



*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 FINAL VISITA FISCAL**

**DIRECCION SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE**

**SECRETARIA DISTRITAL DE EDUCACIÓN - SED**

**PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012**

**CICLO II**

**Agosto de 2012**

 **PDF Complete**  
Your complimentary use period has ended.  
Thank you for using PDF Complete.  
[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

## **VISITA FISCAL**

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sector Educación,  
Cultura, Recreación y Deporte

Rafael Alfonso Ortega Rozo

Subdirector de Fiscalización

Nidian Viasus Gamboa

Equipo de Auditoría

Claudia P. Benavides Ramírez - Líder  
Pedro I. Becerra Perea  
Jaime Romero Neuta  
María Cristina Céspedes C.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

**CONTENIDO**

	<b>PAGINA</b>
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	4
2. RESULTADOS OBTENIDOS	5
2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria . Contrato 100 de 2004.	5
2.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria . Contrato de Consultoría 104 de 2004	7
2.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria . Contrato de Consultoría 173 de 2004	14
2.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal, Penal y Disciplinaria . Contrato de Obra 121 de 2005	17
2.5 Hallazgo administrativo . Contrato 231 de 2005	24
2.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria - Contrato 231 de 2005	26
2.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal - Contrato 231 de 2005	28
2.8 Hallazgo administrativo . Contrato 200 de 2006	29
2.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria - Contrato 200 de 2006	30
2.10 Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Fiscal y Disciplinaria . Contrato 180 de 2007	32
2.11 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal . Convenio 184 de 2007	34
3. ANEXO	41
3.1 Cuadro De Hallazgos Detectados	41



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

## 1. ANALISIS DE LA INFORMACION

En cumplimiento de la Resolución Reglamentaria 014 del 15 de junio de 2012 y del Plan de Auditoría Distrital PAD 2012, Ciclo II se adelantó visita fiscal ante la Secretaria Distrital de Educación, con el objeto de establecer la gestión realizada por la entidad en relación con los anticipos otorgados a contratos de obra pública, los cuales aparecen registrados desde hace varios años en la contabilidad como Deudores Anticipos.

La Secretaria de Educación suscribió 37 contratos en el periodo 2003 a 2009, los cuales presentan anticipos sin amortizar. Para el caso que nos ocupa se tomó una muestra de 8 contratos los cuales a través de la visita fiscal se pudo establecer que efectivamente se giraron anticipos los cuales fueron amortizados parcialmente en algunos casos y en otros no se amortizaron, que la entidad no gestiono el resarcimiento de los daños causados a la entidad, las pólizas estaban vencidas, los contratos presentan suspensiones que superan el periodo de ejecución inicialmente pactado, incumplimiento del objeto contractual, perdida de competencia de la entidad para suscribir acta de terminación y/o liquidación, falta de control y seguimiento por parte de la entidad al cumplimiento del objeto contractual, documentos soportes sin el lleno de los requisitos, desorden generalizado en las carpetas que contienen los documentos soportes de las diferentes acciones adelantadas durante las fases contractuales, entre otros.

No hay certeza para el ente de control a pesar de los oficios y actas parciales de entrega firmada por el contratista e interventor de los diferentes productos que hacen parte del objeto contractual para cada uno de los contratos.

No se puede determinar de manera precisa el manejo del anticipo en las cuentas bancarias que debió abrir cada una de los contratistas, ya que no reposan documentos que permitan evidenciar las transacciones realizadas.

A continuación se describen los hallazgos presentados en el presente ejercicio, no sin antes recordar que es responsabilidad del sujeto de control, el contenido de la información suministrada y que la falta u omisión de información puede generar errores en el análisis que realice el ente de control.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

## 1. RESULTADOS OBTENIDOS

La visita fiscal obtuvo como resultado los siguientes hallazgos:

### 2.1 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria Ë Contrato 100 de 2004.

El día 28 de septiembre de 2004, se suscribe el Contrato No.100, cuyo objeto era realizar 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 instituciones educativas distritales: España, Jhon F. Kennedy, Jorge Gaitán Cortes, José Joaquín Castro, Antonio José de Sucre, Republica de Francia, Primavera y Rafael Pombo+, con una duración inicial de 6 meses a partir del 11 de octubre de 2004, por valor de \$197.851.330, con un anticipo pactado de \$34.112.298.

Una vez realizado el análisis al presente contrato que encontró que:

- Este fue suspendido durante 212 días representados en 4 actas, desplazando la finalización para el día 6 de noviembre de 2005.
- Incumplimiento del contratista en la entrega de los productos pactados (diseño de uso funcional, estudios y diseños de vulnerabilidad sísmica y licencias)
- El anticipo no fue amortizado
- La póliza de amparo del anticipo y cumplimiento presentan un cubrimiento hasta el 6 de marzo de 2006.
- Se declaró la caducidad el contrato el 28 de abril de 2006, mediante la Resolución No.11834
- El 7 de junio de 2006, el contratista y la aseguradora presentaron recurso de reposición contra la Resolución No.11834
- El 29 de diciembre de 2006, se resuelve el recurso de reposición mediante la Resolución No.6183, donde en primer lugar se resuelve reponer y en consecuencia revocar la declaratoria de caducidad del contrato de consultoría No.100 de 2004, y en segundo lugar ordena a la Subdirección de Plantas Físicas y a la oficina Jurídica de la Secretaria de Educación Distrital adelantar los trámites judiciales necesarios para obtener la declaratoria de incumplimiento y el resarcimiento de los daños causados por parte del contratista.
- A la fecha no se ha establecido si los rendimientos financieros producto del anticipo fueron consignados en la Tesorería Distrital.



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

Por lo que se puede concluir, que debido a que el contratista no dio cumplimiento al objeto contractual pactado y por su parte la Secretaria de Educación Distrital en cabeza de la Subdirección de Plantas Físicas y a la oficina Jurídica no gestionaron la recuperación del anticipo entregado al contratista y no aplicaron la cláusula de multas por incumplimiento del objeto contractual por una parte y por otra las pólizas de amparo del anticipo y cumplimiento ya se encontraban vencidas a la fecha de la resolución No. 6183, **se establece un posible detrimento en cuantía de \$ 108.977.900**, valor compuesto de la siguiente manera:

**CUADRO 1  
DISCRIMINACIÓN HALLAZGO ADMINISTRATIVO  
CON PRESUNTA INCIDENCIA  
FISCAL Y DISCIPLINARIA**

En Pesos

CONCEPTO	VALOR
Rendimientos Financieros	15.510.203
Anticipo	34.112.298
Amparo de cumplimiento	39.570.266
Multa del 10%	19.785.133

Cuadro elaborado por el Auditor

La situación ocurrida obedece principalmente a la falta de efectivos controles y seguimiento a la ejecución de las actividades contratadas por parte de la entidad

Por lo descrito anteriormente, se presume la infracción del Artículo 2°, literal e) del artículo 3°, literal e) del artículo 4°, artículos 6°, 8° y 12 de la Ley 87 de 1993; artículo 26 numerales 1 y 2 de la Ley 80 de 1993, 8 de la Ley 42 de 1993, 209 de la Constitución Política de Colombia, el contrato celebrado, el manual de interventoría 3616 de 2003, Manual de Contratación y manual de funciones, vigentes para la época de los hechos. Así mismo se presume la transgresión de lo previsto en los numerales 1, 3 y 28 del artículo 34 y el numeral 1° del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

Una vez analizada la respuesta de la entidad, se tiene que esta no desvirtúa lo dicho por el ente de control por tanto, este se mantiene.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

## 2.2 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria È Contrato de Consultoría 104 de 2004

En desarrollo del Contrato de Consultoría **104/2004** suscrito el 13/10/2004 con el **CONSORCIO UNION TEMPORAL DISEÑO EDU 44** por valor de \$174.208.197, un plazo de 180 días y con el objeto de: *“Consultoría del diseño de reforzamiento estructural ajustando la sede a estándares mínimos de la SED en las edificaciones existentes como de la nuevas que se requieran en las instituciones educativas distritales (Antonio Ricaurte, República de Venezuela, Ricaurte, Instituto Politécnico Femenino, Antonia Santos - Primaria)”* +.

Del informe contable presentado por la SED se observa que se canceló al contratista la suma de \$104.373.736 que representa el 83% del valor total del contrato, quedando un saldo sin cancelar al contratista por \$28.834.460. Así mismo, del anticipo girado al contratista por valor de \$30.035.896.03 quedó pendiente por amortizar la suma de \$6.007.179.

Este contrato se encuentra en demanda en contra de la SED desde 09/09/2011, para obtener la declaratoria de cumplimiento y liquidación, con unas pretensiones en cuantía de **\$213.151.137, 93** (Juzgado 36-Administrativo Sección Tercera).

