cada una de las actas de recibo parcial, establecer si hubo adiciones al valor inicial del anticipo y establecer las causas por las cuales a la fecha existen saldos sin amortizar.

En desarrollo de la Auditoría se detectaron algunas de las situaciones que han generado la no amortización de los saldos de los anticipos, tales como: siguientes:

- Los contratos no se ejecutaron en su totalidad, o por lo menos los expedientes contractuales no dan cuenta de esto.
- El incumplimiento del objeto del contrato, conlleva a la Liquidación Unilateral de contratos, y la aplicación de la sanción penal pecuniaria, quedando por amortizar saldos de anticipos entregados a los contratistas.
- La Tesorería de la SED no ha efectuado la amortización del saldo del anticipo como resultado de Amigable Composición ejercida por la Sociedad Colombiana de Ingenieros (S.C.I.), como sucede en el contrato No.101 de 2006.
- Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los gestores públicos.
- No se evidencia dentro del expediente contractual que la administración haya llevado a cabo un ejercicio riguroso del control de la ejecución del contrato, a través de la supervisión que ejerce el área técnica, ni por parte del interventor.
- Inadecuada planeación de los contratos
- Aún cuando se evidencian soportes de requerimientos a los contratistas para devolución del valor no amortizado del anticipo y para la realización del trámite de liquidación de los contratos éstos no se hicieron efectivos.
- La administración fue negligente e inoportuna, al dejar vencer los términos para adelantar la terminación y liquidación de los contratos; así como para la declaración del siniestro del manejo de anticipo.

La evaluación realizada en esta visita fiscal, permite concluir que se hace necesario programar una evaluación técnica a la ejecución de los contratos en una próxima auditoría, dado que los soportes del expediente contractual no dan cuenta de la total ejecución del objeto contratado, ni de la calidad de los bienes y servicios recibidos, también se encuentran documentos repetidos en varias de las carpetas contentivas de los contratos, oficios y documentos sin la notificación del



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

recibido por las dependencias o personas involucradas y no se encuentran archivados en orden cronológico.

2. RESULTADOS OBTENIDOS

Producto de la evaluación al tema de los anticipos otorgados en ejecución de los contratos señalados en el cuadro N°1, se establecieron deficiencias que configuran hallazgos administrativos con presunta incidencia fiscal y disciplinaria, los cuales se relacionan a continuación; situaciones que deberán ser analizadas con el fin de dar las aclaraciones puntuales del caso.

2.1. Contrato No.101 del 23 de agosto de 2006

El contrato de obra pública No.101 del 23 de agosto de 2006, fue adjudicado por la SED mediante Resolución No.3057 del 10 de agosto de 2006, como resultado del proceso Licitatorio No. LP-SED-SPF-030-2006.

El objeto del contrato: "*Realizar la ejecución de las obras de construcción, de acuerdo a los planos y especificaciones entregados por la Secretaría de Educación del Distrito, del Proyecto EL ROSAL, de la Localidad de Rafael Uribe† (Colegio María Cano . El Rosal), ubicado en la transversal 5 U No.48 J 08 Sur, plazo pactado 330 días, la entrega final el 11 de marzo de 2008.*

La adjudicación se hizo al Consorcio EL ROSAL Nit: 900.100.436-1, representado por el Ingeniero LUIS ALEJANDRO NIETO MARTINEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 2.976.572, por un valor de \$10.024.064.697,43. El contrato fue objeto de 3 Adiciones por \$2.850.000.000, (*la justificación: afectación remisión de masa y construcción muro de contención*) quedando el valor total en \$12.874.064.697,43. Posteriormente el 27 de mayo de 2009 la SED, aceptó los ítems señalados por la Sociedad Colombiana de Ingenieros (S.C.I.) a favor del contratista, acudiendo al mecanismo de Amigable Composición, este valor aumentó en \$1.502.169.368,79 quedando el valor final del contrato en \$14.376.234.065,22.

A la terminación del plazo contractual, el avance del contrato fue de un 73,34%, sin embargo el contratista después de esta fecha continuó ejecutando la obra sin la supervisión de la SED ni de la Interventoría contratada con la Universidad Nacional de Colombia. A la fecha de la liquidación unilateral de que fue objeto el contrato por el incumplimiento del contratista, la SED acepto el porcentaje de avance de la obra, que fue avalado por Sociedad Colombiana de Ingenieros



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

dentro de la labor desarrollada en la Amigable Composición, quedando ejecutada en un 82.3%.

El valor del anticipo girado por la SED al contratista, fue de \$4.510.829.113,84, de los cuales quedo por amortizar la suma de \$745.782.291,43, saldo que aparece registrado en la contabilidad de la SED como Deudores-Anticipos.

Giro anticipos contrato 101/2006:

Comprobante	fecha	valor
Orden de pago 14895	Sept.13/06	3.007.219.408.84
Orden de pago 18286	Dic.21/06	1.503.609.705,00
Total anticipo girado		4.510.829.113,84

Amortización anticipo contrato 101/2006:

Comprobante	fecha	valor
Orden de pago 12278	Ab.17/07	1.112.419.429.31
Orden de pago 14001	Jun.8/07	291.677.753.61
Orden de pago 14883	Jul.9/07	261.340.963.64
Orden de pago 15711	Ag.3/07	422.716.080.24
Orden de pago 16633	Sept.3/07	209.613.532.59
Orden de pago 18214	Oct.18/07	74.005.545,20
Orden de pago 19683	Dic.3/07	641.568.824,83
Orden de pago 11116	Dic.26/07	87.743.843.99
Orden de pago 11666	Mar.17/08	282.023.020,00
Orden de pago 12980	May.19/08	381.937.829,00
Total anticipo amortizado		3.765.046.822,41
Saldo anticipo	Mayo 19/08	745.782.291,43

Fuente: Estados contables a 31/12/2011

El anticipo entregado al contratista se encuentra amparado con Póliza No.062110367 de Seguros del Estado, que cubre los siguientes riesgos:

Cumplimiento: 23/08/2006 hasta 12/09/2008 \$2.574.812.939

Anticipo: 23/08/2006 hasta 12/09/2008 \$4.749.625.878

Salarios prestacionales: 23/08/2006 hasta 12/05/2011 \$1.287.406.469

Estabilidad obra: 23/08/2006 hasta 05/09/2013 \$2.574.812.939

Póliza Responsabilidad Civil Extracontractual No. 062101822 Seguros del Estado, cubre Predios, labores y operaciones contratistas y subcontratistas por un valor de \$5.149.625.878 desde el 23 agosto/2006 hasta el 12 mayo/2012



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Póliza todo riesgo en construcción 6493 Seguros del Estado, desde el 23 julio/2007, hasta el 15 de mayo/2008, valor amparado \$13.243.097.497.

La póliza de cumplimiento exigida al contratista, según el literal a) de la clausula No.12, establece: *%El amparo de cumplimiento general del contrato incluido multas, penal pecuniaria y demás sanciones que se le impongan en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato, por el termino del mismo y (4) meses más+*

Igualmente esta póliza en lo relacionado con el amparo de anticipo, el literal c) de la misma clausula No.12, establece: *%Amparo de anticipo en cuantía igual al 100% del valor de dicho anticipo, por el término del contrato y (4) meses más+*

En los argumentos expuestos por la SED, en el sentido que el contratista incumplió con mantener actualizada la Póliza de cumplimiento, esta condición se encuentra prevista en los parágrafos primero y segundo de la clausula No.12 del contrato 101 de 2006, tal es el caso de la no actualización con motivo del reconocimiento hecho por la SED con ocasión de los ítems señalados por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, como resultado de la Amigable Composición en cuantía de \$1.502.169.368, sobre este mayor valor reconocido al total del contrato, el contratista no hizo la actualización de las pólizas como era su obligación, toda vez que ese reconocimiento afectó el valor total del contrato.

Forma de pago:

La forma de pago establecida en el contrato de obra pública No.101 de 2006, fue a precio fijo global sin reajustes. Sin embargo dadas las reclamaciones efectuadas por el Contratista durante la ejecución de la Obra, en el sentido de reclamar mayores cantidades de Obra, se efectuó un balance de la obra realmente ejecutada para determinar el porcentaje ejecutado, como también el no ejecutado.

En las actas de pago se incluyeron actividades relacionadas con las adiciones del contrato, como por ejemplo las pantallas ancladas, los muros de contención, filtros, excavaciones y rellenos, que se pagaron bajo la modalidad de precios unitarios, es decir se cambio la modalidad de precio fijo global sin reajustes como se estableció inicialmente, y se finalizó aceptando con pago de precios unitarios.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Amigable Composición:

La SED reconoció en favor del Contratista, como quedo señalado antes, los ítems relacionados por la Sociedad Colombiana de Ingenieros, un valor de \$1.502.169.368,79 representados en mayores cantidades de obra efectuadas por el contratista, situación que modifico el valor total del contrato a \$14.376.234.065,22, Este reconocimiento se hizo conforme lo previsto en la clausula 23 del contrato No.101 de 2006, relacionado con la utilización de los mecanismos de solución ágil de conflictos previstos en la Ley, para lo cual se acudió ante el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Sociedad Colombiana de Ingeniería (S.C.I.).

Dentro de la decisión emitida por la S.C.I., igual se estableció la liquidación del contrato en el estado en que se encontraba a la fecha de la expedición de la Amigable Composición, situación que le permitió a la SED proceder a la liquidación del contrato de conformidad con la Ley 80 de 1993.

Pese a no llegar a un mutuo acuerdo la SED y el Contratista sobre la liquidación del contrato, la SED puso en conocimiento del Contratista la fecha en que se realizaría la medición de la Obra, y el contratista no asistió, así fue como la Universidad Nacional en su calidad de Interventor hizo la medición de la obra ejecutada, cantidad de obra sobre la cual la SED procedió a liquidar el contrato de forma unilateral, conforme el artículo 61 de la Ley 80 de 1993.

El valor de la obra ejecutada por el contratista como resultado de la liquidación unilateral realizada por la SED se estableció mediante Resolución No.122 del 17 de agosto de 2010 la cual asciende a \$11.430.485.268,88. Según el informe previo del Interventor donde señala el incumplimiento del contrato, se determinó el siniestro del incumplimiento con la Resolución No.3500 del 10 de septiembre de 2008, en cuantía de \$2.875.246.813, equivalentes al 20% del valor del contrato.

La declaración de incumplimiento fue objeto de recurso de reposición, el cual se resolvió con Resolución No.1848 del 31 de julio de 2009, quedando en firme la declaratoria del siniestro de incumplimiento.

Liquidación Unilateral:

La SED en consideración de la decisión emitida por el Amigable Componedor, donde se recomienda proceder a la liquidación del contrato en el estado en que se encuentre, y también en consideración a que no se pusieron de acuerdo con el



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Contratista sobre los términos del mutuo acuerdo, procedió a liquidar el contrato de forma Unilateral, donde de una parte se incluyó el mayor valor de Obra reconocida al Contratista conforme la decisión de la S.C.I., pero igual se procedió a hacer los descuentos del valor del saldo del anticipo pendiente por amortizar equivalente a \$745.782.291,43, y también del valor de la sanción penal pecuniaria. Esta Liquidación Unilateral se hizo con la Resolución No.122 del 17 de agosto de 2010, quedando en firme con Resolución No.176 del 7 de diciembre de 2010.

**2.1.1. SALDO ANTICIPO POR AMORTIZAR: \$745.782.291,43
(Hallazgo Administrativo)**

De conformidad con los soportes allegados por la SED, se concluye que no existe el saldo por amortizar por parte del contratista en la suma de \$745.782.291,43, por cuanto este saldo fue descontado de una mayor cantidad de obra ejecutada por el contratista, la cual fue reconocida por la Entidad en desarrollo de la labor de Amigable Compondor efectuada por el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Sociedad Colombiana de Ingenieros (S.C.I.). La utilización de este mecanismo de solución ágil de conflictos, se encuentra previsto en la clausula No.23 del contrato No.101 de 2006, la cual fue aceptada por la SED acogiéndose a lo dispuesto en el Auto N° 048 del 7 de noviembre de 2008 expedido por la S.C.I.

