



*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 EN CONTRATOS DE LAS 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



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

INFORME DE VISITA FISCAL
GESTIÓN MANEJO DE ANTICIPOS EN CONTRATOS DE LAS 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:

Gladis Inés Gaitán Lozano
Sheila Viloría Vélez
Luz Adriana Roncancio Hurtado
Gladys Villate Monroy



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

CONTENIDO

	Páginas
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	1
2. RESULTADOS OBTENIDOS	4
2.1.CONTRATO DE OBRA N° 177/03	4
2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$10.510.735 correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de obra 177 de 2004	5
2.2. CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 103/04	9
2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$6.435.210 correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 103 de 2004.	10
2.3.CONTRATO DE CONSULTORÍA Y OBRA N° 133-2004	15
2.3.1.Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$15.059.220.76 correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría y obra 133-2004.	16
2.4. CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 090 DE 2004	21
2.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$6.609.120 correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar con ocasión del contrato de consultoría 090 de 2004.	22



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

	Páginas
2.5.CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 170 DE 2003	25
2.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$10.275.696 correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar con ocasión del contrato de consultoría 170 de 2003.	26
2.6. CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 182 de 2003	29
2.6.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$25.009.090.07. Correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 182 de 2003.	30
2.7. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA	34
2.8. CONTRATOS DE OBRA 087 Y 092 DE 2006	36
2.9. CONTRATO DE CONSULTORÍA 194 DE 2004	37
3. ANEXOS	39
3.1. CUADRO DE HALLAZGOS	39



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

El objetivo general planteado en la comisión de visita fiscal fue *auditar la gestión realizada por la entidad en relación con los anticipos otorgados a 11 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 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 2, otorgados en virtud de los contratos que se relacionan en el cuadro N° 1.

**CUADRO N° 1
MUESTRA EVALUADA DE ANTIPIPOS POR CONTRATO
GRUPO 2**

Contrato	NIT - C.C.	Beneficiario	Entregado	Amortizado	Saldo	Días sin movimiento
CONT 170/03	830132391	Consorcio Erjar	17,126,160.00	6,850,464.00	10,275,696.00	1,480
CONT 194/04	900004588	Consorcio Inco	54,622,600.00	46,564,396.80	8,058,203.20	1,465
CONT 090/04	830147237	Consorcio Ingenieros Calculistas	33,045,600.00	26,436,480.00	6,609,120.00	2,202
CONT 103/04	900000213	Consorcio HDS-BCA	32,176,153.49	25,740,943.48	6,435,210.01	1,828
CONT 177/03	830132777	Consorcio L.R. Cerramientos	27,117,022.80	16,606,289.12	10,510,733.68	2,404
CONT 087/06	900092541	Consorcio P&P SAI Libano	1,937,646,469.92	738,958,213.89	1,198,688,256.03	1,216
CONT 092/06	900095131	Consorcio P&P SAI Zubiria	1,711,766,922.00	610,267,020.12	1,101,499,901.88	214



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Contrato	NIT - C.C.	Beneficiario	Entregado	Amortizado	Saldo	Días sin movimiento
CONT 133/04	900003390	Consortio SED 105	37,417,099.71	22,357,878.95	15,059,220.76	2,280
CONT 182/03	830092426	Fundación Nodos Taller Para las Comunidades	148,975,862.07	123,966,772.00	25,009,090.07	2,234

Fuente: Estados contables a 31/12/2011

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 pactado en el contrato en relación con el anticipo, la amortización del mismo en cada una de las actas de recibo parcial, establecer si hubo adiciones al valor pactado y pagado inicialmente como anticipo y establecer las causas por las cuales a la fecha existen saldos sin amortizar.

Algunas de las situaciones que han generado la no amortización de los saldos de los anticipos a la fecha son:

- 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, lo cual se hace evidente en las continuas suspensiones a la ejecución de los contratos y modificaciones a los términos de los pliegos de condiciones de algunos 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 fueron efectivos.
- La administración actuó negligentemente al dejar vencer los términos con que cuenta para adelantar la terminación y liquidación de los contratos; así como para la declaración del siniestro de la póliza de manejo de anticipo.

La evaluación realizada a través de esta visita fiscal, permite concluir que se hace necesario programar una evaluación técnica a la ejecución de los contratos 103/04, 177/03, 90/04, 170/03, 182/03, 133/04, 117/04 y 96/4, en una próxima auditoría, dado que los soportes del expediente contractual no dan cuenta de la correcta inversión del anticipo, de la total ejecución del objeto contratado, ni de la



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

calidad de los bienes y servicios recibidos, en ocasiones presentan contradicciones, no se encuentran archivados en orden cronológico.

Los contratos de obra Nos. 087/06 y 092/06, están siendo evaluados técnicamente en la visita fiscal a obras inconclusas y en este grupo se analizó el acuerdo de pagos que el Distrito a través de la Subdirección de Gestión Judicial-Dirección Jurídica de La Secretaría de Hacienda, suscribió con el contratista por valor de \$4.166.414.338,31 en el que se incluye el valor del anticipo pendiente de amortizar de estos dos contratos que suma \$ 3.649.413.391 y cuyo plazo pactado está entre los años 2021 y 2028. El contratista se acogió a proceso judicial de reorganización empresarial contemplada en la ley 1116 de 2006, mediante autos 430-021100 y 430-021099 del 27 de octubre de 2009.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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 DE OBRA N° 177/03

Del contrato de obra N° 177/03, se extraen las siguientes condiciones pactadas:

Objeto: el contratista se obliga con la Secretaría a contratar por el sistema de precio unitarios fijos no reajustables y de acuerdo con los estudios, planos y estándares básicos de construcción, la ejecución de las obras necesarias para la atención de emergencias y obras de reparación de los cerramientos en las IED relacionadas a continuación trámite y obtención de las respectivas licencias de construcción:

**CUADRO N° 2
FORMA PARTE DEL OBJETO CONTRACTUAL**

Nombre Colegio	Presupuesto
Fernando Mazuera Villegas	\$43.552.476
Divino Niño Jesús del Cóndor	43.329.078
Simón Rodríguez	18.716.280
Los Cedritos	7.401.000
Santa Claudia	22.586.280
Total presupuesto	\$135.585.114

Fuente: Objeto del contrato de obra N° 177/03

Contratista: Consorcio L.R. Cerramientos

Valor: \$135.585.114 incluido AIU.