Durante la ejecución del contrato se llevaron a cabo las siguientes suspensiones, así:

**CUADRO 2  
SUSPENSIONES È CONTRATO 104/2004**

ACTA	TIEMPO (DÍAS)	FECHA INICIO	FECHA REINICIACIÓN	MOTIVO
No. 1	27	15/12/2004	11/01/2005	Receso Escolar y dificultad en el acceso a los CED del personal profesional por falta de permisos.
No. 2	46	02/02/2005	20/03/2005	Atraso consulta en Planeación Distrital y EAAB.
No. 3	90	18/05/2005	16/08/2005	Inconvenientes Obtención de Licencias del CED Republica de Venezuela por cuanto uno de los 3 predios que conforman el Colegio no figura a nombre del Distrito. Pendiente proceso de posesión ante Defensoría del Espacio Público. Los trámites de LICENCIAS de los demás CED continúan ante Curaduría No. 1.
No. 4	75	21/09/2005	05/12/2005	
No. 5	120	10/12/2005	09/04/2006	Obtención de Licencias del CED Republica de Venezuela continúan en trámite ante Curaduría No. 5.
No. 6	120	17/04/2006	15/08/2006	
No. 7	90	17/08/2006	15/11/2006	
PRORROGA 1 de la Suspensión 7	166	15/11/2006	30/04/2007	Tramites obtención licencias ante Curadurías.
PRORROGA 2 de la Suspensión 7	170	30/04/2007	17/10/2007	





Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

ACTA	TIEMPO (DIAS)	FECHA INICIO	FECHA REINICIACIÓN	MOTIVO
PRORROGA 3 de la Suspensión 7	120	17/10/2007	14/02/2008	
PRORROGA 4 de la Suspensión 7	60	14/02/2008	14/04/2008	
PRORROGA 5 de la Suspensión 7	90	14/04/2008	13/07/2008	
PRORROGA 6 de la Suspensión 7	90	13/07/2008	11/10/2008	

FUENTE: Actas de suspensión / Contrato 104/2004 / SED  
ELABORÓ: Equipo de Auditoría.

Del cuadro anterior se concluye, que entre el 15/12/2004 y el 11/10/2008, esta Consultoría presentó una suspensión por 1.264 días, equivalentes a (3.5 años), generada por la demora en los trámites de la obtención de licencias ante las curadurías.

Al efectuar seguimiento al cumplimiento del objeto contractual, se observó que existen actas de recibos parciales en algunos productos, así:

- ✓ Acta de recibo a satisfacción del 02/02/2005 de los *%Diseños de uso Funcional*, suscrita por el contratista y el supervisor del contrato.
- ✓ Una certificación del 01/04/2005 de recibo a satisfacción suscrita por el arquitecto del Área de Planeación y Diseño de la SED de la entrega por parte del contratista de los siguientes productos, de las IEDs:

Producto 1: Diagnostico.

Producto 2: Propuesta de Intervención.

Producto 3: Proyecto arquitectónico, estudios técnicos.

Con soporte en lo anterior, la SED realiza al contratista el primer pago el 08 de abril de 2005, así:

**CUADRO 3**  
**ORDENES DE PAGO È CONTRATO 104/2004**

Cifras en Pesos

ORDEN DE PAGO	FECHA	CONCEPTO	VALOR
2427	09/12/2004	Anticipo 20%	\$ 30.035.896





Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

ORDEN DE PAGO	FECHA	CONCEPTO	VALOR
4017	08/04/2005	Acta Parcial 1 <sup>1</sup> y 2 <sup>2</sup>	\$ 57.668.920

FUENTE: Documentos soportados por la SED.  
ELABORÓ: Equipo de Auditoría.

Así mismo, con oficio del 08 de julio de 2005 el Subdirector de Plantas Físicas de la SED, por tercera vez notifica al contratista: **me permito comunicarle que para esta administración es preocupante el incumplimiento por parte de ustedes a los términos del contrato en cumplimiento con la cláusula SEXTA PLAZO DE EJECUCIÓN el cual será de Ciento Ochenta (180) días calendario, contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio suscrita entre el contratista y el interventor designado por la Secretaría de Educación, desglosado de la siguiente manera: PLAZO PARA LOS DISEÑOS NOVENTA (90) DIAS CALENDARIO Y TRAMITE DE LICENCIAS NOVENTA (90) DIAS CALENDARIO. ÍÁ Al día de hoy, usted no ha entregado los diseños arquitectónicos, estructurales ni tampoco el presupuesto como se le informó verbalmente en el mes de febrero, marzo y abril**. Subrayado y negrilla fuera de texto.

Como se observa a continuación, a pesar de las suspensiones que presentó el contratista, al 17 de mayo/2005, ya habían transcurrido 124 días calendario de ejecución del contrato, tiempo en el cual debió cumplir con la entrega de los diseños, cumpliéndose los 90 días de plazo el 3 de abril de 2005.

CUADRO 4  
SUSPENSIONES È CONTRATO 104/2004

SUSPENSIONES					DIAS TRABAJADOS			
ACT A	FECHA INICIO	FECHA FINAL	TOTAL DIAS	MOTIVO	FECHA INICIO	FECHA FINAL	TOTAL DIAS	OBSERVACIONES
					02/11/2004	14/12/2004	43	Días trabajados desde el ACTA de INICIO hasta la primera suspensión.
No. 1	15/12/2004	10/01/2005	27	Receso Escolar y dificultad en el acceso a los CED del personal profesional por falta de permisos.	11/01/2005	01/02/2005	22	En Febrero 2/2005 suscriben Acta de Recibo a satisfacción de los DISEÑOS DE USO FUNCIONAL.

<sup>1</sup> Del periodo 1° al 31 de Enero de 2005

<sup>2</sup> Del periodo 1° de Febrero al 1° de Abril de 2005



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

SUSPENSIONES					DIAS TRABAJADOS			
ACT A	FECHA INICIO	FECHA FINAL	TOTAL DIAS	MOTIVO	FECHA INICIO	FECHA FINAL	TOTAL DIAS	OBSERVACIONES
No. 2	02/02/2005	19/03/2005	46	Atraso consulta en Planeación Distrital y EAAB	20/03/2005	17/05/2005	59	En Abril 1/2005 suscriben Acta de Recibo a satisfacción sin especificar los productos entregados.
			<b>73</b>				<b>124</b>	

FUENTE: Documentos soportados por la SED.  
ELABORÓ: Equipo de Auditoría.

Sin embargo, mediante oficio del 23 de junio de 2005, el representante legal de U.T. Diseño EDU 44, informa a la SED: *“A la fecha nos encontramos en el dibujo final detallado de los proyectos arquitectónicos y la elaboración de los diseños estructurales, técnicos y presupuesto de obra debido a que la aprobación funcional se atrasó por los argumentos expuestos que dieron lugar a la suspensión No. 1 del contrato<sup>3</sup> y a la solicitud de una segunda suspensión que se encuentra en trámite.+*

Para este órgano de control, los oficios y las situaciones descritas anteriormente generan incertidumbre, dejan de manifiesto la falta de transparencia y no dan certeza de la entrega oportuna de los productos por parte del contratista.

Pese a tales irregularidades, la SED efectuó los pagos, tal como estaba pactado en la CLAUSULA NOVENA. FORMA DE PAGO. Así: *“un primer pago del 40% a la entrega de diseños de uso funcional previo visto bueno y recibo a satisfacción por parte del interventor + así como del incumplimiento a lo pactado en la CLÁUSULA SEXTA: PLAZO DE EJECUCIÓN del Contrato de Consultoría, que estipulo: “el plazo para la ejecución del contrato será de ciento ochenta (180) días calendario, contados a partir del acta de inicio, distribuidos así: 1) noventa (90) días calendario para los diseños y 2) Noventa (90) días calendario para las licencias.+*

Así mismo, la CLAUSULA NOVENA. FORMA DE PAGO, establecía que tales pagos se efectuarían previo Vo.Bo. y recibo a satisfacción por parte del

<sup>3</sup> Receso Escolar y dificultad en el acceso a los CED del personal profesional por falta de permisos, generando una suspensión en 27 días.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

interventor y el PARAGRAFO de la CLAUSULA SEXTA. PLAZO DE EJECUCIÓN, establecía: % Sólo se aprobaran los diseños por parte del interventor una vez se haya tramitado y obtenido la respectiva licencia en los casos en que sea requerida+ (Subrayado y en negrilla fuera de texto).

Se observa que la SED no exigió el requisito de contar previamente con las licencias para el pago del objeto contractual, evidenciándose que a noviembre de 2008 aún no se contaban con tales licencias, es decir, tres (3) años después de habersele cancelado al contratista.