La Póliza No.062110367 de Seguros del Estado, en el tema de anticipo estuvo vigente hasta el 12 de septiembre de 2008 con un valor amparado de \$4.749.625.878. Esta póliza no fue objeto de cobro por la SED en virtud que el saldo del anticipo por amortizar de \$745.782.291,43 fue descontado en la liquidación unilateral que expidió la entidad, ocurrido y declarado el siniestro de incumplimiento del contratista.

El saldo por amortizar que se registra en la contabilidad como Deudores-Anticipos por el valor antes descrito, fue incluido y descontado en la Liquidación Unilateral mediante Resolución No.122 del 17 de agosto de 2010, liquidación que quedo en firme con la Resolución No.176 del 7 de diciembre de 2010.

Según los soportes que se tuvieron en cuenta para la expedición de los mencionados actos administrativos, se establece que efectivamente el saldo por amortizar de \$745.782.291,43 se descontó del valor de obra en los ítems señalados por el Amigable Compondor, labor desarrollada por la Sociedad Colombiana de Ingenieros (SCI), cuya suma a reconocer a favor del contratista por mayor cantidad de obra fue de \$1.502.169.368.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Así las cosas, al descontarse en la liquidación unilateral la totalidad del saldo del anticipo por amortizar en la suma señalada, resulto un saldo a favor del contratista de \$756.387.076,83. Cabe destacar, que la Oficina de Tesorería y Contabilidad no ha efectuado el seguimiento a los Actos Administrativos que expide la SED en relación con los saldos de anticipos por amortizar, con el fin de actualizar los registros contables ocurridos a partir de la firmeza de los actos administrativos, siendo estos de fecha 7 de diciembre de 2010, y que transcurrida la vigencia 2011 no se hizo el registro de actualización correspondiente, ni en lo que va corrido del 2012, situación que se configura como **un hallazgo administrativo**.

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo, queda en firme el hallazgo **por lo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento**

**2.1.2. SINIESTRO INCUMPLIMIENTO Y SANCION PENAL PECUNIARIA:
(Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y Fiscal)**

La Interventoría del contrato de Obra Pública No.101 de 2006, fue contratada con la Universidad Nacional de Colombia, quienes presentaron a la SED el respectivo informe de incumplimiento en la entrega de la Obra en un 100% dentro del plazo pactado en el contrato, el cual termino el 11 de marzo de 2008.

En desarrollo de este contrato, la SED mediante Resolución No.3500 del 10 de septiembre de 2008, declaró el siniestro de incumplimiento y ordenó hacer efectiva la póliza de cumplimiento equivalente al 20% del valor del contrato. Así mismo se ordena en el citado acto administrativo hacer el cobro de la clausula penal pecuniaria equivalente al 20% del valor del contrato. El Contratista, Consorcio El ROSAL y su Garante Seguros del Estado, interpusieron sendos recursos de Reposición contra la Resolución No.3500 de 2008, los cuales fueron resueltos con la Resolución No.1848 del 31 de julio de 2009, dejando en firme la declaración de la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del contrato y de hacer efectiva la Garantía Única de Cumplimiento de Seguros del Estado No.062110367. De igual forma dejó en firme el cobro de la clausula penal pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato.

Una vez surtidos los tramites de notificación, la SED no ha hecho efectivo el cobro a Seguros del Estado por el incumplimiento del contrato en el porcentaje equivalente al 20% del valor del contrato, **constituyéndose en un hallazgo**



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$2.574.812.939, tal como lo establece el artículo 6 de Ley 610 de 2000, en consideración a la pérdida de recursos por la falta de una gestión eficaz en el cobro correspondiente.

Igual se observó, que la vigencia de la Póliza en cuanto a Cumplimiento comprende el periodo entre el 23 de agosto de 2006, hasta el 12 de septiembre de 2008, por una suma amparada de \$2.574.812.939. Se observó que este valor amparado no coincide con el valor que la SED estableció en la Liquidación Unilateral de que trata la Resolución No.122 del 17 de agosto de 2010, que es de \$2.875.246.813, lo que significa que el valor amparado tiene una diferencia de un menor valor de \$300.433.874.

Así mismo, el contrato en la clausula 17° determina en caso de incumplimiento del contratista, la aplicación de la sanción penal pecuniaria equivalente al 20% del valor del contrato, la cual se determinó con la Resolución No.3500 del 10 de septiembre de 2008 por el incumplimiento en la entrega del 100% de la obra dentro del plazo pactado en el contrato, plazo que termino el 11 de marzo de 2008. Se estableció en el contrato, que el valor de la clausula penal pecuniaria: *“se tomara o descontará del saldo a favor del Contratista, o de la Garantía constituida, y si esto no fuere posible se cobrará por Jurisdicción Coactiva. En caso de que la garantía se disminuyere o agotare, esta se repondrá con cargo al Contratista, hasta el monto inicial”*.

La SED es su respuesta establece que el cobro de la sanción penal pecuniaria, fue asignado a un Abogado de la Oficina Jurídica el 8 de junio de 2010, pero que revisado el sistema de información no hay antecedente que se haya presentado demanda o ninguna otra actuación ante el Tribunal respectivo.

Teniendo en cuenta la firmeza de la Resolución No.3500 del 10 de septiembre de 2008, con la cual se determinó la Sanción Penal Pecuniaria con cargo al Contratista (CONSORCIO EL ROSAL, NIT: 900.100.436-1), la SED no ha hecho efectivo el trámite de hacer el cobro correspondiente, ni ha presentado ante la Jurisdicción Competente la demanda del cobro ejecutivo que corresponde, constituyéndose en **un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**, por incurrir en una falta a los deberes que deben cumplir, numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Cabe destacar que conforme lo previsto en el artículo 66 del C.C.A., y artículo 91 del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este cobro aun no ha ocurrido la perdida de ejecutoriedad por



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

parte de la SED en razón que no han transcurrido los 5 años de la firmeza del acto administrativo, cuya ejecutoria se hizo el 11 de septiembre de 2009. La SED en caso de no adelantar la gestión encaminada al cobro de la sanción penal pecuniaria dentro de los términos antes señalados ante el órgano competente, puede incurrir en la pérdida de estos recursos que determinarían un detrimento patrimonial en cuantía de \$2.574.812.939.

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$2.574.812.939**, queda en firme **por lo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento, y darse el traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá.**

2.2. CONTRATO DE CONSULTORIA N° 083 de 2004

Mediante la Convocatoria Pública SED . PMC-SPF-031-2004, la Secretaría de Educación Distrital-SED adjudicó y suscribió el contrato de Consultoría N° 083 23/08/ 2004, con el CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS del cual se extraen las siguientes condiciones pactadas:

OBJETO: Efectuar la Consultoría integral, ejecución de diagnóstico funcional según estándares mínimos, levantamiento estructural, análisis de vulnerabilidad sísmica y totalidad de diseños requeridos funcionales y a estándares y diseño de reforzamiento estructural a estándares básicos, en Instituciones Educativas Distritales relacionadas a continuación:

**CUADRO N° 3
PRESUPUESTO ASIGNADO
INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

LOCALIDAD	NOMBRE COLEGIO	PRESUPUESTO
12	JUAN FRANCISCO BERBEO	\$39.217.508.00
12	TOMAS CARRASQUILLA	\$73.135.760.00
13	MANUELA BELTRAN	\$69.577.018.00
		\$181.930.286.00

Fuente: Contrato 083 de 2004

Contratista: CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Valor: \$181.930.286.00 incluido IVA.

Fecha de suscripción: 23/08/ 2004

Acta de inicio: 1 de septiembre de 2004 firmada por contratista, interventor-subdirector Plantas Físicas y el supervisor.

Plazo: 180 días calendario, distribuidos así: 1) Noventa (90) días calendario para los diseños y 2) Noventa (90) días calendario para las Licencias. PARAGRAFO: Solo se aprobarán los diseños por parte del Interventor una vez se haya tramitado y obtenido la respectiva licencia, en los casos que sea requerida +

El contrato durante su ejecución presentó: Suspensiones 3; tiempo suspendido 240 días calendario; plazo total de contrato 420 días Calendario; fecha de terminación inicial 27 de febrero de 2005; fecha de reiniciación final 25 de octubre de 2005.

Anticipo: cláusula octava: %La SED entregará al Contratista un anticipo en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato, previo cumplimiento de los requisitos legales y presupuestales a que haya lugar. PARAGRAFO PRIMERO: Manejo del Anticipo. EL CONSULTOR se obliga a manejar los fondos provenientes del anticipo de acuerdo con la Resolución 772 del 10 de marzo de 2003, de la SED +

2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$6.273.458 correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 083 de 2004, recursos que la entidad no logro recuperar.

En el balance general a 31/12/2012 en la cuenta Deudores-Anticipos, se contempla un valor pendiente de amortizar del anticipo otorgado para la ejecución del contrato de consultoría N° 083 de 2004, en cuantía de **\$6.273.458**

De acuerdo con la información reportada por las áreas de Contabilidad, Presupuesto y Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos, se detallan los conceptos relacionados con el Acta Parcial No.1, por el período comprendido del 01-09-2004 al 23-12-2004 (folio 30 Carpeta No. 4), suscrita por el contratista, el supervisor y el interventor, por un valor de \$72.772.114,40, de los cuales se amortizó como anticipo \$12.546.916,27, para arrojar un valor pagado al contratista de \$60.225.198,13.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

En el Acta Parcial No.2, debidamente legalizada por el contratista, el supervisor y el interventor, por el período comprendido del 01-02-2005 al 31-03- 2005 (folio 55 Carpeta No. 4), se registra un valor de \$72.772.114,40, de esta cifra, se amortizó como anticipo \$12.546.916,27, arrojando como resultado un valor total de \$60.225.198,13, pagado al contratista.

CUADRO N° 4

**DIRECCION DE CONSTRUCCIONES
BALANCE GENERAL ANTICIPO
En millones de pesos**

CONCEPTO	TOTAL ACTA	AMORT/ANTICIPO	PAGADO
ANTICIPO (20%)			31.367.290
Acta parcial No.1: Del 01-09-2004 al 23/12/ 2004	72.772.114,40	12.546.916,27	60.225.198,13
Acta parcial No.2.: Del 01-02-2005 al 31-03- 2005	72.772.114,40	12.546.916,27	60.225.198,13
Valores Acumulados	145.544.228,80	25.093.832,54	120.450.396,26
SALDO DEL CONTRATO =VALOR TOTALCONTRATADO			30.112.599
(-) VALOR TOTAL PAGADO (INCL.ANTICIPO)			
SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO A 31/12/2011			6.273.458

Fuente: Dirección de construcciones Balance General Abril de 2012

Las áreas de Contabilidad, Presupuesto, Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos de la SED, remitieron a este de control la siguiente relación de las órdenes de pago, mediante las cuales la entidad giró el anticipo del contrato 083 de 2004.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

CUADRO N°5

SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO				
OFICINA DE TESORERIA Y CONTABILIDAD				
Consortio Diseños y Proyectos SED 032				
Cont 083/04				
		830145315		
GIRO DE ANTICIPOS				
Comprobante	Numero	Opget	Fecha	Valor
Orden de pago	01-1001	1144	01-oct-04	31.367.290,69
TOTAL GIRO DE ANTICIPOS				31.367.290,69
AMORTIZACIÓN DE ANTICIPOS				
Comprobante	Numero	Opget	Fecha	Valor
Orden de pago	02 1209	4099	15-abr-05	12.546.916,27
Orden de pago	02 1562	4439	01-jul-05	12.546.916,27
TOTAL AMORTIZACION DE ANTICIPOS				25.093.832,54
SALDO DEL CONTRATO				6.273.458,15
FECHA ULTIMO MOVIMIENTO		01-jul-05		

Fuente: Oficina de Tesorería y Contabilidad - Abril de 2012

Al indagar a la administración sobre si había ejercido todas las acciones administrativas, financieras y contenciosas necesarias para lograr el recaudo y recuperación de los recursos a favor de la entidad en cuantía de \$6.273.458 a lo cual el área de Construcciones mediante oficio radicado N° 1200-S-93997 del 10/07/2010 respondió que *“a la fecha el contratista o la interventoría no radicaron la liquidación en la entidad, no se registra solicitud de liquidación unilateral y acta de terminación”* y *“la Dirección de Construcciones solicitó requerimiento para que normalice el estado del anticipo del cual no hubo respuestas por parte del contratista”*

En el expediente contractual no se evidencian siguientes documentos: Acta de recibo y entrega final a satisfacción, Acta de liquidación, por mutuo acuerdo o unilateral, ni informes de interventoría sobre amortización del anticipo diferentes a las actas parciales 1 y 2. No reportan además, informe del interventor sobre la ejecución del faltante de las obras, ni amortización del anticipo por parte del contratista por obras realizadas.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

La SED informó a la Contraloría mediante oficio del 27/06/2012... ~~LA~~ LA FECHA EL CONTRATISTA NO RADICÓ LA LIQUIDACIÓN EN LA ENTIDAD.+ Se evidencian requerimientos al interior de la entidad y al contratista, relacionados con el incumplimiento en la ejecución del contrato, en la falta de actualización de las vigencias de los amparos y en las obligaciones frente al pago en el Sistema de Seguridad Social y Parafiscales, (folios 393, 398, 400, 403, 412 al 415 carpeta 3, entre otros), sin embargo, no obra en el expediente acto administrativo de la SED, que establezca multa o sanción por el incumplimiento al contratista.