Adición N° 1: \$21.483.445,60

Fecha de suscripción: 30/12/2003

Acta de inicio: 15/01/2004 firmada por contratista, interventor-subdirector Plantas Físicas, coordinador zonal localidad 7 y coordinador localidades 1, 2 y 11

Plazo: 105 días calendario para la ejecución de las obras, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio suscrita entre el contratista y el interventor designado por la SED, distribuidos así: a) los primeros 45 para el trámite y



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

obtención de la licencia ante la curaduría b) Los restantes 60 para la ejecución de las obras

Anticipo: cláusula octava: %A SECRETARÍA entregará al Contratista un anticipo en cuantía equivalente al 20% del valor del contrato, el cual se tramitará a la firma y legalización del mismo, NOTA: Sólo se podrá dar inicio a las obras si se ha tramitado y obtenido la licencia de construcción +

2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$10.510.735 correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de obra 177 de 2003

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 obra N° 177 de 2003, en cuantía de \$10.510.735.

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 N° 4746 del 14/02/2004 por \$27.121.768.80; con orden de pago N° 5576 del 21/05/2004 por \$54.645.284,48, correspondientes al pago del acta parcial N° 1, se amortizó el anticipo en cuantía de \$13.661.321,12; con orden de pago N° 4049 del 18/04/2005 por \$6.499.247,34 y orden de pago N° 1035 del 9/06/2005, correspondientes al pago del acta parcial N° 2 (valor total del acta N° 2 \$18.279.119,34), se amortizó el anticipo en cuantía de \$2.944.968.

**CUADRO N° 3
ANTICIPO CONTRATO N° 177 DE 2003**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
4746	4/02/2004	Giro del anticipo	27.117.024.55
5576	21/05/2004	Pago acta parcial N° 1, amortización anticipo	(13.661.321,12)
4049	18/04/2005	Pago acta parcial N° 2,	0
1035	9/06/2005	Pago acta parcial N° 2, amortización anticipo	(2.944.968)
SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO A 31/12/2011			10.510.735,43

Fuente: reporte área Financiera y dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

Al indagar a la administración sobre si ejerció todas las acciones administrativas, financieras y contenciosas necesarias para lograr el recaudo y recuperación de



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

los recursos a favor de la entidad en cuantía de \$10.510.735,43, 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+”*

De otra parte, al preguntar a la administración sobre si a la fecha para el contrato 103/04, 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.

No se evidencian en el expediente contractual actas parciales adicionales a las Nos. 1 y 2, ni reporte del interventor sobre la ejecución del faltante de las obras, ni amortización del anticipo por parte del contratista por obras realizadas.

No se evidencia acta de terminación ni de liquidación de obra, sobre lo cual la Entidad informó que *“A la fecha el contratista o la interventoría no radicaron la liquidación en la entidad+”*

Se evidencian inconsistencias en la información relacionada con los términos de la suspensión N° 1 del contrato por cuanto en el expediente contractual se archivan dos actas de prórroga a la suspensión N° 1, en las que los datos relacionados con el tiempo son diferentes y una de las dos no la firma el subdirector de Plantas Físicas; sin embargo, de acuerdo con lo reportado por el área técnica de la SED en la ficha del Balance General del Contrato, hubo un tiempo de suspensión de 377 días y la fecha de terminación fue el 10/05/2005.

Presupuestalmente el saldo del registro presupuestal que ampara el contrato, \$68.807.004.98, fue anulado mediante acta en 2010, pero el valor del saldo del anticipo sigue sin cobrar porque el control de la amortización del anticipo es del área técnica y el registro de contabilidad.

Después de la fecha de terminación del contrato se evidencian requerimientos de la entidad al contratista para que devuelva el saldo del anticipo, pero sin ningún efecto.

Se evidencian oficios de la SED solicitando la devolución del anticipo pero sin efecto en su recaudo.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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 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 y diseño de áreas de nuevas edificaciones.
- Aún cuando se evidencian soportes de requerimientos al contratista para la liquidación del contrato (oficio del 29/11/2007 firmado por el subdirector de Plantas Físicas, y oficio del 2/02/2009 firmado por el director De Construcción y Conservación de Establecimiento Educativos y el interventor de la SED); al igual que solicitud de devolución del valor no amortizado del anticipo; éstos no fueron efectivos.
- 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 respuesta 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 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"



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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 reza: *õí 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.õ* .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

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

de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco, conforme al párrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformativo 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. 177 de 2003, 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 \$10.510.735.

Teniendo en cuenta que la administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar y por lo tanto no se aportaron argumentos ni soportes adicionales a los valorados en desarrollo de la Visita Fiscal, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal.**

2.2. CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 103/04

Objeto: realización de la consultoría del diseño de reforzamiento estructural, ajustando la sede a estándares mínimos de la SED en las edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran en las siguientes instituciones educativas Rosillo y Moruelo, Bellavista, Ciudad de Londres, el Rodeo, José María Córdoba, Juan XXIII, Los Libertadores, San Martín de Loba, San Vicente, Santa Ana, Suramericana de la Localidad 4 San Cristóbal.