La Universidad Nacional como interventora de los contratos de obra suscritos conforme a los diseños producto del contrato de consultoría No. 104/2004, comunica a la Secretaria de Educación:

- ✓ Oficio del 14/07/2006: % De acuerdo a la revisión de cantidades de obra y presupuesto se remite las mayores cantidades y obras no previstas para el proyecto IED Antonia Santosõ +
- ✓ Oficio del 18/07/2006: % la ejecución normal del contrato fue alterada desde un inicio por la no entrega de diseños completos y por los numerosos cambios a que fueron sometidos sobre la marcha los diseño estructurales Í. Í. Í. es importante resaltar que el presupuesto contractual no corresponde en su totalidad a la obra en ejecución, esto se evidencia en la mayores y menores cantidades y en los 68 ítems que hasta la fecha componen la obra no previstaõ + Subrayado y negrilla fuera de texto.
- ✓ Oficio del 18/07/2006: % estamos enviándole copia de la actualización del presupuesto de acuerdo a los últimos planos: SIN PRESUPUESTAR INICIALMENTE. 1. La demolición del colegio no se encontraba presupuestada en su totalidad. 2. Cubierta en policarbonato. 3. Cubierta tipo sándwich aumento en 311 Mts. 4. Los anclajes de mampostería. 5. Pisos exteriores. 6. Muro de cerramiento contra vecinos. CAMBIOS DE ESPECIFICACIONES. 1. Las zapatas se cambiaron de concreto de 3000 a 4000 PSI. 2. Las vigas de cimentación se cambiaron de concreto de 3000 a 4000 PSI. 3. Las columnas se cambiaron de concreto de 3000 a 4000 PSIõ +



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Las actas parciales de entrega de productos suscritas el 02/02/2005 y 01/04/2005, no indican, ni cuantifican de manera detallada los productos entregados, incumpliendo lo estipulado en la Ley 80<sup>4</sup> respecto a los actos administrativos.

Mediante oficio del 16/07/2012 la SED informó a este equipo auditor sobre los rendimientos financieros: *“según la información revisada en el expediente que reposa en la entidad no hay información sobre los anticipos y su manejo”*. Por lo tanto, se desconoce el manejo dado a estos recursos.

La SED no llevó a cabo la liquidación del contrato, tal como se indica en la certificación del 02 de diciembre de 2011, suscrita por la Jefe Oficina de Contratos, así: **la suscrita Jefe de la Oficina de Contratos de la Secretaría de Educación, hace constar que los términos legales (2 años y 6 meses), previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en consonancia con el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. para llevar a cabo la liquidación del contrato de consultoría No. 104 de 2004, suscrito entre la Secretaría de Educación Distrital y la UNION TEMPORAL DISEÑO EDU 44, ya transcurrieron, dejando sin competencia a la administración para la liquidación, como quiera que el contrato terminó el 15 de octubre de 2008, de conformidad con el acta de terminación suscrita por el contratista.** Por lo tanto se declara la pérdida de competencia y se ordena su archivo.+(Negrilla y subrayado fuera de texto)

En los documentos allegados por la SED no se evidencia la expedición del acto administrativo para declarar el siniestro de Amparo de buen manejo del Anticipo, 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

<sup>4</sup> Artículo 24. Del PRINCIPIO de TRANSPARENCIA. Numeral 7o. Los actos administrativos que se expidan en la actividad contractual o con ocasión de ella, salvo los de mero trámite, se motivarán en forma detallada y precisa e igualmente lo serán los informes de evaluación, el acto de adjudicación y la declaratoria de desierto del proceso de escogencia.



### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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.”*<sup>5</sup>. 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 caducó, conforme al párrafo 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 adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No 104 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.

En consecuencia con lo expuesto anteriormente, no se puede determinar por parte de este órgano de control la veracidad y cumplimiento en la entrega de los productos y obligaciones por parte del contratista, toda vez que no existe un acta de terminación, ni liquidación del contrato.

<sup>5</sup> 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**

Las situaciones descritas, podrían dar lugar a un **presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria** de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23 y 26 numerales 1, 2, 3 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; Ley 87 de 1993, artículo 2.

Una vez evaluada la respuesta de la administración se encontró que: Si bien es cierto, existen actas parciales estas no detallan los productos entregados de acuerdo a las especificaciones y a lo consagrado en la Cláusulas CUARTA. OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA y NOVENA. FORMA DE PAGO en el contrato objeto de ésta consultoría. Así mismo, existen comunicaciones de la entrega y recibo de algunos productos parciales de febrero y abril de 2005; sin embargo, también existen requerimientos dirigidos al contratista sobre el incumplimiento a los términos del contrato en observancia con la cláusula SEXTA PLAZO DE EJECUCIÓN.

Analizada la respuesta de la entidad, ésta no desvirtúa el origen del hallazgo, razón por la cual se confirma el hallazgo.

### **2.3 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria È Contrato de Consultoría 173 de 2004**

En desarrollo del Contrato de Consultoría **173/2004** suscrito el 30/12/2004 con **JAVIER VERA LONDOÑO** por valor de \$1.115.282.020, un plazo de 2 años y 5 meses y con el objeto de: *% El consultor se obliga con la SED, a realizar, con base en el anteproyecto Contratista del Concurso No. SED-CPM-SCA-009-2004, bajo su plena responsabilidad técnica y directiva, los anteproyectos arquitectónicos y consultorías de proyectos definitivos arquitectónicos y estudios técnicos para el nuevo modelo del IED en tres (3) lotes de localidades 7a. de Bosa, 8a de Kennedy y 19a. de Ciudad Bolívar en Bogotá, D.C. PARAGRAFO: El proyecto definitivo del segundo puesto comprende dos diseños de colegios modelo 1410-1770 alumnos en localidades de emergencia y un diseño de colegios modelo 940-1180 alumnos en localidades de emergencia +*

Del informe contable presentado por la SED se observa que se canceló al contratista la suma de \$1.099.395.836,50 que representa el 98.6% del valor total del contrato, quedando un saldo sin cancelar al contratista por \$15.886.183,50. Así mismo, del anticipo girado al contratista por valor de \$132.384.863,97 quedó pendiente por amortizar la suma de \$3.309.621,78.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

El día 06/12/2011 se llevo a cabo la diligencia y se decidió no conciliar, con base en la decisión tomada por el comité de conciliación de la SED el 24/11/2011, ya que se estaba cobrando un mayor valor por los diseños del Colegio Riviera del Sur: Líbano 2, Milenio y Agua Blanca.

El día 07/10/2011 se solicitó como medida de procedibilidad para interponer demanda ante el Procurador 79 Delegado, solicitud de conciliación por parte del contratista.

Este contrato se encuentra en demanda en contra de la SED desde 13/04/2012, en donde se solicita la liquidación del contrato y que se reconozca un mayor valor por los diseños efectuados en los Colegios Riviera del Sur, Líbano II, Milenio y Agua Blanca, con unas pretensiones en cuantía cercana a los **\$500.000.000** (Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca. Sección Tercera . Subsección B).

La SED no llevó a cabo la terminación y la liquidación del mismo, tal como se indica en la certificación del 19 de enero de 2012, suscrita por la Jefe Oficina de Contratos, así: **la suscrita Jefe de la Oficina de Contratos de la Dirección de Contratación, hace constar que los términos legales (2 años y 6 meses), previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en consonancia con el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. para llevar a cabo la liquidación del contrato de consultoría No. 173 de 2004, suscrito entre la Secretaría de Educación Distrital y JAVIER VERA LONDOÑO, ya transcurrieron, por cuanto la fecha del acta de terminación fue el 07/04/2009, perdiendo competencia en el área de la Dirección de Construcción y Conservación de Establecimiento Educativos, según radicado I-2011-067910 del 20/12/2011, dejando sin competencia a la administración para la liquidación.** En consecuencia se ordena su archivo. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el proyecto del acta de liquidación no se evidencian observaciones por parte de la interventoría de la Universidad Nacional que tenga que ver con el objeto contractual de esta consultoría.

Por el contrario, tanto la Universidad Nacional como la Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos de la SED, recomiendan reconocer por actualización de parámetros de cálculo según el decreto 2090 de 1989 al consultor la suma de \$508.025.306.





### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

En los documentos allegados por la SED no se evidencia la expedición del acto administrativo para declarar el siniestro de Amparo de buen manejo del Anticipo, 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.+ ”*<sup>6</sup>. 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 caducó, 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.

<sup>6</sup> 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

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 173 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.

Las situaciones descritas, podrían dar lugar a un **presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria** de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23 y 26 numerales 1, 2, 3 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; Ley 87 de 1993, artículo 2.

Una vez analizada la respuesta de la entidad, se tiene que: La entidad no desvirtuó lo observado por el ente de control, en el sentido de que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No 173 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, razón por la cual se confirma el hallazgo.