Al indagar a la administración sobre si a la fecha para el contrato 083/04, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del Amparo de buen manejo del Anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello.

En las Actas Parciales No. 1 y 2, no se describe en forma detallada los avances ejecutados en cumplimiento del objeto contractual, ni en la factura de venta No. 003 (folios 99 carpeta 4), ni en la factura No. 001 (folio 219 carpeta 5).

Se evidencian oficios de la SED solicitando la amortización del anticipo pero sin efecto.

Se establecen como posibles causas de la situación descrita las siguientes:

- Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los gestores públicos.
- No se evidencia dentro del expediente contractual que la administración haya llevado a cabo un ejercicio riguroso del control de la ejecución del contrato, a través de la supervisión que ejerce el área técnica, ni por parte del interventor.
- Inadecuada planeación del contrato lo cual se hace evidente cuando el contratista manifiesta dificultades para la expedición de las licencias de construcción, licencias de intervención, entre otras.
- Aún cuando se evidencian oficios de requerimientos al interior de la SED y al contratista sobre el incumplimiento del objeto contractual y en la liquidación del contrato, al igual que solicitud de devolución del valor no amortizado del anticipo, estas solicitudes no fueron legalizadas conforme a lo establecido en las cláusulas contractuales y en la normatividad vigente.
- Finalmente, la administración actuó con negligencia y fue inoportuna al dejar vencer los términos legales para adelantar la terminación y liquidación de los igualmente, como lo manifiesta la administración en su respuesta dejó vencer



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

los plazos y términos para la realización del siniestro de la póliza de manejo de anticipo.

Revisados los registros contables, se estableció a la fecha un saldo pendiente por amortizar del anticipo por valor de \$6.273.458, otorgado al contratista del Contrato No. 083 de 2004, debido a la falta de legalización de la terminación y liquidación del citado contrato.

El Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes ocasiones, manifestando que: *"Los contratos se celebran para ser cumplidos. De allí que cuando se da el incumplimiento, la parte cumplida ó que se allanó a cumplir, podrá pedir la declaración de responsabilidad y las condenas consecuenciales a ésta. Además los contratos administrativos pueden terminar normal ó anormalmente. En primer evento por el cumplimiento del objeto en la forma el tiempo debidos. En segundo por caducidad ó terminación unilateral, ó por vencimiento del plazo antes del cumplimiento del contrato convenido.*

Terminado normal o anormalmente un contrato, procederá su liquidación, en los términos señalados en el mismo contrato. Liquidación que podrá hacerse de común acuerdo, ó en forma unilateral, en caso contrario, por la entidad pública contratante y mediante resolución motivada"

El objetivo principal de la liquidación del contrato consiste en definir cuentas, y presentar las reclamaciones a que haya lugar y poder finiquitar la relación entre las partes del negocio jurídico. La liquidación del contrato resulta obligatoria en todos los contratos de conformidad con lo establecido en Ley 80 de 1993, artículos 4, 16, 18, 24, 25 (numeral 19), art. 41, 42, 45, 56, 60, 61, 65, 70, 71; la Ley 104 de 1993, art.82; decreto 418/97, art.90; decreto 01 de 1984, art.136 (numeral 10); Ley 446 de 1998, Art.44.

La ley ha conferido una prerrogativa especial a la entidad para liquidar de manera unilateral los contratos, cuando las partes fracasan en su intento de hacerlo de manera, bien sea por discrepancias de tal naturaleza que ni siquiera la bilateralidad con salvedades resulta predicable, o bien por la total displicencia del contratista, quien ni siquiera deja signo alguno de participación, caso en el cual cuenta con el término establecido en el contrato, para activar dicho procedimiento.

El término para practicar la liquidación será el que se haya establecido en los pliegos de condiciones o términos de referencia, o en su defecto, a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes a su finalización; o, en forma unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento de los plazos anteriores.

En caso de no darse la liquidación en los términos anunciados precedentemente, la jurisprudencia y la doctrina aceptaron que la liquidación podrá efectuarse tanto



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

voluntaria, como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal últimamente mencionado, según lo establecido en el artículo 136, numeral 10, literal d) del Código Contencioso Administrativo, que reza: *“si la administración no lo liquidare (el contrato) durante los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar.”*¹. Vencido el término precedente no podrá efectuarse liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente.

Lo anterior indica que vencido el término de caducidad de la acción contractual, la Secretaría de Educación del Distrito, perdió la competencia para proceder a la liquidación del contrato y por tanto, no es viable entrar a recuperar los dineros no amortizados y que fueron entregados al contratista por concepto de anticipo. Además, es imposible, extender a la figura jurídica de la conciliación para levantar un documento que permita establecer el balance final o estado de cuenta, para proceder a extinguir definitivamente la relación contractual, puesto que el término de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco, conforme al parágrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformatorio del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

Se incurre, en lo estipulado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 -DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO., Además de transgredir lo contemplado en el numeral 1º del Artículo 14 de la ley 80 De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

10. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificación+

Igualmente contraviene lo contemplado en el numeral 3º del artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad y lo dispuesto en el artículo 53º.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores, de la Ley 80 de 1993, así como lo establecido en el numeral 1º y 2º del artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales, de la misma Ley, en cuanto a la obligación de las entidades estatales de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, vulnerando a su vez lo establecido en el Artículo

¹ Concepto del 6 de agosto de 2003 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

5º de la ley 80 de los deberes y derechos de los contratistas en sus numerales 2º y 4. Se incumple también los artículos 7 y 15 en su numeral 11º de la Resolución Interna 3616 de 2003 Manual de interventoría de la SED, así mismo, presuntamente se transgrede lo establecido en Ley 734 de 2002, art. 34 numerales 1º y 2.

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelanto una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No. 083 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del distrito capital.

Por todo lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$6.273.458

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$6.273.458**, queda en firme **por lo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento, y darse el traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá.**

2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La Secretaría de Educación del Distrito-SED, no adelanto una gestión fiscal eficiente para la terminación y liquidación de los contratos Nos. 081/2004, 082/2004, 083/2004 y 139/2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido. También se determinó que en las suspensiones, reiniciaciones y prórrogas, surtidas durante la ejecución de los contratos, no se evidenciaron los certificados de actualización de las vigencias de los amparos de las pólizas de garantía.

Atendiendo lo anterior el equipo auditor mediante oficio de fecha 29 de junio de 2012 con radicado E2012-114540 requirió a la entidad para que informara si la entidad ejerció todas las acciones administrativas, financieras, jurídicas y contenciosas necesarias para lograr el recaudo y recuperación de los recursos a favor de la entidad, la SED para este requerimiento respondió mediante oficio de fecha 10 de julio del presente año con radicado 1200593997 que la entidad perdió



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

competencia para liquidar. Cuando el contratista radico por última vez en la entidad los documentos de la liquidación con el pago final y su amortización estos ya habían perdido competencia para cualquier actuación.

Al indagar a la administración sobre si a la fecha para los contratos 081, 082, 083 y 139 de 2004, se había expedido el acto administrativo para declarar el siniestro del Amparo de buen manejo del Anticipo, informando fecha y número del acto, valor de la declaración del siniestro; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello.

Por tal razón es preciso resaltar que la ley ha conferido una prerrogativa especial a la entidad para liquidar de manera unilateral los contratos, cuando las partes fracasan en su intento de hacerlo de manera, bien sea por discrepancias de tal naturaleza que ni siquiera la bilateralidad con salvedades resulta predicable, o bien por la total displicencia del contratista, quien ni siquiera deja signo alguno de participación, caso en el cual cuenta con el término establecido en el contrato, para activar dicho procedimiento.

El Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes ocasiones, manifestando que: *"Los contratos se celebran para ser cumplidos. De allí que cuando se da el incumplimiento, la parte cumplida ó que se allanó a cumplir, podrá pedir la declaración de responsabilidad y las condenas consecuenciales a ésta. Además los contratos administrativos pueden terminar normal ó anormalmente. En primer evento por el cumplimiento del objeto en la forma el tiempo debidos. En segundo por caducidad ó terminación unilateral, ó por vencimiento del plazo antes del cumplimiento del contrato convenido.*

Terminado normal o anormalmente un contrato, procederá su liquidación, en los términos señalados en el mismo contrato. Liquidación que podrá hacerse de común acuerdo, ó en forma unilateral, en caso contrario, por la entidad pública contratante y mediante resolución motivada"

El objetivo principal de la liquidación del contrato consiste en definir cuentas, y presentar las reclamaciones a que haya lugar y poder finiquitar la relación entre las partes del negocio jurídico. La liquidación del contrato resulta obligatoria en todos los contratos de conformidad con lo establecido en L.80 de 1993, artículos 4, 16, 18, 24, 25 (numeral 19), art. 41, 42, 45, 56, 60, 61, 65, 70, 71; la Ley 104 de 1993, art.82; decreto 418/97, art.90; decreto 01 de 1984, art.136 (numeral 10); Ley 446 de 1998, Art.44.

El término para practicar la liquidación será el que se haya establecido en los pliegos de condiciones o términos de referencia, o en su defecto, a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes a su finalización; o, en forma unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento de los plazos anteriores.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

En caso de no darse la liquidación en los términos anunciados precedentemente, la jurisprudencia y la doctrina aceptaron que la liquidación podrá efectuarse tanto voluntaria, como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal últimamente mencionado, según lo establecido en el artículo 136, numeral 10, literal d) del Código Contencioso Administrativo, que reza: *“si la administración no lo liquidare (el contrato) durante los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar.+”*². Vencido el término precedente no podrá efectuarse liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente.

En consecuencia, vencido el término de caducidad de la acción contractual, la Secretaría de Educación del Distrito, perdió la competencia para proceder a la liquidación del contrato y por tanto, no es viable entrar a recuperar los dineros no amortizados y que fueron entregados al contratista por concepto de anticipo a través de los contratos mencionados. Además, es imposible, extender a la figura jurídica de la conciliación para levantar un documento que permita establecer el balance final o estado de cuenta, para proceder a extinguir definitivamente la relación contractual, puesto que el término de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco, conforme al parágrafo 2° del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformatorio del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

Se establecieron como posibles causas de la situación descrita, las que siguientes:

- Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los gestores públicos.
- No se evidencia dentro del expediente contractual que la administración haya llevado a cabo un ejercicio riguroso del control de la ejecución de los contratos, a través de la supervisión que ejerce el área técnica, ni por parte del interventor. Inadecuada planeación de los contratos lo cual se hace evidente cuando el contratista manifiesta dificultades para la expedición de las licencias de construcción, licencias de intervención, entre otras.
- Aún cuando se evidencian soportes de requerimientos al contratista para la liquidación de los contratos; al igual que solicitud de devolución del valor no amortizado del anticipo; éstos no fueron efectivos.