Contratista: Consorcio HDS_BCA, representante legal Juan Carlos Sanabria Rodríguez

Valor: \$186.621.690 incluido IVA

**CUADRO N° 4
FORMA PARTE DEL OBJETO DEL CONTRATO N° 103/04**

Nombre Colegio	Valor
----------------	-------



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Nombre Colegio	Valor
Rosillo y Moruelo	\$13.523.800,84
Bellavista	16.664.812,29
Ciudad de Londres	8.790.470,73
el Rodeo	26.551.365,35
José María Córdoba	15.988.622,79
Juan XXIII	13.358.897,99
Los Libertadores	14.963.431,61
San Martín de Loba	17.166.501,86
San Vicente	22.685.085,28
Santa Ana	25.629.783,85
Suramericana	11.298.917,66

Fuente: objeto del contrato de consultoría N° 103/04

Fecha de suscripción: 6 de octubre de 2004

Acta de inicio: 26 de octubre de 2004

Plazo: 180 días calendario, a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, suscrita entre el contratista y el interventor. Plazo para diseños 90 días calendario, plazo para trámite de licencias 90 días calendario

Tiempo suspendido: 555 días calendario

Fecha de terminación: 30 de octubre de 2006 (según lo certificado por el área de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos en el balance general del contrato)

2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$6.435.210 correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 103 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° 103 de 2004, en cuantía de \$6.435.210.

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 N° 2367 del 14/12/2004 por \$32.176.153,49; con orden de pago N° 3604 del 8/03/2005 por \$61.778.314,01 correspondiente al pago del acta parcial N° 1, se amortizó el anticipo en cuantía de \$12.870.482,08 y con orden de pago N° 8812 del 29/12/06 por valor de \$61.778.214,70, correspondiente al pago del acta parcial N° 2, se amortizó el anticipo en cuantía de \$12.870.461,40.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

**CUADRO N° 5
ANTICIPO CONTRATO DE CONCULTORÍA 103/04**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
2367	14/12/2004	Giro del anticipo	32.176.153,49
3604	08/03/2005	Pago acta parcial N° 1, amortización anticipo	(12.870.482,08)
8812	30/12/2006	Pago acta parcial N° 2, amortización anticipo	(12.870.461,40)
SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO A 31/12/2011			6.435.210,01

Fuente: reporte área Financiera y dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

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 \$6.435.210, a lo cual el director de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos, respondió mediante oficio radicado N° S-2012-97241 del 17/07/2012, *quedando pendiente por amortizar \$6.435.230,69 en el acta final. Sin embargo dicha acta (final) no fue tramitada inicialmente teniendo en cuenta que la Universidad Nacional (como interventora de la consultoría encontró presuntas inconsistencias en la ejecución de los frentes de trabajo asignados al contratista. En tal sentido la interventoría remitió oportunamente copia de las quejas interpuestas ante el Concejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus Profesionales Auxiliares y demás entidades competentes como señala el oficio E-2005-130894 ref-CEA con fecha 25 octubre 2005).*

Además, mediante oficio radicado N° 1200-S-93997 del 10/07/2012, responde frente a las acciones contractuales 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 Mediante oficio I-150442 del 2009 S-104538 del 2010, la Dirección de Construcciones solicitó requerimiento para que normalice el estado del anticipo del cual no hubo respuestas por parte del contratista. De lo cual se verificó que la dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos hizo dos requerimientos al contratista para que se hiciera presente y normalice la amortización del anticipo, con fechas 25/11/2009 y 27/07/2010.*

En relación con la pregunta de si a la administración a la fecha para el contrato 103/04, expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del Amparo de



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

buen manejo del Anticipo, la entidad en el mismo oficio referido en el párrafo anterior, respondió que *“Teniendo en cuenta lo anterior y con base en los soportes técnicos la SED solicitó (ver oficio S-2008-073242 fecha junio 9 e 2008) al contratista liquidar el contrato por mútuo acuerdo. Sin embargo, los documentos soportes dan cuenta que no se recibe oficialmente respuesta o notificación sobre el asunto, por ello, los plazos y términos vigentes se vencen lo cual impide adelantar un acto administrativo realizando el siniestro de la póliza de manejo de anticipo.”*

En el expediente contractual no se encuentran los soportes completos que den cuenta de la debida administración del anticipo en una cuenta de ahorros en cumplimiento de lo contemplado en la cláusula OCTAVA ANTICIPO, PARÁGRAFO PRIMERO MANEJO DEL ANTICIPO: *“El contratista deberá constituir una cuenta bancaria de ahorros de manejo conjunto a nombre de la Secretaría de Educación D.C. y el contratista (consorcio), cuya denominación involucra el número de contrato, en una de las entidades financieras afiliadas al sistema automático de pagos (SAP). PARÁGRAFO SEGUNDO RENDIMIENTOS FINANCIEROS: Los rendimientos que llegaren a producir los recursos entregados al CONTRATISTA, deberán ser consignados mensualmente en la Tesorería Distrital o favor Dirección Distrital de Tesorería-Secretaría de Educación Distrital de conformidad con lo establecido en la Resolución 772 de marzo 10 de 2003 emitida por la Secretaría de Educación.”*

Al indagar en la administración de la Sed sobre el tema indican como únicos soportes de esta obligación los correspondientes a los folios del 4-14 y del 15 al 21 del tomo 6 y del 349 al 365 del tomo 8; los cuales no dan cuenta del total cumplimiento de lo allí pactado.

No se aportan actas de terminación y de liquidación. Hay un proyecto de acta de terminación sin firmas. Al indagar en la entidad sobre la situación, ésta informa que *“a la fecha el contratista o la interventoría no radicaron la liquidación en la entidad.”* De acuerdo con la fecha de terminación del contrato la entidad dejó vencer los términos con que cuenta para la liquidación del contrato.

No se evidencian en el expediente contractual, soportes de prórrogas o suspensiones. Sin embargo, según lo certificado por el área técnica de la SED en la ficha del *“Balance General del Contrato”* hubo un tiempo de suspensión de 555 días y la fecha de terminación fue el 30/10/2006.