#### **2.4 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal, Penal y Disciplinaria Æ Contrato de Obra 121 de 2005**

La Secretaría de Educación suscribió el Contrato de Obra **121/2005** el 18/10/2005 con **IZQUIERDO Y LA ROTA Æ ARQUITECTOS LTDA** por valor de \$1.047.226.621,65 con un plazo de 180 días y con el objeto de: *Æ ejecución de obras de nuevas etapas para complementar de acuerdo a los planos, detalles, especificaciones y cantidades de obra entregados por la SED de las siguientes instituciones educativas: La Aurora+ ALCANCE DEL OBJETO: Æ ejecución de la construcción de nueva etapa para complementar en la IED LA AURORA+*

Del informe contable presentado por la SED se observa que se canceló al contratista la suma de \$959.089.413,86 que representa el 92% del valor total del contrato, quedando un saldo sin cancelar al contratista por \$88.137.207.79. Así mismo, del anticipo girado al contratista por valor de \$418.890.649 quedó pendiente por amortizar la suma de \$58.758.139,09.

En cuanto al cumplimiento del objeto contractual referente a la construcción de las nuevas etapas del Colegio la Aurora se observó que:



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Existe acta de entrega física de la obra con fecha del 16 de agosto de 2006, suscrita por la Interventoría (Universidad Nacional), un Directivo Docente y el Contratista, en la cual se dejan observaciones referentes a:

- ✓ Se encuentra en pendiente viabilidad entregada por CODENSA
- ✓ Pendiente conexión definitiva de las instalaciones hidráulica y sanitaria.

Sin embargo, con oficio<sup>7</sup> del 10/03/2009 el Director de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos de la SED manifiesta: *“Es pertinente informar que la obra nunca fue recibida a satisfacción por el rector del Colegio La Aurora, desde el 19 Sep/2007 el rector informó con el oficio E-2007-155630 problemas en: PRIMER PISO ñ paredes húmedas y con grietas ñ SEGUNDO PISO ñ todos los baños presentan humedad ñ tubo intramuro roto presentando filtración de agua ñ .TERCER PISO ñ salones tienen grietas y humedad en techos y paredes ñ OTROS. ñ cuarto bombas presenta filtración de aguas ñ .+ “* El 26 de febrero de 2008 con el radicado E-2008-03047 el rector informa sobre los problemas generales que presenta la obra y reitera que **la bomba puesta en el edificio hace siete meses (7) no funciona perjudicando el normal fluido de aguas, coas grave para una institución que cuenta con más de 2000 alumnos ñ .+**

La SED no llevó a cabo el acta de terminación ni acta de liquidación del mismo, tal como se indica en la certificación del 22 de octubre de 2010, suscrita por la Jefe Oficina de Contratos, así: *“Una vez recibida la solicitud de liquidación por parte de la Dirección de Construcción y conservación de Establecimientos Educativos de la Secretaría de Educación Distrital, radicada con el No. 2010-23719, del 11 de mayo de 2010 y **luego de hacer la revisión correspondiente al contrato de obra de la referencia, se determinó que la SED perdió competencia para liquidar el 15 de febrero de 2009, antes que el área técnica radicara la solicitud de liquidación en la Oficina de Contratos, solicitud que se recibió el 11 de mayo de 2010. Por consiguiente la Jefe de la Oficina de Contratos de la Dirección de Contratación, hace constar que ya transcurrieron los términos legales (2 años y 6 meses), previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en consonancia con el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. para llevar a cabo la liquidación del contrato de obra No. 121 de 2005, suscrito entre la Secretaría de Educación Distrital y IZQUIERDO LA ROTA-ARQUITECTOS LTDA, por cuanto la fecha de terminación del mismo fue el día 16 de agosto de***

<sup>7</sup> Radicado S-2009-036440 de 11/03/2009.



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

2006. En consecuencia se procederá a su archivo.+(Negrilla y subrayado fuera de texto).

En los documentos allegados por la SED no se evidencia la expedición del acto administrativo para declarar el siniestro de Amparo de buen manejo del Anticipo, 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.+ .<sup>8</sup> 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

<sup>8</sup> 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 caducó, 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 adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No 121 de 2005, 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.

De otra parte, en desarrollo de este contrato la SED efectuó un anticipo por valor de **\$418.890.648,66** observándose que en los documentos aportados para la legalización del anticipo, existen algunos que no cumplen con el lleno de los requisitos exigidos por la ley, así:

**CUADRO 5  
AMORTIZACION ANTICIPO E CONTRATO 121/2005**

Cifras en pesos

COMPROBANTES	PROVEEDOR	TOTAL VALOR NO LEGALIZADO	OBSERVACIONES
78/120	ABC DE RANAS Y CANGUROS LTDA	\$ 1.300.000	El documento que adjuntan al egreso no reúne los requisitos legales de una factura, toda vez que están obligados a emitir la factura legal por ser una persona jurídica.
Cheques Postfechados	ALKOSTO	\$ 3.399.000	Este tipo de compras no corresponde con lo aprobado en el Plan de Inversión del Anticipo (Compra COMPUTADOR y CAMARA).
24	ANTONIO CASAS	\$ 150.000	No hay Cuenta de Cobro, ni soporte del trabajo realizado.
67	CARLOS EDUARDO MORENO M	\$ 610.000	No se adjunta RUT.
93	CEMENTOS ANDINO S.A	\$ 1.130.000	El documento que adjuntan al egreso no reúne los requisitos legales de una factura, toda vez que están obligados a emitir la factura legal por ser una persona jurídica.
141/156/42/58 181/94/122/198	CONCRETERA TREMIX S.A	\$ 68.000.000	No hay soportes idóneos.
14/49/74/105	DIEGO LA ROTTA	\$ 5.849.710	No hay soporte del pago realizado a cada empleado, ni de los descuentos por aportes parafiscales y de seguridad social.
Sin numero	EISON CASANOVA VARGAS	\$ 340.000	No adjunta RUT, ni la cuenta de cobro especifica los trabajos realizados y además en algunos documentos aparece como Celador.
154	EQUIPOS Y MEZCLAS LTDA	\$ 2.964.609	Cancelado doble vez con el C.E. 154 del (17/03/2006) y C.E. 246 del (03/05/2006)
En efectivo	ESTEBAN MANJARREZ CRUZ	\$ 300.000	No se adjunta RUT.
191	FABIO RODRIGUEZ	\$ 1.000.000	No se descontó del C.E. 239 el anticipo girado en el C.E. 192





Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

COMPROBANTES	PROVEEDOR	TOTAL VALOR NO LEGALIZADO	OBSERVACIONES
308	FERRETERIA SICAR LTDA	\$ 255.223	El documento que adjuntan al egreso no reúne los requisitos legales de una factura, toda vez que están obligados a emitir la factura legal por ser una persona jurídica.
316	GASTON JORQUERA	\$ 20.500.000	No hay Cuenta de Cobro, ni soporte del trabajo realizado.
17/22	GERARDO SANTIESTEBAN	\$ 700.000	No tiene RUT.
35/41	GERMAN ARANGURE	\$ 840.000	No tiene RUT.
125	HUMBERTO FONSECA	\$ 549.000	No tiene RUT.
65/161/126	JOSE ANTONIO GOMEZ	\$ 4.120.000	No tiene RUT.
23	JOSE LIZARAZO	\$ 104.167	No tiene RUT.
7/9/29/003	JUAN MORA	\$ 2.703.431	No tiene RUT.
238/369/346 309/286/274	JULIO ORTEGA	\$ 24.481.927	No tiene RUT.
46/92	LADRILLERA SANTAFE S.A.	\$ 3.886.000	El documento que adjuntan al egreso no reúne los requisitos legales de una factura, toda vez que están obligados a emitir la factura legal por ser una persona jurídica.
185/70/56/153	LAMINADOS ANDINOS S.A	\$ 66.580.283	C.E. 185 del 16/12/2005 giro antes de la factura. Cancelan dos veces las facturas (Egresos 185 y 153); se relacionan facturas por un mayor valor, sin identificar a cuales aplica el pago. Inscrito en CCB hasta Agosto/2006.
150	LEIDA ALFONSO ROA	\$ 660.000	No se acepta la C.C. porque corresponde a la Empresa RANAS Y CANGUROS LTDA quien debe emitir factura que reúna los requisitos legales. Se presume doble facturación.
25/44	LUIS A. HERNANDEZ	\$ 6.115.800	No presenta RUT y se adjuntan recibos de RELLENOS DE COLOMBIA LTDA.
247	MADERAS EL SAJO	\$ 450.000	No hay RUT
336	MARCELIANO RAMIREZ	\$ 7.000.000	No hay RUT y no hay C.C. que soporte las actividades realizadas.
169/98/112	METALICAS TRES MILENIOS	\$ 1.500.000	No hay RUT y no hay C.C. que soporte las actividades realizadas.
146/173/236 202/193/270	ORLANDO OJEDA	\$ 4.534.330	No hay Cuenta de Cobro, ni soporte del trabajo realizado.
137/36/000/ 86/197/265	PARROQUIA SANTO TOMAS DE AQUINO	\$ 1.946.200	No existe contrato de alquiler.
28	PEDRO ANTONIO VASQUEZ R.	\$ 250.000	No tiene RUT.
162/54/179 180/79/80	PREFABRICADOS POSTES MEDINA	\$ 16.928.000	Se presentaron y cancelaron facturas con fechas de febrero y marzo de 2006, pese a que desde ENERO 20/2006, le fue cancelada la matrícula mercantil.
235	RAFAEL ANTONIO VILLALBA	\$ 2.631.233	No existe factura q soporte el egreso
337	RODRIGO CASTILLO	\$ 6.314.000	No hay Cuenta de Cobro, ni soporte del trabajo realizado.
91	RUIZ MORENO Y CIA S. EN C.	\$ 2.184.000	FACTURA PROFORMA del 8 de febrero de 2006, no se ajusta a un documento que reúna los requisitos legales de la factura, a lo cual está obligada por ser persona jurídica