² Concepto del 6 de agosto de 2003 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Por lo que se constituye un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por cuanto se transgrede lo establecido en las normas citadas anteriormente, así como lo establecido en la cláusula DÉCIMA SEGUNDA.- GARANTÍAS, en la Ley 80 de 1993, artículo 25º, numeral 19 y su Decreto reglamentario 679 de 1994, en la Resolución 3616 del 1 de diciembre de 2003, expedida por la SED CAPÍTULO IV. Artículo 8, FUNCIONES DEL INTERVENTOR, 1. Aspecto administrativo, literales r y s; numeral 4 literal b y e. CAPÍTULO II, artículo 4, numeral 9 y en la Ley 734 de 2002, art. 34 numerales 1º y 2.

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, queda en firme **por lo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento, y darse el traslado a la Personería de Bogotá.**

2.3 CONTRATO DE CONSULTORIA N° 081/2004

Mediante la Convocatoria Pública SED . PMC-SPF-031-2004, la Secretaría de Educación Distrital-SED adjudicó y suscribió el contrato de Consultoría N° 081 20/08/ 2004, con el CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS del cual se extraen las siguientes condiciones pactadas:

OBJETO: Efectuar la Consultoría integral, ejecución de diagnóstico funcional según estándares mínimos, levantamiento estructural, análisis de vulnerabilidad sísmica y totalidad de diseños requeridos funcionales y a estándares y diseño de reforzamiento estructural a estándares básicos, en Instituciones Educativas Distritales relacionadas a continuación:

**CUADRO N° 6
PRESUPUESTO ASIGNADO
INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

LOCALIDAD	NOMBRE COLEGIO	PRESUPUESTO
10	CARLOS LLERAS RESTREPO	\$16.727.172
10	REPUBLICA DE CHINA	\$45.573.673
10	JUAN DEL CORRAL	\$68.723.647
10	REPUBLICA DE COLOMBIA	\$96.158.635
10	MORISCO	\$34.025.922
TOTAL		\$261.209.049

Fuente: Contrato 081 de 2004



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Contratista: CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS

Valor: \$261.209.049.oo incluido IVA.

Fecha de suscripción: 20/08/ 2004

Acta de inicio: 1 de septiembre de 2004 firmada por contratista, interventor-Subdirector Plantas Físicas y el supervisor.

Plazo: 180 días calendario, distribuidos así: *1) Noventa (90) días calendario para los diseños y 2) Noventa (90) días calendario para las Licencias. PARAGRAFO: Solo se aprobarán los diseños por parte del Interventor una vez se haya tramitado y obtenido la respectiva licencia, en los casos que sea requeridaõ +*

Durante la ejecución, el contrato se presentaron las siguientes modificaciones: Suspensiones 2; tiempo suspendido 87 días calendario; plazo total de contrato 267 días Calendario; fecha de terminación inicial 27 de febrero de 2005; fecha de reiniciación final 25 de mayo de 2005.

Anticipo: cláusula octava: *La SED entregará al Contratista un anticipo en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato, previo cumplimiento de los requisitos legales y presupuestales a que haya lugar. PARAGRAFO PRIMERO: Manejo del Anticipo. EL CONSULTOR se obliga a manejar los fondos provenientes del anticipo de acuerdo con la Resolución 772 del 10 de marzo de 2003, de la SEDõ +*

2.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$9.007.208.59, correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 081 de 2004.

En el balance general a 31/12/2012 en la cuenta Deudores-Anticipos, se contempla un valor pendiente de amortizar del anticipo otorgado para la ejecución del contrato de consultoría N° 081 de 2004, en cuantía de **\$9.007.208.59**.

De acuerdo con la información reportada por las áreas de Contabilidad, Presupuesto y Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos, se detallan los conceptos relacionados con el Acta Parcial No.1, por el período comprendido del 01-09-2004 al 23-11-2004 (folio 134 Carpeta No. 6), suscrita por el contratista, el supervisor y el interventor, por un valor de \$104.483.619.6, de los cuales se amortizó como anticipo \$18.014.417.17, para arrojar un valor pagado al contratista de \$86.469.202..43



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

En el Acta Parcial No.2, debidamente legalizada por el contratista, el supervisor y el interventor, por el período comprendido del 24-11-2004 al 27-02- 2005 (folio 164 Carpeta No. 6), se registra un valor de \$104.483.619.6, de esta cifra, se amortizó como anticipo \$18.014.417.17, arrojando como resultado un valor total de \$86.469.202.43, pagado al contratista.

CUADRO N° 7
DIRECCION DE CONSTRUCCIONES
BALANCE GENERAL ANTICIPO
En millones de pesos

CONCEPTO	TOTAL ACTA	AMORT/ANTICIPO	PAGADO
ANTICIPO (20%)			45.036.042.93
Acta parcial No.1: Del 01-09-2004 al 23/11/ 2004	104.483.619.6	18.014.417.17	86.469.202..43
Acta parcial No.2:: Del 24-11-2004 al 27-02- 2005	104.483.619.6	18.014.417.17	86.469.202..43
Valores Acumulados	208.967.239.2	36.028.834.34	172.938.404.86
SALDO DEL CONTRATO =VALOR TOTALCONTRATADO			43.234.601.21
(-) VALOR TOTAL PAGADO (INCL.ANTICIPO)			
SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO A 31/12/2011			9.007.208.59

Fuente: Dirección de construcciones Balance General - Abril de 2012

Las áreas de Contabilidad, Presupuesto, Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos de la SED, remitieron a este de control la siguiente relación de las órdenes de pago, mediante las cuales la entidad giró el anticipo del contrato 081 de 2004.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

CUADRO No. 8

OFICINA DE TESORERIA Y CONTABILIDAD				
Consortio Diseños y Proyectos SED 031				
Cont 081/04				
830145314				
GIRO DE ANTICIPOS				
Comprobante	Numero	Opget	Fecha	Valor
Orden de pago	01-890	1030	13-sep-04	45.036.042,93
TOTAL GIRO DE ANTICIPOS				45.036.042,93
AMORTIZACIÓN DE ANTICIPOS				
Comprobante	Numero	Opget	Fecha	Valor
Orden de pago	02 0786	3661	07-mar-05	18.014.417,17
Orden de pago	02 1336	4214	11-may-05	18.014.417,17
TOTAL AMORTIZACION DE ANTICIPOS				36.028.834,34
SALDO DEL CONTRATO				9.007.208,59
FECHA ULTIMO MOVIMIENTO		11-may-05		

Fuente: Oficina de Tesorería y Contabilidad - Abril de 2012

Al indagar a la administración sobre si ejerció todas las acciones administrativas, financieras y contenciosas necesarias para lograr el recaudo y recuperación de los recursos a favor de la entidad en cuantía de **\$9.007.208.59** a lo cual el área de Construcciones mediante oficio radicado N° 1200-S-93997 del 10/07/2010 contestó que *“a la fecha el contratista o la interventoría no radicaron la liquidación en la entidad, No se registra solicitud de liquidación unilateral y acta de terminación, y la Dirección de Construcciones solicitó requerimiento para que normalice el estado del anticipo del cual no hubo respuestas por parte del contratista”*

En el expediente contractual no se evidencian siguientes documentos: Acta de recibo y entrega final a satisfacción, Acta de liquidación, por mutuo acuerdo o unilateral, ni informes de interventoría sobre amortización del anticipo diferentes a las actas parciales 1 y 2. No se reportan además informe del interventor sobre la ejecución del faltante de las obras, ni amortización del anticipo por parte del contratista por obras realizadas.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

La SED informó a la Contraloría mediante oficio del 27/06/2012... *LA FECHA EL CONTRATISTA NO RADICÓ LA LIQUIDACIÓN EN LA ENTIDAD.* Se evidencian requerimientos al interior de la entidad y al contratista, relacionados con el incumplimiento en la ejecución del contrato, en la falta de actualización de las vigencias de los amparos y en las obligaciones frente al pago en el Sistema de Seguridad Social y Parafiscales, como se estableció en los folios 463, 466 al 476, 481, 482 de la carpeta 4, entre otros, sin embargo, no obra en el expediente acto administrativo de la SED, que establezca multa o sanción por el incumplimiento al contratista.

Al indagar a la administración sobre si a la fecha para el contrato 081/04, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del Amparo de buen manejo del Anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello.

En las Actas Parciales No. 1 y 2, no se describe en forma detallada los avances ejecutados en cumplimiento del objeto contractual, solo se describe *HERITAJE ESTUCTURAL C.E.D. CARLOS LLERAS RESTREPO, MORISCO, REP. DE COLOMBIA, REP. CHINA Y JHUAN DEL CORRAL DE LA LOCALIDAD 10ª+* (folios 134 y 164 carpeta 6). El interventor designado por la SED, expide constancia del informe consultoría No. 1 del 26/10/2004 (folio 135 carpeta 6).

Se evidencian oficios de la SED solicitando la amortización del anticipo pero sin ningún efecto.

Se establecen como posibles causas de la situación descrita las siguientes:

- Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los gestores públicos.
- No se evidencia dentro del expediente contractual que la administración haya llevado a cabo un ejercicio riguroso del control de la ejecución del contrato, a través de la supervisión que ejerce el área técnica, ni por parte del interventor.
- Inadecuada planeación del contrato lo cual se hace evidente cuando el contratista manifiesta dificultades para la expedición de las licencias de construcción, licencias de intervención, entre otras.
- Aún cuando se evidencian oficios de requerimientos al interior de la SED y al contratista sobre el incumplimiento del objeto contractual y en la liquidación del contrato, al igual que solicitud de devolución del valor no amortizado del anticipo, estas solicitudes no fueron legalizadas conforme a lo establecido en las cláusulas contractuales y en la normatividad vigente.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

- Finalmente, la administración actuó con negligencia y fue inoportuna al dejar vencer los términos legales para adelantar la terminación y liquidación del contrato. Igualmente, como lo manifiesta la SED en su respuesta, dejó vencer los plazos y términos para la realización del siniestro de la póliza de manejo de anticipo.

Revisados los registros contables, se estableció a la fecha un saldo pendiente por amortizar del anticipo por valor de **\$9.007.208.59**, otorgado al contratista del Contrato No. 081 de 2004, debido a la falta de legalización de la terminación y liquidación del citado contrato.

El Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes ocasiones, manifestando que: *"Los contratos se celebran para ser cumplidos. De allí que cuando se da el incumplimiento, la parte cumplida ó que se allanó a cumplir, podrá pedir la declaración de responsabilidad y las condenas consecuenciales a ésta. Además los contratos administrativos pueden terminar normal ó anormalmente. En primer evento por el cumplimiento del objeto en la forma el tiempo debidos. En segundo por caducidad ó terminación unilateral, ó por vencimiento del plazo antes del cumplimiento del contrato convenido.*

Terminado normal o anormalmente un contrato, procederá su liquidación, en los términos señalados en el mismo contrato. Liquidación que podrá hacerse de común acuerdo, ó en forma unilateral, en caso contrario, por la entidad pública contratante y mediante resolución motivada"

El objetivo principal de la liquidación del contrato consiste en definir cuentas, y presentar las reclamaciones a que haya lugar y poder finiquitar la relación entre las partes del negocio jurídico. La liquidación del contrato resulta obligatoria en todos los contratos de conformidad con lo establecido en Ley 80 de 1993, artículos 4, 16, 18, 24, 25 (numeral 19), art. 41, 42, 45, 56, 60, 61, 65, 70, 71; la Ley 104 de 1993, art.82; decreto 418/97, art.90; decreto 01 de 1984, art.136 (numeral 10); Ley 446 de 1998, Art.44.