Los soportes del expediente contractual no dan cuenta de la correcta inversión del anticipo, la total ejecución del objeto contratado y de la calidad de los bienes y



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

servicios recibidos; además, los documentos en ocasiones presentan contradicciones.

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. Además, no se resolvió oportunamente el inconveniente con la firma interventora externa que era la Universidad Nacional quien se declaró impedida para continuar con la interventoría al denunciar *serias evidencias de violación de la propiedad intelectual, por la existencia de coincidencias entre diseños desarrollados por la Universidad Nacional para la C.E.D. La Belleza y otros presentados por el consorcio HDS-BCA como de su autoría.*+(folio 230 del tomo 7 del expediente contractual)
- 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 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 y diseño de áreas de nuevas edificaciones.
- Aún cuando se evidencian soportes de requerimientos al contratista para la liquidación del contrato (oficio del 29/11/2007 firmado por el subdirector de Plantas Físicas, y oficio del 2/02/2009 firmado por el director De Construcción y Conservación de Establecimiento Educativos y el interventor de la SED); al igual que solicitud de devolución del valor no amortizado del anticipo; éstos no fueron efectivos.
- 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 respuesta 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 administrativos pueden terminar normal ó anormalmente. En primer evento por el*



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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 reza: *óí 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*



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

liquidar.ö .² 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 adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato de consultoría No. 103 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 \$6.435.210.

Teniendo en cuenta que la administración de la Secretaría de Educación Distrital- SED, no dio respuesta al informe preliminar y por lo tanto no se aportaron argumentos ni soportes adicionales a los valorados en desarrollo de la Visita Fiscal, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal.**

2.3. CONTRATO DE CONSULTORÍA Y OBRA N° 133-2004

La secretaria de Educación Distrital . SED adjudicó al CONSORCIO SED 105 mediante el contrato de consultoría y obra N. 133 del 15 de diciembre de 2004,

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

cuyo objeto %Contratar a precio global fijo 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 de las IED ACACIA II, SEDE A; ESTRELLA III SEDE C; ISMAEL PERDOMO, SEDE A; RODRIGO LARABONILLA SEDE B; SAN FRANCISCO, SEDE B; PARAISO MIRADOR, SEDE C; PASQUILLA, SEDE C; CEDID CIUDAD BOLIVAR, SEDE C.+

Contratista: Consorcio SED 1005

Valor inicia: l \$ 187.992.938.30 El valor correspondiente a los diseños es la suma de SEIS MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y OCHO MIL NOVECIENTOS TRENITA Y OCHO PESOS M/CTE -\$6.578.938.30

Fecha de suscripción: 15 de diciembre de 2004.

Anticipo: (20%) \$37.417.099.71

Fecha de inicio: el 19 de enero de 2005

Saldo por amortizar: \$15.059.220.76

Valor final ejecutado: \$134.896.961.61

Valor total reconocido al contratista: incluyendo el acta de terminación unilateral firmada el 27 de enero de 2007. \$134.896.961.61

Plazo del contrato inicial 90 días calendario distribuido así a partir de la fecha de suscripción del acta de iniciación suscrita entre el contratista y el interventor designado por la SED:

30 días para la ejecución de los diseños.

60 días para la ejecución de las obras.

Fecha de aprobación de las pólizas: 15-12-2004 hasta el 15- 04-2004 con seguros del estado S.A.

Suspensiones: 9 suspensiones

Tiempo suspendido: 648 días

Fecha de terminación: 27 de enero de 2007

Fecha de liquidación unilateral: Existe un acta de liquidación unilateral del 26 de junio de 2007, firmada por interventoria-Universidad, Coordinador zonal SED, subdirector Plantas Físicas, pero no está firmada por el Secretario de educación . ordenador del gasto.

Estado del contrato: pérdida de competencia para liquidar.

Interventor: Subdirector de Plantas Físicas.

2.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$15.059.220.76 correspondiente al valor del saldo que dejo de amortizar el contratista Consorcio Sed 105, con ocasión del contrato de consultoría y obra 133-2004.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

La Contraloría de Bogotá D.C en desarrollo de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular, PAD 2012, Ciclo I vigencia 2011, practicada a la Secretaria de Educación, se evidencio que en los estados contables con corte a 31 de diciembre de 2011, donde reflejaba para el contrato N.133-2004, existía un saldo por amortizar de \$15.059.220.76.

Esto fue verificado mediante actas cuatro (4) parciales donde relacionan el valor amortizado e igualmente soportado con el balance general del contrato en mención. Ver cuadro.

**CUADRO N° 6
ANTICIPO CONTRATO N° 133/04**

Orden de pago	Fecha	Concepto	Valor
2004	14-Ene-05	Giro de anticipo	37.417.099,71
21232	18-Abr-05	Amortización acta parcial N° 1	(6.685.658,41)
21498	16-Jun-05	Amortización acta parcial N° 2	(5.834.958,83)
21614	15-Jul-05	Amortización acta parcial N° 3	(7.130.336,19)
21783	03-Oct-05	Amortización acta parcial N° 4	(2.706.925,52)
SALDO ANTICIPO			15.059.220.76

Fuente: reporte área Financiera y dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

Existe un acta parcial N. 5 que no esta soportado el valor del anticipo, por tanto no es valida, aunque esta firmada por los representantes de la Secretaria de Educación Distrital-SED, faltando la firma del representante legal del Consorcio SED 105.