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

COMPROBANTES	PROVEEDOR	TOTAL VALOR NO LEGALIZADO	OBSERVACIONES
203/252/243	SAMUEL PIRAMANRIQUE	\$ 3.709.541	No tiene RUT.
31/43/45/60 85/115/117/226	TRITURADORA SILVA Y BAEZ S. DE H.	\$ 10.925.000	El C.E. Aparece a nombre de SILVA Y BAEZ LTDA; hay una NOTA DEBITO a nombre de TRITURADORA SILVA Y BAEZ S. DE H. con un logo de TRITURADORA SILVA & BAEZ; existe una factura a nombre de TRITURADORA SILVA Y BAEZ S. DE H. que no reúne los requisitos exigidos por la Ley. Igualmente, estas tres empresas TRITURADORA SILVA Y BAEZ S. DE H. y SILVA Y BAEZ LTDA no se encuentran registradas en Cámara y Comercio, por lo tanto, no hay idoneidad en los documentos que soportan el C.E.

**LEGALIZACION NO APROBADA \$ 274.911.454**

FUENTE: Documentos de legalización / Contrato 121/2005 / SED.  
ELABORÓ: Equipo de Auditoria.

Se observan irregularidades en la legalización del anticipo por parte del contratista, tales como:

- ✓ Aceptación y pago de facturas de personas jurídicas sin el lleno de los requisitos exigidos por la Ley,
- ✓ Con los recursos del anticipo se efectuó la compra de computador y cámara, elemento que no están contemplados en el Plan de Inversión del Anticipo.
- ✓ Presentación de facturas de la empresa Prefabricados Postes Medina con fecha posterior a la de cancelación de la matrícula mercantil.
- ✓ Doble pago en facturas a algunos proveedores. (Laminados Andinos .S.A y Equipos y Mezclas Ltda.)
- ✓ No existe el Registro Único Tributario (RUT) de las personas naturales que permita verificar la actividad comercial registrada, frente a los servicios prestados.
- ✓ Pago de facturas a nombre de empresas que a la fecha no se encuentran registradas en Cámara de Comercio.
- ✓ Algunos comprobantes de egreso no presentan un consecutivo secuencial con respecto a la fecha de la facturación presentada.

Las anteriores situaciones no le permiten a este ente de control establecer con certeza la idoneidad de las transacciones efectuadas con cargo al anticipo, pese a que en el Informe de Control del Anticipo avalado por la Universidad Nacional como interventora del contrato 121/2005, fueron aceptados los egresos y soportes





Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

mencionados anteriormente sin que existan observaciones a los mismos por parte de la Universidad ni de la SED.

Las inconsistencias presentadas en la legalización del valor del anticipo por parte del contratista y que suman **\$274.911.454 se constituyen en un daño al patrimonio público**, toda vez que los gastos que sustentan la amortización del mismo no se encuentran debidamente soportados y no se ajustan a los requisitos exigidos por la Ley.

Al respecto es importante mencionar la sentencia del 22 de junio del año 2001 proferida por el Consejo de Estado- Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque, expediente 13436: *En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato(õ ) En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aun el contratista no ha prestado el servicio, ejecutado la obra o entregado los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el computo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de préstamo. Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública, y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.+(Negrilla y Subrayado fuera de texto).*

Las situaciones descritas, podrían dar lugar a un **presunto hallazgo administrativo con incidencia penal, disciplinaria y fiscal en cuantía de \$274.911.454** de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23 y 26 numerales 1, 2, 3 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 610 de 2000 artículo 6.



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

Al evaluar la respuesta de la entidad se tiene que: Esta no dio respuesta a las observaciones formuladas por el ente de control, razón por la cual se confirma el hallazgo.

Contrato No. 231 de 2005

Contratista: Consorcio MJB-AV NIT: 900061955-4

Objeto: El contratista se compromete con la SED a la ejecución de las obras para el mejoramiento integral (Incluye reforzamiento y mejoramiento), de acuerdo a los planos, detalles especificaciones, y cantidades de obra entregados por la SED, de la Institución Educativa Antonio Villavicencio Sede A (Antonio Villavicencio) de la localidad de Engativá.

Valor: \$366.589.054,54, Modalidad precio unitario fijo sin reajuste.

Fecha de suscripción: 28/12/05.

Valor anticipo: 40% del valor del contrato (\$146.635.622), sujeto al PAC y con el cumplimiento de los requisitos por parte del contratista.

Plazo: 3 meses calendario improrrogable. En el desarrollo del contrato no habrá lugar a efectuar entregas parciales.

## **2.5 Hallazgo administrativo.**

El plazo del contrato es improrrogable, según lo estipulado en la cláusula sexta del contrato, sin embargo se autorizaron varias prórrogas y suspensiones durante la ejecución del contrato, lo cual ocasiona modificaciones en el equilibrio económico del contrato, con los riesgos de incumplimiento en los plazos estipulados y en posibles sobre costos de la obra ejecutada, máxime cuando se pacta desde un comienzo que no se presentarán estas alteraciones al plan de trabajo. Adicionalmente estas modificaciones al cronograma de la obra, se debieron a inconvenientes en la planeación y dificultades derivadas de los diseños por cuanto lo estimado por el consultor no concuerda con lo existente en el IED.

El valor del contrato es ~~Modalidad~~ precio unitario fijo sin reajuste+ según la cláusula séptima del contrato, y se aprobó una adición del contrato por \$44.265.587,63, se verificó el Registro Presupuestal No. 5344 del 27/12/06, por este valor afectando el rubro presupuestal 331120102031200 Mejoramiento integral de infraestructura y prevención de riesgos en las instituciones educativas distritales. Estas modificaciones económicas del contrato ocasionan sobre costos, máxime cuando se pacta desde un comienzo que dichos pagos no se reajustarán. En la justificación de la adición del 09/11/06, la interventoría incluye *que ~~no se contempló la adecuación y montaje de la cubierta desmontada, al igual que un~~*



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

*cielo raso existente; en presupuesto de obra, no existen cantidades de instalaciones eléctricas para los bloques 1 y 2; y obras para separar aguas lluvias de aguas negras, lo que implica construcción de colectores enterrados.*+ Lo anterior, refleja deficiente planeación de la obra, que conllevó al incumplimiento de las cláusulas sexta y séptima del contrato, máxime cuando se pacta desde un comienzo que no se presentarán estas alteraciones al plan de trabajo.

La ejecución de la obra se suspendió en 6 ocasiones por la realización de ajustes de los diseños, con el argumento que: *%o estimado por el consultor no concuerda con lo existente en el IED.*+De lo anterior, no se evidenció registro documental de acciones administrativas, financieras y jurídicas adelantadas por la SED, para subsanar las fallas en el diseño de obra de la IED presentado por el consultor. Estas imprevisiones de planeación ocasionaron modificaciones perversas en el cronograma de trabajo y puso en riesgo la calidad, economía y oportunidad de la obra, como fueron concebidos en la fase de planeación de dicho proyecto, afectando directamente a la población estudiantil, quienes tuvieron que sufrir los retrasos e incomodidades ocasionados por estas alteraciones en la fase de ejecución de la obra.

La ejecución de la obra se suspendió en 2 ocasiones por modificaciones y obras no contempladas. Se suspendió una vez por *%suspensión del contrato*+. En total se suspendió en nueve (9) ocasiones, desplazando la fecha de terminación por más de diez (10) meses. En términos generales, no se vislumbra acciones efectivas de planeación para la concepción, ejecución y conclusión de la obra y muestra de ello, son las suspensiones a causa de ajustes en los diseños y las modificaciones y obras no contempladas, lo cual ocasiona modificaciones en el equilibrio económico del contrato, con los riesgos de incumplimiento en los plazos estipulados y en posibles sobre costos de la obra ejecutada, máxime cuando se pacta desde un comienzo que no se presentarán estas alteraciones al plan de trabajo.

En el archivo de los documentos del contrato, no se encontró una secuencia cronológica, no se evidenció una lista de chequeo documental que ayude a completar los documentos del contrato requeridos en las carpetas, se evidenció repetición de copias de un mismo documento en las carpetas que conforman la memoria documental del contrato, los documentos se archivaron sin ninguna metodología de archivo aceptada. Esta situación patrocina el desorden documental y de archivo de los requisitos inherentes al contrato, no se evidenció metodologías aplicadas al sistema de archivo y por consiguiente, dificultad en la revisión, estudio y seguimiento de los documentos que soportan todas las



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

acciones adelantadas durante las diferentes fases contractuales. Por lo tanto, se configura como **hallazgo administrativo**.