La ley ha conferido una prerrogativa especial a la entidad para liquidar de manera unilateral los contratos, cuando las partes fracasan en su intento de hacerlo de manera, bien sea por discrepancias de tal naturaleza que ni siquiera la bilateralidad con salvedades resulta predicable, o bien por la total displicencia del contratista, quien ni siquiera deja signo alguno de participación, caso en el cual cuenta con el término establecido en el contrato, para activar dicho procedimiento.

El término para practicar la liquidación será el que se haya establecido en los pliegos de condiciones o términos de referencia, o en su defecto, a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes a su finalización; o, en forma unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento de los plazos anteriores.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

En caso de no darse la liquidación en los términos anunciados precedentemente, la jurisprudencia y la doctrina aceptaron que la liquidación podrá efectuarse tanto voluntaria, como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal últimamente mencionado, según lo establecido en el artículo 136, numeral 10, literal d) del Código Contencioso Administrativo, que reza: *“si la administración no lo liquidare (el contrato) durante los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar.”*³. Vencido el término precedente no podrá efectuarse liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente.

Lo anterior indica que vencido el término de caducidad de la acción contractual, la Secretaría de Educación del Distrito, perdió la competencia para proceder a la liquidación del contrato y por tanto, no es viable entrar a recuperar los dineros no amortizados y que fueron entregados al contratista por concepto de anticipo. Además, es imposible, extender a la figura jurídica de la conciliación para levantar un documento que permita establecer el balance final o estado de cuenta, para proceder a extinguir definitivamente la relación contractual, puesto que el término de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco, conforme al párrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformatorio del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

Se incurre, en lo estipulado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 -DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO., Además de transgredir lo contemplado en el numeral 1º del Artículo 14 de la ley 80 De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

10. *“Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificación+”*

Igualmente contraviene lo contemplado en el numeral 3º del artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad y lo dispuesto en el artículo 53º.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores, de la Ley 80 de 1993, así como lo establecido en el numeral 1º y 2º del artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales, de la misma Ley, en cuanto a la

³ Concepto del 6 de agosto de 2003 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

obligación de las entidades estatales de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, vulnerando a su vez lo establecido en el Artículo 5º de la ley 80 de los deberes y derechos de los contratistas en sus numerales 2º y 4. Se incumple también los artículos 7 y 15 en su numeral 11º de la Resolución Interna 3616 de 2003 Manual de Interventoría de la SED, así mismo, presuntamente se transgrede lo establecido en Ley 734 de 2002, art. 34 numeral 1º y 2.

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelanto una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No. 081 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del distrito capital.

Por todo lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$9.007.208.59**.

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$9.007.208,59**, queda en firme **por lo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento, y darse el traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá.**

2.4 CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 082/2004

Mediante la Convocatoria Pública SED . PMC-SPF-028-2004, la Secretaría de Educación Distrital-SED adjudicó y suscribió el contrato de Consultoría N° 082 23/08/ 2004, con el CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS del cual se extraen las siguientes condiciones pactadas:

OBJETO: Efectuar la Consultoría integral, ejecución de diagnóstico funcional según estándares mínimos, levantamiento estructural, análisis de vulnerabilidad sísmica y totalidad de diseños requeridos funcionales y a estándares y diseño de reforzamiento estructural a estándares básicos, en Instituciones Educativas Distritales relacionadas a continuación:



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

**CUADRO N° 9
PRESUPUESTO ASIGNADO
INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

LOCALIDAD	NOMBRE COLEGIO	PRESUPUESTO
19	REPUBLICA DE MEXICO	\$51.076.293
19	ISMAEL PERDOMO	\$48.570.162
19	RODRIGO LARA BONILLA	\$157.309.661
19	MINUTO DE MARIA	\$18.186.088
TOTAL		\$275.142.203

Fuente: Contrato 082 de 2004

Contratista: CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS

Valor: \$275.142.203.00 incluido IVA.

Fecha de suscripción: 23/08/ 2004

Acta de inicio: El 2 de septiembre de 2004 firmada por contratista, interventor-subdirector Plantas Físicas y el supervisor

Plazo: 180 días calendario, distribuidos así: 1) *Noventa (90) días calendario para los diseños* y 2) *Noventa (90) días calendario para las Licencias*. **PARAGRAFO:** Solo se aprobarán los diseños por parte del Interventor una vez se haya tramitado y obtenido la respectiva licencia, en los casos que sea requerida +

Durante la ejecución del contrato presentaron las siguientes modificaciones: Suspensiones 3 y prórrogas a las suspensiones; tiempo suspendido 578 días calendario; plazo total de contrato 758 días Calendario; fecha de terminación inicial 28 de febrero de 2005; fecha de terminación final 29 de septiembre de 2006.

Anticipo: cláusula octava: La SED entregará al Contratista un anticipo en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato, previo cumplimiento de los requisitos legales y presupuestales a que haya lugar. **PARAGRAFO PRIMERO:** Manejo del Anticipo. EL CONSULTOR se obliga a manejar los fondos provenientes del anticipo de acuerdo con la Resolución 772 del 10 de marzo de 2003, de la SED +

2.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$9.487.662.18, correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 082 de 2004.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

En el balance general a 31/12/2012 en la cuenta Deudores-Anticipos, se contempla un valor pendiente de amortizar del anticipo otorgado para la ejecución del contrato de consultoría N° 082 de 2004, en cuantía de **\$9.487.662.18**.

De acuerdo con la información reportada por las áreas de Contabilidad, Presupuesto y Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos, se detallan los conceptos relacionados con el Acta Parcial No.1 (CORREGIDA), por el período comprendido del 02-09-2004 al 30-10-2004 (folio 61 Carpeta No. 5), suscrita por el contratista, el supervisor y el interventor, por un valor de \$110.056.881,2, de los cuales se amortizó como anticipo \$18.975.324,34, para arrojar un valor pagado al contratista de \$91.081.556.86

En el Acta Parcial No.2, debidamente legalizada por el contratista, el supervisor y el interventor, por el período comprendido del 31-10-2004 al 17-12- 2004 (folio 77 Carpeta No. 5), se registra un valor de \$110.056.881,2, de esta cifra, se amortizó como anticipo \$18.975.324,34, arrojando como resultado un valor total de \$91.081.556.86, pagado al contratista. (Cuadro No.10)

CUADRO N° 10
DIRECCION DE CONSTRUCCIONES
BALANCE GENERAL ANTICIPO
En millones de pesos

CONCEPTO	TOTAL ACTA	AMORT/ANTICIPO	PAGADO
ANTICIPO (20%)			47.438.310,86
Acta parcial No.1: Del 02-09-2004 al 30-10-2004	110.056.881,2	18.975.324,34	91.081.556.86
Acta parcial No.2: Del 31-10-2004 al 17-12-2004	110.056.881,2	18.975.324,34	91.081.556.86
Valores Acumulados	220.113.762,4	37.950.648,68	182.163.113,72
SALDO DEL CONTRATO = VALOR TOTAL CONTRATADO (-) VALOR TOTAL PAGADO (INCL. ANTICIPO)			45.540.778,42
SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO A 31/12/2011			9.487.662,18

Fuente: Dirección de construcciones Balance General - Abril de 2012

Las áreas de Contabilidad, Presupuesto, Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos de la SED, remitieron a este de control la siguiente relación de las órdenes de pago mediante las cuales la entidad giró el anticipo del contrato 082 de 2004.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

CUADRO No. 11

OFICINA DE TESORERIA Y CONTABILIDAD				
Consortio Diseños y Proyectos SED 028				
Cont 082/04				
GIRO DE ANTICIPOS				
Comprobante	Numero	Opget	Fecha	Valor
Orden de pago	01-1000	1175	01-oct-04	47.438.310,86
TOTAL GIRO DE ANTICIPOS				47.438.310,86
AMORTIZACIÓN DE ANTICIPOS				
Comprobante	Numero	Opget	Fecha	Valor
Orden de pago	02 1112	3986	06-abr-05	18.975.324,34
Orden de pago	02 1976		28-dic-05	18.975.324,34
TOTAL AMORTIZACION DE ANTICIPOS				37.950.648,68
SALDO DEL CONTRATO				9.487.662,18
FECHA ULTIMO MOVIMIENTO		28-dic-05		

Fuente: Oficina de Tesorería y Contabilidad - Abril de 2012

Al indagar a la administración sobre si ejerció todas las acciones administrativas, financieras y contenciosas necesarias para lograr el recaudo y recuperación de los recursos a favor de la entidad en cuantía de **\$9.487.662.18** a lo cual el área de Construcciones mediante oficio radicado N° 1200-S-93997 del 10/07/2010 contestó que *“la fecha el contratista o la interventoría no radicaron la liquidación en la entidad, no se registra solicitud de liquidación unilateral y acta de terminación y la Dirección de Construcciones solicitó requerimiento para que normalice el estado del anticipo del cual no hubo respuestas por parte del contratista”*

En el expediente contractual no se evidencian siguientes documentos: Acta de recibo y entrega final a satisfacción, Acta de liquidación, por mutuo acuerdo o unilateral, ni informes de interventoría sobre amortización del anticipo diferentes a las actas parciales 1 y 2. No se reportan además informe del interventor sobre la ejecución del faltante de las obras, ni amortización del anticipo por parte del contratista por obras realizadas.

La SED informó a la Contraloría mediante oficio del 27/06/2012... *“LA FECHA EL CONTRATISTA NO RADICO LA LIQUIDACION EN LA ENTIDAD.”* Se



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

evidencian requerimientos al interior de la entidad y al contratista, relacionados con el incumplimiento en la ejecución del contrato, en la falta de actualización de las vigencias de los amparos y en las obligaciones frente al pago en el Sistema de Seguridad Social y Parafiscales, como se estableció en los folios 502 al 537 de la carpeta 4, entre otros.

Al indagar a la administración sobre si a la fecha para el contrato 082/04, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del Amparo de buen manejo del Anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello.

En las Actas Parciales No. 1 y 2, no se describe en forma detallada los avances ejecutados en cumplimiento del objeto contractual, ni en la factura de venta No. 001 (folio 17 carpeta 5), ni en la factura No. 002 (folio 11 carpeta 5).

Los folios del contrato se encuentran incompletos, toda vez que de la página No. 1 (folio 208), se pasa al folio 209 que no coincide con el texto final de la página 208, así mismo, en el folio 209 se hace referencia es a la convocatoria 031 cuando en el texto inicial del contrato se cita es la convocatoria 028.

Se evidencian oficios de la SED solicitando la amortización del anticipo pero sin ningún efecto.

Se establecen como posibles causas de la situación descrita las siguientes:

- Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los gestores públicos.
- No se evidencia dentro del expediente contractual que la administración haya llevado a cabo un ejercicio riguroso del control de la ejecución del contrato, a través de la supervisión que ejerce el área técnica, ni por parte del interventor.
- Inadecuada planeación del contrato lo cual se hace evidente cuando el contratista manifiesta dificultades para la expedición de las licencias de construcción, licencias de intervención, entre otras.
- Aún cuando se evidencian oficios de requerimientos al interior de la SED y al contratista sobre el incumplimiento del objeto contractual y en la liquidación del contrato, al igual que solicitud de devolución del valor no amortizado del anticipo, estas solicitudes no fueron legalizadas conforme a lo establecido en las cláusulas contractuales y en la normatividad vigente.
- Finalmente, la administración actuó con negligencia y fue inoportuna al dejar vencer los términos legales para adelantar la terminación y liquidación del



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

contrato. Igualmente, como lo manifiesta la SED en su respuesta, dejó vencer los plazos y términos para la realización del siniestro de la póliza de manejo de anticipo.

Revisados los registros contables, se estableció a la fecha un saldo pendiente por amortizar del anticipo por valor de **\$9.487.662.18**, otorgado al contratista del Contrato No. 082 de 2004, debido a la falta de legalización de la terminación y liquidación del citado contrato.

El Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes ocasiones, manifestando que: *"Los contratos se celebran para ser cumplidos. De allí que cuando se da el incumplimiento, la parte cumplida ó que se allanó a cumplir, podrá pedir la declaración de responsabilidad y las condenas consecuenciales a ésta. Además los contratos administrativos pueden terminar normal ó anormalmente. En primer evento por el cumplimiento del objeto en la forma el tiempo debidos. En segundo por caducidad ó terminación unilateral, ó por vencimiento del plazo antes del cumplimiento del contrato convenido.*

Terminado normal o anormalmente un contrato, procederá su liquidación, en los términos señalados en el mismo contrato. Liquidación que podrá hacerse de común acuerdo, ó en forma unilateral, en caso contrario, por la entidad pública contratante y mediante resolución motivada"

El objetivo principal de la liquidación del contrato consiste en definir cuentas, y presentar las reclamaciones a que haya lugar y poder finiquitar la relación entre las partes del negocio jurídico. La liquidación del contrato resulta obligatoria en todos los contratos de conformidad con lo establecido en Ley 80 de 1993, artículos 4, 16, 18, 24, 25 (numeral 19), art. 41, 42, 45, 56, 60, 61, 65, 70, 71; la Ley 104 de 1993, art.82; decreto 418/97, art.90; decreto 01 de 1984, art.136 (numeral 10); Ley 446 de 1998, Art.44.

La ley ha conferido una prerrogativa especial a la entidad para liquidar de manera unilateral los contratos, cuando las partes fracasan en su intento de hacerlo de manera, bien sea por discrepancias de tal naturaleza que ni siquiera la bilateralidad con salvedades resulta predicable, o bien por la total displicencia del contratista, quien ni siquiera deja signo alguno de participación, caso en el cual cuenta con el término establecido en el contrato, para activar dicho procedimiento.

El término para practicar la liquidación será el que se haya establecido en los pliegos de condiciones o términos de referencia, o en su defecto, a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes a su finalización; o, en forma unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento de los plazos anteriores.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

En caso de no darse la liquidación en los términos anunciados precedentemente, la jurisprudencia y la doctrina aceptaron que la liquidación podrá efectuarse tanto voluntaria, como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal últimamente mencionado, según lo establecido en el artículo 136, numeral 10, literal d) del Código Contencioso Administrativo, que reza: *“si la administración no lo liquidare (el contrato) durante los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar.”*⁴. Vencido el término precedente no podrá efectuarse liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente.

Lo anterior indica que vencido el término de caducidad de la acción contractual, la Secretaría de Educación del Distrito, perdió la competencia para proceder a la liquidación del contrato y por tanto, no es viable entrar a recuperar los dineros no amortizados y que fueron entregados al contratista por concepto de anticipo. Además, es imposible, extender a la figura jurídica de la conciliación para levantar un documento que permita establecer el balance final o estado de cuenta, para proceder a extinguir definitivamente la relación contractual, puesto que el término de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco, conforme al párrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformatorio del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

Se incurre, en lo estipulado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 -DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO., Además de transgredir lo contemplado en el numeral 1º del Artículo 14 de la ley 80 De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

10. *“Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificación”*

Igualmente contraviene lo contemplado en el numeral 3º del artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad y lo dispuesto en el artículo 53º.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores, de la Ley 80 de 1993, así como lo establecido en el numeral 1º y 2º del artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales, de la misma Ley, en cuanto a la

⁴ Concepto del 6 de agosto de 2003 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

obligación de las entidades estatales de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, vulnerando a su vez lo establecido en el Artículo 5º de la ley 80 de los deberes y derechos de los contratistas en sus numerales 2º y 4. Se incumple también los artículos 7 y 15 en su numeral 11º de la Resolución Interna 3616 de 2003 Manual de Interventoría de la SED, así mismo, presuntamente se transgrede lo establecido en Ley 734 de 2002, art. 34 numeral 1º y 2.

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelanto una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No. 082 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del distrito capital.

Por todo lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria en cuantía de **\$9.487.662.18**.

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$9.487.662,18**, queda en firme **por lo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento y darse el traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá.**

**2.4.2 MULTA POR INCUMPLIMIENTO CONTRATO DE CONSULTORÍA
Nº082/2004**

Mediante la Convocatoria Pública SED . PMC-SPF-028-2004, la Secretaría de Educación Distrital-SED adjudicó y suscribió el contrato de Consultoría N° 082 23/08/ 2004, con el CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS del cual se extraen las siguientes condiciones pactadas:

OBJETO: Efectuar la Consultoría integral, ejecución de diagnóstico funcional según estándares mínimos, levantamiento estructural, análisis de vulnerabilidad sísmica y totalidad de diseños requeridos funcionales y a estándares y diseño de reforzamiento estructural a estándares básicos, en Instituciones Educativas Distritales relacionadas a continuación:



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

**CUADRO N° 12
PRESUPUESTO ASIGNADO
INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

LOCALIDAD	NOMBRE COLEGIO	PRESUPUESTO
19	REPUBLICA DE MEXICO	\$51.076.293
19	ISMAEL PERDOMO	\$48.570.162
19	RODRIGO LARA BONILLA	\$157.309.661
19	MINUTO DE MARIA	\$18.186.088
TOTAL		\$275.142.203

Fuente: Contrato 082 de 2004

Contratista: CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS

Valor: \$275.142.203.00 incluido IVA.

Fecha de suscripción: 23/08/ 2004

Acta de inicio: El 2 de septiembre de 2004 firmada por contratista, interventor-subdirector Plantas Físicas y el supervisor

Plazo: 180 días calendario, distribuidos así: 1) *Noventa (90) días calendario para los diseños* y 2) *Noventa (90) días calendario para las Licencias*. **PARAGRAFO:** Solo se aprobarán los diseños por parte del Interventor una vez se haya tramitado y obtenido la respectiva licencia, en los casos que sea requerida +

Durante la ejecución del contrato presentaron las siguientes modificaciones: Suspensiones 3 y prórrogas a las suspensiones; tiempo suspendido 578 días calendario; plazo total de contrato 758 días Calendario; fecha de terminación inicial 28 de febrero de 2005; fecha de terminación final 29 de septiembre de 2006.

Anticipo: cláusula octava: *La SED entregará al Contratista un anticipo en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato, previo cumplimiento de los requisitos legales y presupuestales a que haya lugar*. **PARAGRAFO PRIMERO:** Manejo del Anticipo. **EL CONSULTOR se obliga a manejar los fondos provenientes del anticipo de acuerdo con la Resolución 772 del 10 de marzo de 2003, de la SED +**

2.4.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$660.341,28, correspondiente al valor de la multa que no se hizo efectiva por incumplimiento en la actualización de la póliza de garantía con ocasión del contrato de consultoría 082 de 2004.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

La SED expidió la Resolución No. 14299 del 28/11/2005, por la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución No. 07922 de 5 de octubre de 2005, confirmando la aplicación de la multa por incumplimiento en la actualización de las vigencias de los amparos de la póliza que garantiza el contrato al **CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS SED 28**, NIT: 830.145.313-4, con la suma de SEISCIENTOS SESENTA MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y UN MIL PESOS CON VEINTIOCHO CENTAVOS M/CTE (\$660.341,28).

En el citado acto administrativo se establece que el valor de la multa impuesta al **CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS SED 28**, le será descontado de las cuentas que actualmente le adeude la Secretaría de Educación de Distrito al contratista y si esto no fuera posible, lo obtendrá haciendo efectiva la póliza de cumplimiento que ampara el contrato, situación que la SED no ha hecho efectiva, como lo ratifica la entidad en el oficio I-2012-33345 del 2012-07-16, radicado a este ente de control en el que señala: % no figura el pago de multa laguna por parte del contratista.+

Se incurre, en lo estipulado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 -DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO., Además de transgredir lo contemplado en el numeral 1º del Artículo 14 de la ley 80 De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el cumplimiento del Objeto Contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:

10. % tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificación+

Igualmente contraviene lo contemplado en el numeral 3º del artículo 26º.- Del Principio de Responsabilidad y lo dispuesto en el artículo 53º.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores, de la Ley 80 de 1993, así como lo establecido en el numeral 1º y 2º del artículo 4º.- De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales, de la misma Ley, en cuanto a la obligación de las entidades estatales de exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado, vulnerando a su vez lo establecido en el Artículo 5º de la ley 80 de los deberes y derechos de los contratistas en sus numerales 2º y 4. Se incumple también los artículos 7 y 15 en su numeral 11º de la Resolución Interna 3616 de 2003 Manual de Interventoría de la SED y en el artículo 25



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

numeral 19 y 40 de la Ley 80 de 1993, así mismo, presuntamente se transgrede lo establecido en Ley 734 de 2002, art. 34 numerales 1° y 2.

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de la aplicación del valor de la multa en oportunidad, o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación del valor de \$660.341,28, generando un detrimento patrimonial al erario del distrito capital.

Por todo lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria en cuantía de **\$660.341,28**.

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$660.341,28**, queda en firme **por lo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento, y darse el traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá.**

2.5 Contrato de obra No.261 del 28 de diciembre de 2006

2.5.1 Hallazgo administrativo por saldo anticipo por actualizar en tesorería y contabilidad.

El contrato de obra pública No.261 del 28 de diciembre de 2006, fue adjudicado por la SED de conformidad con la Convocatoria Pública SED-PMC-SPF-026-2006.

El objeto del contrato: " Realizar la ejecución de las obras exteriores costado norte, obras exteriores de acceso al Colegio, puerta acceso, barandas, y rejas de seguridad, refuerzo y prolongación de escalera, refuerzo para cubierta de empalme entre el bloque A y edificio existente y adecuación comedor escolar, de acuerdo a los planos, detalles especificaciones, y cantidades de obra entregados por la SED, de la Institución Educativa la Estancia San Isidro Labrador Sede A, la Estancia de la Localidad de Ciudad Bolívar+.

La adjudicación se hizo al Contratista JULIO BECERRA MOTTA identificado con cédula de ciudadanía No. 2.875.058, por un valor de DOSCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y UN MIL SETECIENTOS



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

NUEVE PESOS CON 56/100 M/CTE. (\$264.781.709.,56) Incluido A.I.U. Precio Unitario Fijo sin reajustes.

Acta de inicio: 26/02/2007.

Interventor Universidad Nacional de Colombia en desarrollo del Convenio Inter administrativo SED_UNAL 291 de 2005.

Supervisor: Subdirección de Plantas Físicas

Adición al plazo de ejecución por treinta (30) días más, es decir hasta el 27 de mayo de 2007.

Amparo del anticipo: Póliza de Seguros del Estado S.A., No. 072100269 vigencia inicial: 27/12/2006 y vigencia final: 27/06/2007 por valor asegurado \$105.912.684,00.

Valor anticipo: cláusula novena: La SED entregará en cuantía equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor total del contrato, sujeto a la programación del PAC, una vez estén los documentos de la cuenta conjunta, y cumplido los requisitos de perfeccionamiento, legalización, ejecución del contrato los presupuestales a que haya lugar. El CONTRATISTA se obliga a manejar los fondos provenientes del anticipo de acuerdo con la Resolución 4122 de 09 de octubre de 2006, de la Secretaria de Educación del Distrito, este ANTICIPO no podrá ser destinado a fines distintos de los gastos relacionados directamente con el objeto contratado, y en ningún caso podrá destinarse a cubrir otros gastos. El inicio de la ejecución del contrato no dependerá del pacto del anticipo.

La Interventoría efectuada por la Universidad Nacional de Colombia, realizó diversos requerimientos al contratista manifestándole los incumplimientos presentados y solicitándole que los solucionara, sin lograr soluciones efectivas y en muchos de los casos, sin obtener respuesta alguna, como se expresa a continuación en los siguientes folios.

En los Folios 44 y 45 de fecha 03 de mayo de 2007 de la carpeta No. 6, se evidencia el Requerimiento No.1 de atraso de Obra del Contrato No.261/06, donde se especifica que hasta el pasado lunes 30 de abril se lleva un avance de obra del 1.15% con respecto a lo contratado.