La causa de que se dé una liquidación unilateral, es porque según oficio del 13 de julio de 2007, entre otros, con asunto: Su comunicación CSEDUD-07-1811 de 23 de mayo de 2007 liquidación unilateral del contrato, el representante legal del consorcio SED 105, dirigido al Gerente General de Interventoria, Universidad Distrital, donde manifiesta no estar de acuerdo con la *interpretación que se le está dando a los valores del acta final y en la forma en que se están afectando los registros presupuestales*



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Mediante oficio con fecha 14 de agosto de 2007 enviado al representante legal del consorcio SED 105, con radicado CSEDUD-073020 (5 folios) por el Gerente de Interventoría Universidad Distrital en uno de los ítems, el numeral 5, está *se procedió a notificarlo de la determinación de la SED de declarar no viables las obras en los dos frentes suspendidos y restantes por intervenir, y nuevamente se lista la documentación requerida para efectuar la liquidación del contrato*. Además que el contratista según el mencionado oficio el contratista nunca allegó de forma completa la documentación necesaria para la liquidación. Igualmente en este documento en el numeral 11. Citando otro oficio se le indica al contratista que si no radica la totalidad de la documentación requerida para liquidar se realizara una liquidación unilateral.

También ocasiono esta situación la falta de planeación y un seguimiento riguroso y efectivo, para la toma oportuna de decisiones frente a los constantes incumplimientos del contratista evidenciados en la supervisión tanto en la parte física, como al momento de allegar la documentación necesaria para soportar los pagos

El resultado de estos hechos, es un contrato que no se ejecuto en los mejores términos, ni en condiciones de calidad y oportunidad porque si bien es cierto, se tenía planeado un plazo de ejecución de 90 días calendario y termino ejecutándose parcialmente, porque faltaron dos frentes por ejecutar en 648 días por las constantes suspensiones y prorrogas realizadas. Además la ejecución fue de 71.8% según acta de terminación unilateral firmada el 27 de enero de 2007 por la interventoría Universidad Distrital, Coordinador Zonal SED, y Subdirector de plantas físicas SED.

Por lo anterior esta auditoría requirió mediante oficio de 29 de junio de 2012 con radicado E2012-114540 a la Secretaria de Educación para que informara todas las acciones administrativas, financieras, jurídicas y contenciosas necesarias para lograr el recaudo y recuperación de los recursos a favor de la entidad

Ante este requerimiento la SED dio respuesta con el oficio con radicado N. 1200593997 calendado el 10 de julio de la presente anualidad, que la entidad perdió competencia para liquidar el contrato N.133-2004.

Los anteriores hechos conllevan a concluir que la SED no ha actuó con la diligencia y oportunidad debida para adelantar acciones a recuperar el saldo pendiente por amortizar. Que es evidente la falta de planeación y un debido estudio técnico de necesidades ya que en el transcurso de la licitación realizada



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

se evidenciaron 4 adendas de modificación de criterios inicialmente establecidos o no tenidos en cuenta en los pliegos para adjudicar este contrato.

Situación que lleva a plantear lo señalado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000- Daño Patrimonial al Estado, además de transgredir lo contemplado en el numeral 1 del artículo 14 de la Ley 80 de 1993 ~~De~~ los medios que puede utilizar las Entidades Estatales para el cumplimiento del objeto contractual. Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar contrato.+

En el expediente contractual no se encuentran los soportes completos que den cuenta de la debida administración del anticipo en una cuenta de ahorros en cumplimiento de lo contemplado en la cláusula OCTAVA-ANTICIPO: ~~La~~ *DISEÑOS La secretaria de Educación entregara al contratista en calidad de anticipo, la suma equivalente al 20% del valor total del contrato. Este anticipo no podrá ser destinado a fines distintos de los gastos relacionados directamente con la obra, y en ningún caso podrá destinarse a cubrir a cubrir pagos relacionados con los gastos relativos a otros indirectos (I) y utilidad (U).*

PARAGRAFO PRIMERO MANEJO DEL ANTICIPO: El contratista deberá constituir una cuenta bancaria de ahorros de manejo conjunto a nombre de la SED D.C. y el Contratista (consorcio) cuya denominación involucra el numero del contrato, en una de las entidades financieras afiliadas al sistema automático de pagos (SAP) PARAGRAFO SEGUNDO. RENDIMIENTOS FINANCIEROS: Los rendimientos que llegaren a producir los recursos entregados al contratista, deberán ser consignados mensualmente en la tesorería Distrital o favor Dirección Distrital de Tesorería . Secretaria de Educación D.C. de conformidad con lo establecido en la resolución 772 de marzo 10 de 2003 emitida por la Secretaria de Educación D.C.] PARAGRAFO TERCERO Los dineros entregados al contratista en calidad de ANTICIPO no podrán ser destinados a fines distintos de los gastos relacionados directamente con el diseño y la ejecución de la obra.+

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



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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 reza: *õí 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.õ .*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.

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

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.

Con la situación descrita, la Entidad incurre, en lo estipulado en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 -DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO., Además de transgredir lo contemplado en el numeral 1° 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 adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato de consultoría No. 133 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 \$15.059.220.76.

Teniendo en cuenta que la administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar y por lo tanto no se aportaron argumentos ni soportes adicionales a los valorados en desarrollo de la Visita Fiscal, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal.**

2.4. CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 090 DE 2004

OBJETO: Consultoría del diseño de reforzamiento estructural ajustando la sede a estándares mínimos de la Secretaría de Educación en las edificaciones existentes con de las nuevas que se requieran, en las Instituciones Educativas Distritales. Manuel Ayala de Gaitán, Simón Bolívar, Rafael Bernal Jiménez, Republica de Panamá, Gloria Gaitán a, ced Jorge Eliecer Gaitán de la localidad 12.

Contratista: CONSORCIO INGENIEROS CALCULISTAS

NIT: 830.147.237-1

Valor Inicial: \$ 191.664.480

Anticipo (20%): \$ 33.045.600

Total Anticipo: \$33.045.600

Saldo por amortizar: \$6.609.120



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Acta de Inicio: 28 de septiembre de 2004

Plazo de ejecución: 180 días calendario contados partir del acta de inicio

Fecha de aprobación de las pólizas: 15 de septiembre de 2004

Tiempo suspendido: 641 días calendario

Fecha de terminación: 27 de diciembre de 2006

Interventor: Subdirector Plantas Físicas

2.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$6.609.120 correspondiente al valor del saldo que dejo de amortizar el contratista Consorcio Ingenieros Calculistas con ocasión del contrato de consultoría 090 de 2004 valor por el cual, la entidad no logro recuperar estos recursos.