No se recibió respuesta de parte de la SED, no se desvirtúa el hallazgo formulado, por tanto, se confirma el hallazgo administrativo

**2.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

En el acta de inicio, la SED autoriza al contratista iniciar la obra sin la licencia de construcción (La cual se encuentra en trámite), situación contraria a lo estipulado en el contrato y en el pliego de condiciones, además de transgredir las normas vigentes aplicables en la materia (Decreto 1052 del 10/06/98, artículo 5 decreto 564 del 24/02/06 artículo 1º, Artículo 138 de la ley 115 de 1994, concordante con el artículo 9º de la ley 715 de 2001, Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá, artículo 291, Ley 400 de 1997, Decreto 1052 de 1998 artículo 5º, Decreto 1600 de 2005 vigente en su artículo 57 el cual fue modificado y adicionado por el Decreto 564 de 2006, Decreto Distrital 619 de 2000 mediante el cual se adopta el POT, y revisiones siguientes compiladas en el Decreto Distrital 190 de 2004, Directiva Ministerial 0016 de 24 de septiembre de 2003 y Ley 9 de 1979), se está trasgrediendo lo estipulado en la Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 21. Todo esto pone en peligro el objetivo del contrato, por cuanto se aumenta el riesgo de multas y posible suspensión y cierre de la obra, afectando a la población escolar y su derecho a la calidad de la educación

De los informes de interventoría de la Universidad Nacional, se observaron situaciones reiteradas sin detectarse progresos entre unos y otros, como en el caso del anticipo y los documentos no aprobados al contratista y, lo referente a la licencia de construcción (temas que en algunos de los informes pasan por alto), dicha licencia, no se obtiene para el inicio de la obra, transgrediendo las normas vigentes sobre la materia (Decreto 1052 del 10/06/98, artículo 5 decreto 564 del 24/02/06 artículo 1º, Artículo 138 de la ley 115 de 1994, concordante con el artículo 9º de la ley 715 de 2001, Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá, artículo 291, Ley 400 de 1997, Decreto 1052 de 1998 artículo 5º, Decreto 1600 de 2005 (vigente en su artículo 57), el cual fue modificado y adicionado por el Decreto 564 de 2006, Decreto Distrital 619 de 2000 mediante el cual se adopta el POT, y revisiones siguientes compiladas en el Decreto Distrital 190 de 2004, Directiva Ministerial 0016 de 24 de septiembre de 2003 y Ley 9 de 1979), no se observa lo contemplado en la Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 21. En algunos de los casos, repiten lo del informe anterior, como en el caso del informe No. 15 que corresponde a abril de 2007 y lo numeran igual para el informe de mayo de 2007,



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

(el cual debería ser el No. 16). Se colige que estos informes se recibieron por parte de la SED, pero no fueron objeto de un estudio y seguimiento juicioso de los resultados registrados en los mismos y las recomendaciones que deberían contener, lo mismo que las omisiones que ellos contemplaron.

Se verificaron reiteradas recomendaciones del interventor sobre la aplicación de sanciones al contratista por incumplimiento no solo en la entrega del proyecto, sino en la entrega de la documentación por parte del contratista. En varios de los informes de interventoría de 2007, se le comunica a la SED que el contratista no ha presentado las actualizaciones de los amparos de las pólizas con relación a las modificaciones contractuales y a las suspensiones que ha tenido el proyecto de obra, ya que desde la modificación No. 2 de diciembre de 2006, el contratista no ha hecho entrega de esta documentación que se le ha requerido en varias ocasiones. No se evidencia registro documental de las acciones administrativas, financieras y jurídicas adelantadas por la SED con el fin de subsanar esta irregularidad. Esta negligencia administrativa de la SED aumenta el riesgo que se corre por desamparar la obra objeto del contrato, obligación que debe cumplir el contratista, según lo pactado en el contrato. Al dejarse desamparada la obra se incurre en riesgos innecesarios y contemplados en las normas contractuales vigentes que le son aplicables como la ley 80 de 1993 y los decretos reglamentarios y no se observa lo contemplado en la Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 21.

En varios de los informes de interventoría de 2007 y de comunicaciones, como la radicada SED 2012 del 03/04/07, se le comunica a la SED que a pesar de los constantes requerimientos que ha hecho la interventoría al contratista para que entregue los documentos relacionados con la legalización del anticipo, no se han tomado los correctivos necesarios ni ha aplicado las sanciones ha lugar, en especial lo contemplado en la Cláusula Décima Quinta Multas del contrato, observándose negligencia de parte del contratista frente a este y otros temas. En varias comunicaciones al contratista de parte del Director Técnico de la Universidad Nacional, se le ha reiterado la falta de interés de parte del contratista para presentar los documentos soportes parar la legalización del anticipo y otros para dar trámite a la liquidación del contrato. En oficio del 09/10/09, radicado E-2009-183026, el interventor efectúa un recuento de las oportunidades en que ha incumplido el contratista y las veces en que ha recomendado sanciones al contratista. No se observó registro de acciones administrativas, financieras y jurídicas adelantadas por parte de la SED donde se apliquen correctivos tendientes a subsanar estas situaciones. No se da cumplimiento a lo estipulado en





Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

la ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 21. Por lo tanto, se configura como un **hallazgo administrativo presunto con incidencia disciplinaria**.

No se recibió respuesta de parte de la SED, no se desvirtúa el hallazgo formulado, por tanto, se confirma el hallazgo.

### 2.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

En oficio S-94690 del 11/07/12 la SED responde a requerimientos hechos por la Contraloría de Bogotá frente al contrato, y en el registran que al contratista se le aplicó la Caducidad al contrato, dejando el cuadro de estado financiero con un valor adeudado por el contratista de \$46.461.751.63. De otro lado, en el acta final correspondiente al periodo 01/11/06 al 15/06/07, suscrita por el gerente de obra, el Director Técnico y el Gerente del Proyecto todos de la Universidad Nacional de Colombia, y de otro lado, el Subdirector de plantas físicas y el coordinador, de la SED, esta acta no la suscribió el contratista, en ella registran como valor adeudado por el contratista **\$46.461.751.63**. En el oficio S-2012-95570 del 12/07/12 se informa que Revisado el sistema de información SIPROJ, se identificó que no existe a la fecha ningún proceso judicial activo contra el consorcio JMB-AV.+ No se observó registro de acciones administrativas, financieras y jurídicas adelantadas por parte de la SED, tendientes a recuperar dicho valor. Por lo tanto, se configura como un presunto **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal**.

No se recibió respuesta de parte de la SED, no se desvirtúa el hallazgo formulado, por tanto, se confirma el hallazgo.

En oficio del 22/06/07 el Gerente de Obras de Interventoría (Universidad Nacional de Colombia) dirigido al Subdirector de Plantas Físicas de la SED, le solicita que en cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Cláusula Segunda Alcance de la Gerencia e interventoría del convenio interadministrativo 292/05, declarar la CADUCIDAD del contrato 231/05, de conformidad con la Cláusula Décima Séptima del mismo y en el artículo 18 de la Ley 80/93. Lo anterior, en virtud que varias de las actividades del contratista no fueron recibidas a satisfacción por parte de la interventoría y que hay necesidad de acabar estos pendientes para la entrega de la obra, la interventoría evaluará los pendientes y los sobrecostos que generen los arreglos de todas las actividades y se procederá a liquidar el contrato haciendo los descuentos respectivos.



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

En oficio del 16/07/07 el interventor comunica al subdirector de Plantas Físicas de la SED que el contratista no ha cumplido con las obligaciones contractuales referentes a la entrega de la documentación y se está adelantando el proceso de LIQUIDACIÓN del contrato.

En oficio del 09/08/07 el Subdirector de Plantas Físicas comunica a la Interventoría que la SED se abstuvo de tramitar la declaratoria de caducidad sugerida por la interventoría, por cuanto no están justificados de manera amplia y suficiente la ocurrencia de los hechos que afectan de manera grave y directa la ejecución del contrato.

**Contrato No. 200 de 2006**

Contratista: Consorcio San Pedro - 68

NIT: 900123043-1

Objeto: Realizar la ejecución de las obras de mejoramiento integral lo cual incluye el reforzamiento, restitución, mejoramiento y ampliación de la planta física, de acuerdo a los planos, detalles especificaciones, y cantidades de obra entregados por la Secretaría de Educación del Distrito en las instituciones educativas distritales relacionadas del grupo 1 de la licitación pública LP SED SPF 068 . 2006.

*(El grupo 1 corresponde a la IED San Pedro Claver de la localidad de Kennedy)*

Valor: \$1.450.066.016,40. Modalidad de pago será a Precio Unitario Fijo sin Reajustes

Fecha de suscripción: 14/12/06.