En los folios 51 y 52 de fecha 7 de mayo de 2007 se evidencia el Requerimiento No. 2 de atraso de Obra del Contrato No.261/06, donde se especifica que han transcurrido setenta (70) días de haber firmado el acta de inicio de obra y no se



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

han cumplido los compromisos pactados del pasado lunes 30 de abril realizados en el comité de obra. También se le solicita al Contratista reiteradamente presentar dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la presente comunicación la re-programación sobre los 30 días siguientes de prórroga que fueron tramitados ante la SED e incrementar el personal para ejecutar las actividades de obra en los diferentes frentes de trabajo del contrato a la referencia, de manera inmediata, para evitar hacer efectiva la solicitud de caducidad del contrato según cláusula DÉCIMA NOVENA de dicho contrato.

En el folio 55 de fecha 10 de mayo de 2007 se evidencia el requerimiento No.3. de atraso de la obra del Contrato No.261/06, donde se especifica que han transcurrido setenta y cuatro (74) días de haber firmado el acta de inicio de obra y no se han cumplido los compromisos pactados del pasado lunes 30 de abril realizados en el comité de obra.

A la terminación del plazo contractual, el avance del contrato fue de un 1,90%, cuando debería llevar a esa fecha el 90.16%, el contratista no dio cumplimiento a la entrega total de los documentos contractuales para el inicio de las actividades de obra como lo expresa la cláusula tercera. Obligaciones del Contratista, no se recibió repuesta oportuna de ninguno de los requerimientos realizados al contratista.

Es así como la Universidad Nacional de Colombia en su calidad de interventor del Contrato de obra No. 261 de 2006, el 25 de mayo de 2007 recomienda declarar la caducidad al mismo, así mismo recomienda hacer efectiva la póliza de cumplimiento general No.072100269 expedida por Seguros del Estado S. A., en cuanto a los amparos y valores correspondientes al cumplimiento general y al anticipo desembolsado al contratista.

En virtud de lo expuesto anteriormente la SED mediante Resolución No. 06228 del 7 de junio de 2007, declara la caducidad administrativa del Contrato de Obra No.261 de 28 de diciembre de 2006.

El Contratista VICTOR JULIO BECERRA MOTTA identificado con C.C. No. 2.875.058 de Bogotá del Contrato No.261/06 el día 3 de julio de 2007, interpuso Recurso de Reposición y subsidio de Apelación contra la Resolución No.06228 del 7 de junio de 2007 que declaró la CADUCIDAD del contrato No. 261 de 2006.

La Secretaria de Educación Distrital mediante Resolución No.07583 del 12 de julio de 2007, resolvió el recurso de reposición dejando en firme la declaratoria de caducidad al Contrato No.261/06.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

De acuerdo con lo pactado en la Cláusula Novena . Anticipo: La SED entregó al Contratista un anticipo en cuantía equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor total del contrato así:

**Cuadro No.13
GIRO ANTICIPOS CONTRATO No. 261/06**

Giro anticipos contrato 261/2006:

Comprobante	fecha	valor
Orden de pago 23410	Jun.27/07	105.912.683.82
Total anticipo girado		105.912.683.82

Amortización anticipo contrato 261/2006:

Comprobante	fecha	valor
Total anticipo amortizado		0
Saldo anticipo		105.912.683.82

Fuente: Oficina de Tesorería y Contabilidad

Seguros del Estado mediante Oficio del 3 de marzo de 2009, informó a la SED que se consignó en la Dirección Distrital de Tesorería la suma de \$158.869.026 correspondiente al pago de la indemnización por la afectación de los amparos de anticipo y cumplimiento contenidos en la póliza No.072100269, en cumplimiento de lo señalado en las resoluciones 06228 del 7 de junio de 2007 y 07583 del 12 de julio de 2007. Este pago se respalda con el recibo No.701352 expedido por la Dirección Distrital de Tesorería por el valor antes señalado de \$158.869.026.

El valor consignado por Seguros del Estado, incluye los siguientes valores:

Por concepto de anticipo, la suma de	\$105.912.683.82
Por concepto del amparo de cumplimiento, la suma de	\$52.956.342.00
Total pagado por Seguros del Estado	\$158.869.026.00

Así las cosas, no existe saldo por amortizar toda vez que Seguros del Estado ya efectuó el pago del anticipo pendiente por amortizar.

La Oficina de Tesorería de la SED no ha efectuado la actualización del saldo por amortizar correspondiente a este contrato, que aparece con el saldo de \$105.912.683.82 con corte al 31 de diciembre de 2011, siendo que la Aseguradora hizo el pago desde el 18 de febrero de 2009, es decir han transcurrido 4 vigencias sin actualizar este saldo de anticipo, constituyéndose en un **hallazgo administrativo**.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo, por lo tanto queda en firme y **deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento.**

2.5.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$52.956.341,91 correspondiente al valor de la Sanción Penal Pecuniaria, con ocasión del contrato de obra No. 261 del 28 de diciembre de 2006.

La Interventoría del contrato de Obra Pública No.261 de 2006, fue contratada con la Universidad Nacional de Colombia, quienes presentaron a la SED el respectivo informe de incumplimiento en la entrega de la Obra en un 100% dentro del plazo pactado en el contrato, el cual terminó el 27 de mayo de 2007.

En desarrollo de este contrato, la SED mediante Resolución No.06228 del 07 de junio de 2007, declaró el siniestro de incumplimiento y ordena hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria equivalente al 20% del valor del contrato. El Contratista Víctor Julio Becerra Motta , interpuso recurso de Reposición contra la Resolución No.06228 del 07 de junio de 2007, el cual fue resuelto con la Resolución No.07583 del 12 de julio de 2007, dejando en firme la declaración de la ocurrencia del siniestro de incumplimiento del contrato, y en consecuencia hacer efectiva la Garantía Única de Cumplimiento de Seguros del Estado No.072100269, en cuanto al amparo de anticipo y cláusula penal pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato.

Este grupo auditor mediante oficio de radicado No. E-2012-121543 de fecha 13 de julio de 2012, solicita a la sed se suministre la siguiente información:

Mediante Resolución No. 06228 del 07 de junio de 2007, se declara Caducidad Administrativa y se hace efectiva la Póliza de Cumplimiento y Anticipo. Resolución No. 07583 del 12 de julio de 2007 resuelve el recurso de reposición y confirma la declaratoria de caducidad. Se reclama a la Aseguradora y se informa como debe realizar el pago ante la Tesorería Distrital. Se efectúa pago por valor de \$158.869.028.00 con recibo No. 701352 del 18 de febrero de 2009. Los cuales corresponden al 40% del amparo del anticipo equivalente al valor de \$105.912.684,00 y al amparo de cumplimiento por valor de \$52.956.341,91+

Faltando hacer efectiva la Cláusula Décima Octava - Penal Pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato correspondiente al valor de \$52.956.341,91.

- *Informar en que estado se encuentra el trámite correspondiente hacer efectiva la Cláusula Penal Pecuniaria en cuantía equivalente al 20% del valor total del contrato según numeral Cuarto del Resuelve de la Resolución No.6228 del 07 de junio de 2007+*



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

La SED mediante Oficio de fecha 18 de julio de 2012 con Radicado No. S-2012-97963, dio respuesta a anterior solicitud así: *me permito informarle que revisados los antecedentes documentales del citado contrato se estableció que, en efecto, la Cláusula Cuarta de la Resolución 06228 del 2007, confirmada mediante Resolución 07583 del mismo año, ordenó hacer efectiva la cláusula penal pecuniaria dentro del Contrato que nos ocupa por valor equivalente al 20% del valor del mismo, sin que obre documento alguno que brinde información sobre actuaciones de la administración para su cobro.*

*De otra parte, es oportuno precisar que la Resolución 07583 con la cual se agotó la vía gubernativa y quedó ejecutoriado el acto administrativo, data el 12 de julio de 2007 y, de acuerdo con el artículo 66 del anterior Código de lo Contencioso Administrativo, una de las causales para la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, es *cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos* tiempo que a la fecha se encuentra cumplido.*

Como se puede evidenciar, indica la SED que no ha iniciado el trámite del proceso de cobro correspondiente de la cláusula penal pecuniaria por un monto de \$52.956.341,91, equivalente al 20% del valor del contrato.

Conforme lo previsto en la cláusula 12° del contrato de obra, se exige al contratista la constitución de garantías, entre las cuales establece como riesgo de amparado el de cumplimiento general del contrato, que trata lo siguiente: *incluido multas, penal pecuniaria y demás sanciones que se le impongan en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato, por el termino del mismo y cuatro (4) meses más.* La vigencia de la Póliza en cuanto a Cumplimiento comprende el periodo entre el 26 de febrero de 2007, hasta el 26 de agosto de 2007, por una suma amparada de \$52.956.342,00 y de anticipo el periodo entre el 26 de febrero de 2007, hasta el 26 de agosto de 2007 por una suma de \$105.912.684,00. Se destaca que estos valores amparados fueron cancelados por Seguros del Estado.

Así mismo, el contrato en la cláusula 18° determina en caso de incumplimiento del contratista, el mismo pagará a la SED la aplicación de la sanción penal pecuniaria equivalente al 20% del valor del contrato, la cual fue impuesta con la Resolución No.06228 del 07 de junio de 2007 por el incumplimiento en la entrega del 100% de las obras dentro del plazo pactado en el contrato, plazo que terminó el 27 de mayo de 2007. Igual determina que el valor de la cláusula penal pecuniaria: *se tomara o descontará del saldo a favor del Contratista, o de la Garantía constituida, y si esto no fuere posible se cobrará por Jurisdicción Coactiva. En caso de que la garantía se disminuyere o agotare, esta se repondrá con cargo al Contratista, hasta el monto inicial.*



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

La SED en su respuesta establece que el cobro de la sanción penal pecuniaria, no se ha realizado, habiendo dejado transcurrir más de los cinco (5) años, para el cobro correspondiente, constituyéndose en un **hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$52.956.341,91**, por incurrir en una falta a los deberes que deben cumplir, numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y artículo 6° de la Ley 610 de 2000.

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de **\$52.956.341,91**, quedando en firme el hallazgo **por lo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento, y darse el traslado a la Personería de Bogotá y a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá.**

2.6 Contrato de obra No.195 del 31 de diciembre de 2004

El contrato de obra pública No.195 del 31 de diciembre de 2004, fue adjudicado por la SED de conformidad con la Convocatoria Pública Convocatoria No. SED-PMC-SPF-205-2004

Objeto: El Contratista se compromete con la SECRETARIA DE EDUCACIÓN a ejecutar el diseño arquitectónico, los estudios técnicos complementarios y la ejecución de las obras necesarias para la atención de emergencias, obras de reparación y/o mejoramiento, a precio global fijo de las IED relacionadas a continuación.

**Cuadro No. 14
INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

Loc.	Código de P.F	Institución Educativa	Dirección
7	712	Luis López de Mesa	Calle 64 A Sur No.78C-99
8	838	Isabel II sede B (Pio XII)	Calle 6 No.85 A-54
8	837	Patio Bonito	Calle 21 Sur No.97 A-28
18	1831	El Libertador sede B (Manuel Murillo Toro)	Av. 27 No.33-57 Sur.

La adjudicación se hizo al Consorcio BID 205 representado por BERTHA INES DUQUE VILLEGAS, identificada con cédula de ciudadanía No.51.896.116de Bogotá, por valor de: CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

PESOS CON 80/100 M/CTE (159.787.588,80) Incluido I.V.A., el contrato tuvo una adición el 19 de diciembre de 2006 mediante Modificación No.1 se prorroga el plazo de ejecución y se adiciona el valor de la orden se incrementa en la suma se SEIS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$6.000.000,00) quedando el valor total del Contrato en la suma de CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS CON OCHENTA CENTAVOS (\$165.787.588,00).

Fecha de suscripción: 31 de diciembre de 2004

Fecha de inicio: 18 de enero de 2005

Fecha de Terminación: 17 de abril de 2005

Plazo: El plazo para la ejecución del contrato será de noventa (90) días calendario, de los cuales treinta (30) días son para diseño y sesenta (60) días para la obra, contados a partir del acta de inicio, es decir, desde el 18 de enero de 2005.