En los estados contables con corte a 31 de diciembre de 2011, el cual mostraban que para el contrato 090 del 10 de septiembre 2004 existía un saldo de \$6.609.120 por amortizar, lo anterior indico una alerta para la contraloría, la cual sirvió para constatar si efectivamente el contratista a la fecha había amortizado totalmente el 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 N° 090 de 2004, en cuantía de \$10.510.735.

**CUADRO N° 7
ANTICIPO CONTRATO 090/04**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
2075	3/12/2004	Giro del anticipo	33.045.600
4469	18/07/2005	Pago acta parcial N° 1, amortización anticipo	(13.218.240)
4827	22/12/2005	Pago acta parcial N° 2,	(13.218.240)
SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO A 31/12/2011			6.609.120

Fuente: reporte área Financiera y dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

Atendiendo lo anterior este 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 el contrato 090/04, se expidió 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 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 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.

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

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, reformativo del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

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 090 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

Se incurre, en lo estipulado en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 -DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO., Además de transgredir lo contemplado en el numeral 1° 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:

1o. 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 3° del artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad y lo dispuesto en el artículo 53°.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores, de la Ley 80 de 1993, así como lo establecido en el numeral 1° y 2° del artículo 4°.- 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 5° de la ley 80 de los deberes y derechos de los contratistas en sus numerales 2° y 4. Se incumple también los artículos 7 y 15 en su numeral 11° de la resolución interna 3616 de 2003 manual de interventoría de la SED



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No 090 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 presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$6.609.120.

Teniendo en cuenta que la administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar y por lo tanto no se aportaron argumentos ni soportes adicionales a los valorados en desarrollo de la Visita Fiscal, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal.**

2.5. CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 170 DE 2003

Objeto: interventoría técnica, administrativa y financiera para las obras a adelantar en la IED Juan Evangelista Gómez el CASD de la localidad cuarta de San Cristobal.

Contratista: CONSORCIO ERJAR

NIT: 830.132.391-2

Valor: \$99.331.728

Valor Adicional: \$ 37.249.398,00

Valor anticipo: el valor del anticipo equivale al 20% del valor el contrato para la consultoría y obra a la firma del acta de inicio y cumplidos los requisitos exigidos por la localidad para dicho desembolso

Anticipo del 20%: \$ 17.126.160.00

Saldo por amortizar: \$ 10.275.696,00

Fecha de suscripción: 29 de Diciembre 2003

Fecha de inicio: 9 de enero de 2004

Acta de iniciación: 9 de enero de 2004

Plazo: el plazo de ejecución de interventoría será el determinado por los contratos de obra sobre los cuales se desarrollara la labor y se extenderá hasta por 4 meses, plazo dentro del cual se efectuara la liquidación del contrato de obra, objeto de la interventoría: para efectos de expedición de la garantía requerida, el plazo de ejecución será de 120 días.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Plazo del contrato inicial más adiciones: 210 días calendario

Tiempo suspendido: 1461 Días calendarios

Fecha de terminación: 5 de agosto de 2008

Forma de pago: El 80% mediante actas parciales de acuerdo al avance de trabajos, amortizando el valor del anticipo hasta completar el 80% del mismo. 2) el 20% restante del valor del contrato a la liquidación y recibo final de los trabajos por parte del interventor amortizando el saldo pendiente del valor del anticipo.

Modificación UNO de fecha 07 sep. De 2007: Se adiciona el valor en \$37.249.398 y prorroga el plazo de ejecución en 3 meses más.

Amparo del anticipo: buen manejo y correcta inversión del anticipo, por un valor equivalente al cien por ciento (100%) del valor del mismo y por una vigencia igual al plazo del contrato y cuatro (4) meses más.

Interventor: Eduardo Bayona Torres

Estado del contrato: Perdida de competencia para liquidar

2.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$10.275.696 correspondiente al valor del saldo que dejo de amortizar el contratista Consorcio ERJAR con ocasión del contrato de consultoría 170 de 2003 valor por el cual, la entidad no logro recuperar estos recursos.

En los estados contables con corte a 31 de diciembre de 2011, el cual mostraban que para el contrato 090 del 10 de septiembre 2004 existía un saldo de \$\$10.275.696 por amortizar, lo anterior indico una alerta para la contraloría, la cual sirvió para constatar si efectivamente el contratista a la fecha había amortizado totalmente el 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 N° 170 de 2003, en cuantía de \$10.510.735.

**CUADRO N° 8
ANTICIPO CONTRATO 170/03**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
4691	02/02/2004	Giro del anticipo	17.126.160



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
10631	19/12/2007	Pago acta parcial N° 1, amortización anticipo	(6.850.464)
SALDO POR A MORTIZAR DEL ANTICIPO A 31/12/2011			10.275.696

Fuente: reporte área Financiera y dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

Atendiendo lo anterior este 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 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 el contrato 170/03, se expidió 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 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



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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.+ 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 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.

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No 170 de 2003, 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

Se incurre, en lo estipulado en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000 -DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO., Además de transgredir lo contemplado en el numeral 1° 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:

1o. %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

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

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 3° del artículo 26°.- Del Principio de Responsabilidad y lo dispuesto en el artículo 53°.- De la Responsabilidad de los Consultores, Interventores y Asesores, de la Ley 80 de 1993, así como lo establecido en el numeral 1° y 2° del artículo 4°.- 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 5° de la ley 80 de los deberes y derechos de los contratistas en sus numerales 2° y 4. Se incumple también los artículos 7 y 15 en su numeral 11° de la resolución interna 3616 de 2003 manual de interventoría de la SED

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No 090 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 presunto hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$10.275.696.