Valor anticipo: 40% del valor del contrato (\$580.026.406.56), sujeto al PAC y con el cumplimiento de los requisitos por parte del contratista.

Plazo: Plazo entrega de documentos 15 días calendario, plazo de ejecución 255 días calendario, Plazo total del contrato 270 días calendario. Parágrafo primero: % el plazo para la entrega de documentos y para la entrega física de la obra a entera satisfacción de la SED es fijo e improrrogable.+

**2.8 Hallazgo administrativo.**

Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 1598 del 22/01/08 por \$150.925.153.49 sin firma, Certificado de Registro Presupuestal No. 2078 del 15/02/07 por \$870.039.609.84 sin firma. Certificado de Registro Presupuestal No. 1404 del 22/01/08 por \$150.925.153.49 sin firma. No se evidenció en estos documentos el perfeccionamiento de estos registros documentales, lo cual afecta





**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

directamente la credibilidad de las operaciones que soporta y el seguimiento y control de los movimientos presupuestales de la entidad.

Se evidenciaron 2 actas de terminación con la misma fecha (16/11/07), pero las cifras registradas presentaron diferencias. En el contrato se evidenciaron 4 actas de liquidación con fechas de 16/10/08, 04/02/09, 27/01/010 y 27/02/10. No se evidenció en estos documentos el perfeccionamiento de estos registros documentales, lo cual afecta directamente la credibilidad de las operaciones que soporta y el seguimiento y control de los movimientos económicos de la entidad. No se dio cumplimiento a lo contemplado en las normas contractuales vigentes que le son aplicables como la ley 80 de 1993 y los decretos reglamentarios.

En el archivo de los documentos del contrato, no se encontró una secuencia cronológica, no se evidenció una lista de chequeo documental que ayude a completar los documentos del contrato requeridos en las carpetas, se evidenció repetición de copias de un mismo documento en las carpetas que conforman la memoria documental del contrato, los documentos se archivaron sin ninguna metodología de archivo aceptada. Esta situación patrocina el desorden documental y de archivo de los requisitos inherentes al contrato, no se evidenció metodologías aplicadas al sistema de archivo y por consiguiente, dificultad en la revisión, estudio y seguimiento de los documentos que soportan todas las acciones adelantadas durante las diferentes fases contractuales. Por lo tanto, se configura como un presunto **hallazgo administrativo**.

No se recibió respuesta de parte de la SED, no se desvirtúa el hallazgo formulado, por tanto, se confirma el hallazgo.

## **2.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

Los intereses ganados por concepto del manejo del anticipo de los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 2007, el contratista los consignó en la Dirección Distrital de Tesorería el 03/07/07. No se da cumplimiento a lo estipulado en los Términos de Referencia Capítulo VI Condiciones del Contrato, numeral 6.1. Anticipo, en la cual obliga al contratista a consignar los rendimientos financieros del anticipo dentro de los primeros tres (3) días de cada mes donde la SED le indique, en el contrato Cláusula Octava Anticipo, y lo contemplado en la ley 734 de 2002, artículo 34 numeral 21. Estos incumplimientos de carácter económico producto de la negligencia del contratista amparada por la inobservancia de la SED de los recursos con que contaba para hacer cumplir esta obligación del contratista ocasionaron que estos recursos no estuvieran consignados en la Tesorería Distrital en los términos establecidos y conocidos por las partes. No se



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

observó registro de acciones administrativas, financieras y jurídicas adelantadas por parte de la SED, tendientes a corregir dicha situación. Por lo tanto, se configura como un presunto **hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria**.

Valorada la respuesta de parte de la SED, no se desvirtúa el hallazgo formulado, por tanto este se confirma.

Resolución 1263 del 24/05/10 Por la cual se termina y liquida unilateralmente el contrato de obra número 200 del 14/12/06, en la SED. Valor total contratado \$1.450.066.016.40, valor final de la obra \$1.270.228.919.83, diferencia entre el valor contratado y el valor final de la obra \$179.837.097.12.

\* En el acta de liquidación del 04/02/09 en las observaciones numeral 5, en el acta de liquidación del 27/01/10 en las observaciones numeral 6, y en el acta de liquidación del 27/02/10 en las observaciones numeral 6, se registró lo siguiente: *Por lo tanto, la Interventoría solicita incluir el valor a descontar por concepto de la Cláusula Penal Pecuniaria por \$290.013.203.28 y el valor neto por pagar correspondiente a las obras extemporáneas ejecutadas por \$104.366.762.58. En consecuencia, quedaría un saldo en contra del Contratista y a favor de la SED de \$185.646.440.70, de acuerdo con el siguiente resumen:*

- Valor Costo Directo Obras Extemporáneas: \$146.918.001.01
- A.I.U. (20%) \$29.383.600.20
- Valor Total \$176.301.601.21
- Amortización del anticipo (40%) \$71.934.838.63
- Valor Cláusula penal pecuniaria \$290.013.203.28
- Valor a pagar por el Contratista \$185.646.440.70 (monto a favor de la SED)+

La diferencia entre el Valor Cláusula penal pecuniaria \$290.013.203.28 y el Valor a pagar por el Contratista \$185.646.440.70, es de \$104.366.762,58, valor que se obtiene de descontar del Valor Total de la obra extemporánea de \$176.301.601.21 la Amortización del anticipo (40%) \$71.934.838.63.

En oficio S-94690 del 11/07/12, la SED responde a requerimientos hechos por la Contraloría de Bogotá frente al contrato, en el cual registran que *Revisados los archivos del sistema SIPROJ, se identificó que existe un proceso judicial activo en contra del consorcio San Pedro-68, en cuya demanda el demandante (Consortio San Pedro) solicita la nulidad de las Resoluciones 444 del 2 de febrero de 2009 y la Resolución 1945 del 11 de agosto de 2009, por medio de la cual se hizo efectiva la cláusula décima sexta (cláusula penal). Por tal motivo hasta que el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca . Sección Tercera . Subsección B,*



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

*no falle y este quede ejecutoriado, no es posible hacer efectiva la reclamación de la imposición de la cláusula penal. Es por ello que los recursos para su reclamación quedan a la espera de esta decisión judicial.+*

**2.10 Hallazgo Administrativo con Incidencia Fiscal y Disciplinaria Ë Contrato 180 de 2007**

El día 31 de mayo de 2007, se suscribe el Contrato No.180, cuyo objeto era realizar la: %Ejecución de las obras de mejoramiento integral, reforzamiento, restitución, mejoramiento y ampliación de la planta física, de acuerdo a los planos, detalles, especificaciones, y cantidades de obra entregados por la Secretaria de Educación del Distrito, de la IED La Casona.+; con una duración inicial de 5 meses a partir del 13 de agosto de 2007, por valor de \$ 903.213.273, con un anticipo pactado de \$270.972.381.

Una vez realizado el análisis al presente contrato que encontró que:

- Este fue suspendido durante 610 días representados en 1 acta de suspensión con 12 prorrogas, desplazando la finalización para el día 10 de septiembre de 2009.
- El objeto contractual no pudo ser ejecutado por imposibilidad técnica y financiera.
- El anticipo no fue amortizado
- La póliza de amparo del anticipo y cumplimiento presentan cubrimiento hasta el 16 de noviembre de 2009.
- Se declaró ocurrido el Siniestro de Incumplimiento de las obligaciones contractuales el 4 de agosto de 2010, mediante la Resolución No.1880
- El contratista y la aseguradora cada uno por su parte presentaron recurso de reposición contra la Resolución No. 1880
- El 21 de enero de 2011, se resuelve el recurso de reposición mediante la Resolución No.134, confirmando en todas sus partes la Resolución No.1880. Por tanto, se declara el incumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas en el contrato 180 de 2007, y se aplicaran los amparos de cumplimiento y buen manejo del anticipo.
- A la fecha no se ha establecido si los rendimientos financieros producto del anticipo fueron consignados en la Tesorería Distrital.

Por lo anterior, la SED en respuesta al requerimiento hecho por el ente de control con el fin de establecer el estado en que se encuentra el presente caso, allega al equipo auditor el Memorando I-2012-30864 del 26 de junio del 2012, suscrito por



**Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ**

la Jefe de la Oficina de Contratos . SED y remitido al Jefe de la Oficina de Control Interno, donde expresa que las mencionadas resoluciones fueron enviadas a la Oficina Jurídica para el respectivo cobro coactivo y que se encuentra a la espera de la respuesta.