Plazo del contrato inicial Adicione: 100 días calendarios

Tiempo suspendido: 610 días calendario

Fecha de terminación: 29 de diciembre de 2006

La interventoría del contrato fue ejercida por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Supervisor: Subdirección de Plantas Físicas SED: Ing. Jairo Iván Loaiza.

Valor anticipo: La SED entregará al Contratista un anticipo en cuantía equivalente al (20%) del valor total del contrato, que se consignará mediante el Sistema Automático de Pagos . S.A.P. previos los trámites de presupuesto a que haya lugar. La iniciación del contrato no está sujeta al pago del anticipo. El anticipo no podrá ser destinado a fines distintos de los gastos relacionados directamente con la ejecución del contrato so pena de hacer efectivas las garantías constituidas. Sobre el manejo de la cuenta y de la inversión del anticipo del contratista deberá presentar mensualmente al Interventor fotocopias del extracto bancario, junto con las fotocopias de los respectivos comprobantes de egreso y sus facturas, de conformidad con las normas señaladas en el Estatuto Tributario vigente. Así mismo deberá presentar la conciliación bancaria correspondiente.

La Interventoría remitió a la Secretaría de Educación Distrital Dirección de Construcciones y conservación de Establecimientos Educativos la solicitud de liquidación unilateral del Contrato SED 195 de 2004, argumentando que toda vez que el contratista no estuvo dispuesto a liquidar bilateralmente, conforme a que no hizo entrega de la documentación completa que reiteradamente le fue solicitada por la Interventoría para efectos de liquidación del presente contrato, como se demuestra en los oficios de la carpeta No.1 con radicado: CSEDUD-08-03829 del



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

15 de septiembre de 2008, CSEDUD-09-1226 DEL 24 del 24 de abril de 2009 y CSEDUD-09-1618 del 01 de junio de 2009.

Obra en el expediente de la carpeta No.1 Folio 2342 una acta de terminación unilateral suscrita por el Gerente de Interventoría de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, el supervisor del contrato de la Secretaria de Educación del Distrito y el Director de Construcciones y Conservación de Establecimientos Educativos de la Secretaria de Educación Distrital, de fecha 21 de julio de 2009, lo anterior mediante oficio No. CSEDUD-09 -2360 de fecha 12 de agosto de 2009.

En virtud de lo expuesto anteriormente, la Secretaria de Educación procede mediante Resolución No. 0012 del 19 de enero de 2012 a liquidar unilateralmente el Contrato de obra No.195 del 31 de diciembre de 2004, en donde se establece que el valor del anticipo por \$31.433.446,86 fue amortizado en su totalidad, quedando como saldo cero \$0.

2.7 Contrato de Consultoría N° 139 del 16 de diciembre de 2004.

2.7.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$5.101.304,48 correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión al contrato de consultoría No.139 del 16 de diciembre de 2004.

El contrato de Consultoría No.139 del 16 de diciembre de 2004, fue adjudicado por la SED de conformidad con la Convocatoria Pública No. SED-PMC-SPF-079-2004.

La adjudicación se hizo al CONSORCIO CONSULTORIAS ESCOLARES representado por OSCAR EDUARDO URDANETA RAMIREZ identificado con cédula de ciudadanía No.19.451.412 de Bogotá, por valor de CIENTO CUARENTA Y SIETE MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS VEINTINUEVE PESOS CON 92/100 M/CTE (147.937.829,92) Incluido I.V.A.

Objeto: El Contratista se compromete con la Secretaria de Educación a efectuar el diagnóstico e intervención integral de las plantas físicas, para diseñar una infraestructura organizada, de acuerdo a estándares mínimos, Plan Maestro de equipamientos y diseño de reforzamiento estructural, en las edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran en las Instituciones Educativas Distritales Tomas Jefferson y los Ángeles, ubicadas en la localidad 3ª.

Valor: Fecha de suscripción: 16 de diciembre de 2004



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Fecha de inicio: 4 de enero de 2005

Fecha de Terminación: 2 de julio de 2005

Plazo: El plazo para la ejecución del contrato será de ciento ochenta (180) días calendario, distribuidos así: 90 días calendario par la etapa de diseño y 90 días calendario para los trámites y obtención de licencias.

Plazo del contrato con las adiciones: 330 días calendario

Tiempo suspendido: 458 días calendario

Fecha de terminación: 3 de marzo de 2007.

Valor anticipo: La SED entregará al Contratista un anticipo en cuantía equivalente al (20%) del valor total del contrato, previo cumplimiento de los requisitos legales y presupuestales a que haya lugar. La iniciación de los servicios no está sujeta al pago del anticipo.

En el balance general a 31/12/2012 en la cuenta Deudores- Anticipos, se contempla un valor pendiente de amortizar del anticipo otorgado para la ejecución del contrato de consultoría No.139 de 2004, en cuantía de \$5.101.304,48.

De acuerdo con la información reportada por las áreas de Contabilidad, Presupuesto, y Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos el anticipo fue girado mediante orden de pago No.3056 del 20 de enero de 2005 por \$25.506.522,40, se amortizó en anticipo en cuantía de \$10.202.608,96 y con orden de pago No. 021473 del 9 de junio de 2005 correspondiente al pago del acta parcial No.1 y con orden de pago No.021984 del 29 de diciembre de 2005 por valor de \$10.202.608,96, correspondiente al acta parcial No.2, se amortizó en anticipo en \$20.405.217,92.

**CUADRO No.15
ANTICIPO CONTRATO DE CONSULTORIA 139/04**

Orden de Pago No.	Fecha	Concepto	Anticipo
3056	20/01/2005	Giro del anticipo	25.506.522,40
021473	09/06/2005	Pago acta parcial No.1 amortización anticipo	10.202.608,96
021984	29/12/2005	Pago acta parcial No.2 amortización anticipo	10.202.608,96
SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO A 31/12/2011			5.101.304,48

Como se observa en el cuadro anterior el saldo por amortizar es de \$5.101.304,48

De acuerdo con la información suministrada por la SED en el Reporte de Amortización de anticipos a 31/12/2011, la Sed en las acciones contractuales



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

informa: *%Pérdida de competencia para liquidar, cuando el contratista radicó por última vez en la Entidad los documentos de la liquidación con el pago final y su amortización estos ya habían perdido competencia para cualquier actuación.*

En el mismo Reporte en Acciones Administrativas la SED informa: *%Que mediante oficio S-150349 del 2009 y S-098860 del 2010 la Dirección de Construcciones solicitó requerimiento para que normalice el estado del anticipo, con copia a la Interventoría del cual no hubo respuesta por parte del Contratista+.*

Se evidenció que no se aportan actas de terminación y de liquidación. Hay un Proyecto de acta de liquidación de fecha 8 de abril de 2009 sin firmas. De acuerdo con la fecha de terminación del contrato la entidad dejó vencer los términos con que cuenta para la liquidación del contrato.

Se establecen como posibles causas de la situación descrita las siguientes:

- Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los administradores públicos.
- Inadecuada planeación del contrato lo cual se hace evidente cuando el contratista manifiesta dificultades para el trámite o la expedición de las licencias de construcción, licencias de intervención y ocupación de espacio público y licencia de delimitación de áreas; dada la antigüedad de las instituciones educativas. Además, manifiesta el contratista que el desarrollo del contrato demandó la necesidad de diseño de mayores áreas.
- Aún cuando se evidencian soportes de requerimientos al contratista por incumplimiento a los términos del contrato en cumplimiento de la cláusula Sexta plazo de ejecución de fecha 12/05/2005 firmado por el Director de Interventoría.
- Finalmente, la administración actuó negligentemente al dejar vencer los términos con que cuenta para adelantar la terminación y liquidación de los contratos. Igualmente, como lo manifiesta la administración en su Reporte dejó vencer los plazos y términos para la realización del siniestro de la póliza de manejo de anticipo.

El Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes ocasiones, manifestando que: *"Los contratos se celebran para ser cumplidos. De allí que cuando se da el incumplimiento, la parte cumplida ó que se allanó a cumplir, podrá pedir la declaración de responsabilidad y las condenas consecuenciales a ésta. Además los contratos*



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

administrativos pueden terminar normal ó anormalmente. En primer evento por el cumplimiento del objeto en la forma el tiempo debidos. En segundo por caducidad ó terminación unilateral, ó por vencimiento del plazo antes del cumplimiento del contrato convenido.

Terminado normal o anormalmente un contrato, procederá su liquidación, en los términos señalados en el mismo contrato. Liquidación que podrá hacerse de común acuerdo, ó en forma unilateral, en caso contrario, por la entidad pública contratante y mediante resolución motivada"

El objetivo principal de la liquidación del contrato consiste en definir cuentas, y presentar las reclamaciones a que haya lugar y poder finiquitar la relación entre las partes del negocio jurídico. La liquidación del contrato resulta obligatoria en todos los contratos de conformidad con lo establecido en L.80 de 1993, artículos 4, 16, 18, 24, 25 (numeral 19), art. 41, 42, 45, 56, 60, 61, 65, 70, 71; la Ley 104 de 1993, art.82; decreto 418/97, art.90; decreto 01 de 1984, art.136 (numeral 10); Ley 446 de 1998, Art.44.

La ley ha conferido una prerrogativa especial a la entidad para liquidar de manera unilateral los contratos, cuando las partes fracasan en su intento de hacerlo de manera, bien sea por discrepancias de tal naturaleza que ni siquiera la bilateralidad con salvedades resulta predicable, o bien por la total displicencia del contratista, quien ni siquiera deja signo alguno de participación, caso en el cual cuenta con el término establecido en el contrato, para activar dicho procedimiento.

El término para practicar la liquidación será el que se haya establecido en los pliegos de condiciones o términos de referencia, o en su defecto, a más tardar dentro de los cuatro meses siguientes a su finalización; o, en forma unilateral dentro de los dos meses siguientes al vencimiento de los plazos anteriores.

En caso de no darse la liquidación en los términos anunciados precedentemente, la jurisprudencia y la doctrina aceptaron que la liquidación podrá efectuarse tanto voluntaria, como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal últimamente mencionado, según lo establecido en el artículo 136, numeral 10, literal d) del Código Contencioso Administrativo, que establece: *"... si la administración no lo liquidare (el contrato) durante los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la*



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

obligación de liquidar.” .⁵ Vencido el término precedente no podrá efectuarse liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente.

Lo anterior indica que vencido el término de caducidad de la acción contractual, la Secretaría de Educación del Distrito, perdió la competencia para proceder a la liquidación del contrato y por tanto, no es viable entrar a recuperar los dineros no amortizados y que fueron entregados al contratista por concepto de anticipo. Además, es imposible, extender a la figura jurídica de la conciliación para levantar un documento que permita establecer el balance final o estado de cuenta, para proceder a extinguir definitivamente la relación contractual, puesto que el término de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco, conforme al párrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformatorio del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

Con la situación descrita, la Entidad incurre, en lo estipulado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000 -DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO., Además de transgredir lo contemplado en el numeral 1º del Artículo 14 de la ley 80 De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el cumplimiento del Objeto Contractual.

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelanto una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No. 139 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del Distrito Capital y se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$5.101.304.**

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACION:

En virtud que la Secretaria de Educacion . SED no dio respuesta dentro de los términos concedidos a este hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de **\$5.101.304**, quedando en firme este hallazgo **por lo que deberá ser incluido en el Plan de mejoramiento, y darse el traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá.**

⁵ Concepto del 6 de agosto de 2003 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

3. ANEXOS

3.1. HALLAZGOS DETECTADOS

Cifra en pesos

HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
ADMINISTRATIVOS	10	NA	2.1.1; 2.1.2; 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.4.1, 2.4.2.1, 2.5.1, 2.5.2, 2.7.1,
DISCIPLINARIOS	7	NA	2.1.2; 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1, 2.4.1, 2.4.2.1, 2.5.2,
FISCALES	7	\$2.658.299.255,44	2.1.2; 2.2.1, 2.3.1, 2.4.1, 2.4.2.1, 2.5.2, 2.7.1.
PENALES	NA	NA	NA

NA: No aplica.