Teniendo en cuenta que la administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar y por lo tanto no se aportaron argumentos ni soportes adicionales a los valorados en desarrollo de la Visita Fiscal, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal.**

2.6. CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 182 de 2003

Objeto: Realizar las actividades y trámites necesarios para la legalización Urbanística y de Construcción de los centros educativos existentes que determine la Secretaria de Educación, los cuales involucran procesos como: Realización de levantamientos topográficos, incorporación urbanística, licencias de reconocimiento y construcción, licencias de reforzamiento ,delimitación de áreas y licencia de ocupación de espacio público, realización de peritajes y diseños de reforzamiento estructural, englobes desenglobes catastrales entre otros. Hasta la obtención de cada uno de los documentos que soportan los tramites mencionados



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Convocatoria SED-PMC-SPF-384-2003

Contratista: FUNDACIÓN NODOS TALLER PARA LAS COMUNIDADES.

Representante. Juan Carlos Triviño Herrera

Valor Inicial: \$ 864.060.000

Anticipo (20%): \$ 172.812.000.00

Menos valor IVA \$ 238.361.38

Total anticipo \$ 148.975.862.00

Valor Adición. \$ 432.030.000.00

Valor final del contrato \$1.296.090.000.00

Plazo de ejecución: 10 meses

Prorroga de cinco (5) meses calendario y/o hasta agotar recursos.

Acta de iniciación: Se suscribe 4 de febrero 2004.

Total tiempo de prórroga: 5 meses

Total tiempo de suspensión: 8 días. Calendario a partir del 18 de Abril del 2005

Fecha reiniciación 26 de abril de 2005

Total tiempo plazo, prórroga y suspensión: 458 días.

Fecha de Terminación: Mayo 7 2007

2.6.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$25.009.090.07. Correspondiente al valor del saldo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 182 de 2003.

En el balance general de la SED 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° 182 de 2003, en cuantía de \$25.009.090.07.

La secretaría de Educación efectuó el pago correspondiente al 20% del Anticipo con orden de pago No. 4814 del 12 de febrero 2004 por \$ 148.975,862.07., del valor total entregado a la Fundación Nodos por concepto del anticipo está legalizó la Amortización del mismo por medio de las siguientes actas parciales así:

**CUADRO N° 9
ANTICIPO CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 182 DE 2003**

No del Acta	Fecha	Valor Amortizado
-------------	-------	------------------



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Parcial 1	20-08-04	\$ 23.354.160.
Parcial No. 2	01-10-04	\$ 15.309.300
Parcial No. 3	02-11-04	\$ 20.607.160
Parcial No. 4	10-12-04	\$ 49.910.150
Parcial No. 5	21-12-04	\$ 12.690.740
Parcial No. 8-1	18-11-05	2.095.262
Total Amortizado		\$123,966,772.

Fuente: reporte área Financiera y dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

Al realizar el análisis a las actas parciales del anticipo Amortizado por parte de la Fundación Nodos, se pudo establecer que quedo un saldo pendiente de \$ 25.009.090.07.

Al indagar a la interventora responsable del contrato se estableció que ella requirió al contratista mediante reiterados e-mails solicitando su presencia en la Sed para la liquidación del contrato, de igual forma mediante oficio radicado S-30520 del 7 de mayo del 2007 el subdirector de Planta Físicas de la SED reitero la comunicación al contratista para que se hiciera presente en la entidad para la liquidación y terminación de común acuerdo del contrato de la referencia; dado que el contratista hizo caso omiso de estos llamados nunca se pudo llevar a cabo esta liquidación contractual, sin embargo no se tomaron las medidas pertinentes por parte ni de la SED, ni de la interventoría para que se recuperaran estos recursos.

Atendiendo lo anterior, este equipo auditor mediante oficio de fecha 29 de junio de 2012 con radicado E 2012-114540 solicito a la entidad para que informara las acciones administrativas, financieras, jurídicas y contenciosas necesarias llevadas a cabo para lograr el recaudo del dinero a favor de la entidad. A este requerimiento la SED respondió mediante oficio de fecha 10 de julio del presente año con radicado 1200S93997 que la entidad envió mediante oficio S-150560 del 25 de noviembre 2009 emitido por la oficina de dirección de construcciones y conservación de establecimientos Educativos de la Sed una solicitud al contratista Fundación NODOS Taller para las comunidades para que se realizara la legalización del anticipo de \$ 25.009.090.07 mcte. A la fecha de presentación de este informe el requerido no se había presentado.

Continuando con lo anterior en lo pertinente a las pólizas de garantías respecto al contrato No. 182 de 2003 de si a la administración, expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del Amparo de buen manejo del Anticipo, la entidad en el



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

mismo oficio referido en el párrafo anterior, respondió que % Teniendo en cuenta lo anterior y con base en los soportes técnicos la SED solicitó (ver oficio S-2008-073242 fecha junio 9 de 2008) al contratista liquidar el contrato por mutuo acuerdo. Sin embargo, los documentos soportes dan cuenta que no se recibe oficialmente respuesta o notificación sobre el asunto, por ello, los plazos y términos vigentes se vencen lo cual impide adelantar un acto administrativo realizando el siniestro de la póliza de manejo de anticipo.+

En lo pertinente a la liquidación del contrato, este no se liquido, solo se termino por medio del acta de terminación anticipada de común acuerdo de 7 de mayo de 2007, firmada por el contratista y la interventora.

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.

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.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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 reza: *õĩ 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.õ* .⁶. 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.

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 adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No. 182 de 2003, 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

⁶ 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

fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del Distrito Capital y se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$25.009.090.07.

Teniendo en cuenta que la administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar y por lo tanto no se aportaron argumentos ni soportes adicionales a los valorados en desarrollo de la Visita Fiscal, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal.**

2.7. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

La Secretaría de Educación del Distrito-SED, no adelantó una gestión fiscal eficiente para la terminación y liquidación de los contratos Nos. 170/03, 090/04, 103/04, 177/03, 133/04 y 182/03, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido.

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.

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



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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 reza: *õí 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.õ .*⁷. 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 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 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.

⁷ 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

- 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.
- 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.

Lo anterior, resalta la evidente conducta omisiva y negligente de los funcionarios responsables de la SED que debieron suscribir las actas, los tramites correspondientes de las liquidaciones de estos contratos y no lo hicieron, a pesar de ser un aspecto fundamental del trámite final del proceso contractual.

La administración de la SED incurrió en la conducta normada en la Ley 734 de 2002, art. 34 numeral 1° y 2, por cuanto se transgrede lo establecido en las normas citadas anteriormente; situación que configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Teniendo en cuenta que la administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar y por lo tanto no se aportaron argumentos ni soportes adicionales a los valorados en desarrollo de la Visita Fiscal, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

2.8. CONTRATOS DE OBRA 087 Y 092 DE 2006

Es preciso señalar que los contratos de obra 087 y 092 de 2006, también fueron objeto de evaluación técnica en la visita fiscal de Obras Inconclusas

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 obra N° 087 de 2006, en cuantía de \$1.198.688.253,9 y del contrato de obra N° 092 de 2006, en cuantía de \$1.101.499.901,88; información que corresponde con la reportada por las áreas de Contabilidad, Presupuesto y la dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos, para los dos contratos.

El contrato No. 087 de 2006 fue suscrito con el contratista Consorcio P&P SAI Libano, para la ejecución de las obras de construcción del proyecto Líbano II, sector Chico Sur de la localidad de Usme y el contrato N° 092 de 2006 con el



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Consortio P&P SAI Zubiría, para la ejecución de las obras de construcción, del proyecto Ramón de Zubiría de la localidad de Suba.

De acuerdo con lo informado por la subdirectora de Gestión Judicial de la Secretaría de Hacienda *la Sociedad P&P CONSTRUCCIONES S.A. IDENTIFICADA CON Nit. 830.026.251 y la persona natural JOSÉ ALONSO PRIETO GARZÓN, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.307.767, fueron admitidos en sendos procesos judiciales de reorganización, mediante Autos 430-021100 y 430-021099 respectivamente, ambos proferidos por la Superintendencia de Sociedades el 27 de octubre de 2009.*

La Subdirección de Gestión Judicial, se enteró de estos procesos mediante avisos fijados en la Superintendencia de Sociedades el 29 de octubre de 2009, por lo cual se solicitó información de las acreencias existentes a favor del Distrito Capital, a todas las entidades del sector central y localidades incluyendo entre ellas a la Secretaría de Educación, mediante oficio 2009 EE 939298 del 03 de noviembre de 2009.

o tanto la empresa P&P CONSTRUCCIONES S.A. como el Comerciante JOSÉ ALONSO PRIETO GARZÓN, en sus respectivos Procesos Judiciales de Reorganización, le reconocieron al Distrito Capital la suma de \$4.166.414.338,31 destinados a la Secretaría de Educación Distrital (SED), reconociéndoles la calidad de quirografarios, los cuales según información suministrada por ambos concursados, se le reconocían a la SED en razón de los anticipos que dicha Secretaría les dio por los Contratos 87 y 92, ambos de 2006.

Suscritos los Acuerdos de Reorganización, se decidió que los créditos a favor del Distrito Capital serían satisfechos conforme el siguiente Plan de Pagos:

o .El CAPITAL de estas obligaciones será cancelado en treinta y dos (32) cuotas de igual valor, con vencimientos trimestrales y sucesivos, venciendo la primera de ellas el 31 de Marzo de 2021 y la última el 31 de Diciembre de 2028o +

2.9. CONTRATO DE CONSULTORÍA 194 DE 2004

La SED suscribió el contrato N° 194/2004 con el objeto de ~~la~~ realización de la consultoría del diseño de reforzamiento estructural ajustando la sede a estándares mínimos, plan maestro de equipamiento de la SED en las edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran en las instituciones educativas Alemania unificada, José a morales, nuestra señora del Carmen, Andalucía, Bachue, Tibabuyes Universal, Chucua Norte, Trinidad Arborizadora



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Baja. † con el CONSORCIO INCO, por valor de \$316.811.080.00, con un plazo de ejecución de 180 días calendario. En la ejecución tubo suspensiones de 517 días calendario, lo cual llevó la terminación del contrato el 9 de mayo de 2007; sin embargo, en el expediente contractual no se encuentran las actas de terminación, ni liquidación del mismo.

En contabilidad refleja a 31/12/2011 un valor por amortizar de \$8.058.203, que no se constituye daño al patrimonio del Distrito Capital, teniendo en cuenta que existe un proceso contractual en el juzgado 31 administrativo Sección tercera, a través del cual el contratista demanda el no pago del pasivo exigible y de las mayores áreas diseñadas y aprobadas por la interventoría, basado en que la entidad contratante SED, lo reconoció expresamente en sesión del comité de defensa judicial y conciliación del 3 de diciembre de 2008, acta 112 como consta en el acta de terminación y en el acta de liquidación del contrato de consultoría 194 de 2004 que la SED se encuentra obligada a pagar las facturas de venta 007 y 008. La pretensión indexada es de \$ 163.562.458.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

3. ANEXOS

3.1. CUADRO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	7		2.1.1, 2.2.1, 2.3.1, 2.4.1, 2.5.1, 2.6.1 y 2.7
DISCIPLINARIOS	1		2.7.
FISCALES	6	\$73.899.070	2.1.1, 2.2.1, 2.3.1, 2.4.1, 2.5.1, 2.6.1
PENALES	0		