Por lo que se puede concluir, que pasado un año y medio desde la confirmación de la Resolución 1880 la entidad no ha adelantado gestión alguna en la consecución de resarcir los daños causados a la entidad. Por tanto, se establece **un posible detrimento en cuantía de \$526.911.662**, valor compuesto de la siguiente manera:

**CUADRO 6  
DISCRIMINACIÓN HALLAZGO ADMINISTRATIVO  
CON PRESUNTA INCIDENCIA  
FISCAL Y DISCIPLINARIA**

En Pesos

CONCEPTO	VALOR
Rendimientos Financieros	75.293.027
Anticipo	270.972.381
Amparo de cumplimiento	180.646.254

Cuadro elaborado por el Auditor

La situación ocurrida obedece principalmente a la falta de una efectiva planeación efectivos controles y seguimiento a la ejecución de las actividades contratadas por parte de la entidad

Por lo descrito anteriormente, se presume la infracción del Artículo 2°, literal e) del artículo 3°, literal e) del artículo 4°, artículos 6°, 8° y 12 de la Ley 87 de 1993; artículo 26 numerales 1 y 2 de la Ley 80 de 1993, 8 de la Ley 42 de 1993, 209 de la Constitución Política de Colombia, el contrato celebrado, el manual de interventoría 3616 de 2003, Manual de Contratación y manual de funciones, vigentes para la época de los hechos. Así mismo se presume la transgresión de lo previsto en los numerales 1, 3 y 28 del artículo 34 y el numeral 1° del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

La entidad no dio respuesta al presente hallazgo por tanto, se considera que se acepta y se mantiene.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

## 2.11 Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Disciplinaria y Fiscal Ë Convenio 184 de 2007

En desarrollo de la licitación pública LPN SED-BIRF 016-2007 con la finalidad de: Contratar la ejecución de las obras de mejoramiento integral: reforzamiento, restitución, mejoramiento y ampliación de la planta física de las siguientes instituciones educativas distritales: GRUPO 1 . TOMAS JEFFERSON, de la localidad de Usaquén: GRUPO 2 . PRADO PINZON, de la localidad de SUBA; la Secretaria de Educación Distrital suscribió el Convenio **184/2007** para el GRUPO 1 con el CONSORCIO SA por valor de \$ \$162.071.557 el 31/05/2007.

Según las disposiciones generales en la licitación se fijó como alcance del objeto para el GRUPO 1: *El alcance de los trabajos corresponde a la ejecución de las obras de mejoramiento integral lo cual incluye el reforzamiento, restitución, mejoramiento y ampliación de la planta física, en la institución educativa distrital Externado Nacional Camilo Torres, Sede B (Tomas Jefferson), de acuerdo a los planos, especificaciones y cantidades de obra entregados a la S.E.D por el diseñador responsable* +. Igualmente, la fecha prevista de terminación de la obra se fijo en 90 días.

Del informe contable presentado por la SED se observa que únicamente se efectuó el giro por concepto de anticipo en cuantía de \$48.621.467,10 sin que a la fecha se haya amortizado suma alguna.

El 15/05/2007 el CONSORCIO SA presenta carta de oferta mediante la cual ofrece ejecutar la LPN SED-BIRD-016-2007 para los GRUPOS 1 y 2.

El 31/05/2007 el Secretario de Educación suscribe la carta de aceptación de oferta presentada por el CONSORCIO SA para la ejecución del GRUPO 1.

El 31/07/2007 el representante legal del CONSORCIO SA informa que el anticipo fue consignado en la cuenta de ahorros 0392155201 del Banco Colpatria, el 18/07/2007.

La póliza No. 079674493 de Seguros del Estado que ampara el buen manejo del anticipo fue aprobada el 22/06/2007 con una vigencia del 31/05/2007 a 31/03/2008.

En este convenio la Universidad Distrital fue designada como interventora, mediante Convenio Interadministrativo CSEDUD-09- 1534.





Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

El 06/12/2007 el Gerente de Interventoría de la Universidad Distrital informa: *“Luego de varias comunicaciones dirigidas a la Subdirección de Plantas Físicas de la SED con respecto a la definición del alcance contractual y de dos comités realizados el 20 y 26 del pasado mes en las instalaciones de la Secretaría aún no se han dado las condiciones óptimas para realizar las obras contratadas”* +

El 21/01/2008 el supervisor del contrato informa a la interventoría de la Universidad Distrital: *“el alcance del convenio 184/2007 se encuentra en evaluación en el área de planeación y diseño de la Sed ya que en conversación telefónica con la gerencia del CADEL no es muy viable por ahora el traslado de la población de dicha sede.”* +

El 05/03/2008 el subdirector de Planta Físicas de la SED informa respecto al estado de la licencia de construcción del Colegio Tomas Jefferson que: *“el predio donde se ubica el colegio distrital Tomas Jefferson inicialmente se encontraba afectado por localizarse en zona de reserva forestal, (õ) por lo anterior y de acuerdo a que presenta reserva por la ampliación de la avenida circunvalar, **la obtención de licencia de reconocimiento y construcción en sus diferentes modalidades no es viable hasta tanto no se defina la situación urbanística del mismo**”* +(Negrilla fuera de texto).

El 27/03/2008 el Gerente de Interventoría de La Universidad Distrital informa: *“que el contrato no ha iniciado, los dineros del anticipo no están depositados en la cuenta de manejo conjunto, se espera pronunciamiento de la SED respecto a viabilidad del proyecto”* +

El 19/01/2009, el Jefe de la oficina Jurídica de la SED emite concepto jurídico<sup>9</sup>, respecto a las situaciones presentadas en el contrato de obra 184 de 2007: *“no fue posible la ejecución del objeto contractual, es necesario reconocer los perjuicios ocasionados por la SED al incumplir el contrato, por tal razón, la SED deberá indemnizar al contratistas los perjuicios que le irrogó,…”* +

El 26/05/2009 el Gerente de Interventoría de las Universidad Distrital indica: *“**se realiza otra reunión técnica del proyecto, con asistencia de los funcionarios de la SED e Interventoría el 15/01/2008. Se define que debido a los problemas técnicos que no permiten la ejecución de las obras objeto del contrato debido a la tipología de la estructura existente È tipo Íalianza È y debió al**”*

<sup>9</sup> 1. El contrato no tuvo acta de inicio, ya que se considero no ejecutarse previo análisis hecho a la consultoría. 2. Se tramita acta de suspensión la cual reposa en el archivo Oficina de Contratos. 3. El anticipo nunca fue legalización, está en cuenta conjunta.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

**traslado de la mayoría de los alumnos a otras sedes realizado previamente por la SED, no ejecutar la obra y proceder con la liquidación del contrato.**

El CONSORCIO SA presentó el Programa de Trabajo para realizar la ejecución de las obras de mejoramiento integral en el Colegio Tomas Jefferson, con las siguientes actividades:

1. Preliminares.
2. Mampostería.
3. Instalación eléctrica, telefónica.
4. Cubiertas e impermeabilizaciones.
5. Carpintería de metaliza.
6. Iluminación.
7. Pintura.
8. Vidrios y cerraduras.
9. Aseo y varios.

Sin embargo, en acta de visita del 03/08/2007, por los representantes de la SED, directivo docente del IED, contratista e Interventoría, *se deja consignada la inconformidad del rector del IED sobre el alcance del contrato que no incluye el reforzamiento estructural de la edificación existente, sino únicamente el cambio de cubierta, modificación de aulas y de la instalación eléctrica, a pesar de la presencia de agrietamientos en pisos y paredes en el sector suroccidente especialmente+*

Ante esta situación la interventoría solicita a la SED con oficio No. CSEDUD-07-4204 del 22 de octubre de 2007 y radicado en la SED bajo el No. E-2007-176077 del 22 de la misma fecha, definir la situación jurídica del contrato, ya que en esa fecha no había sido posible la suscripción del acta del inicio del contrato.

De lo anterior, se desprende una inadecuada planeación por parte de la Secretaria de Educación Distrital para la ejecución de la obra contratada, toda vez que el motivo por el cual no se ejecutó el contrato obedece principalmente a que el predio donde se encuentra ubicado el colegio presenta afectación vial y está localizado en zona de reserva forestal, generando un incumplimiento en las obligaciones del contrato por parte de la SED al no tener previamente los estudios y licencias requeridas para este tipo de obras.

Así mismo, se observa que el contratista no actualizó la vigencia de la póliza de manejo del anticipo,

Como se indicó anteriormente, la SED giró al Contratista como anticipo la suma de \$48.621.467,10 desde el 18 de julio de 2007 y éstos fueron consignados en





Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

cuenta de ahorros conjunta sin que a la fecha tales recursos junto con los rendimientos financieros hayan sido reintegrados a la SED

Este hecho se constituye en un daño patrimonial en cuantía de **\$48.621.467,10**, toda vez que éstos dineros más sus rendimientos financieros son de propiedad de la SED, tal como se ilustra en la sentencia del 22 de junio del año 2001 proferida por el Consejo de Estado- Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, consejero ponente Dr. Ricardo Hoyos Duque, expediente 13436: *En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato(õ ) En estas condiciones, si el anticipo se entrega al contratista antes o simultáneamente con la iniciación del contrato, esto es, cuando aun el contratista no ha prestado el servicio, ejecutado la obra o entregado los bienes y precisamente espera dicha suma para iniciarlo y la fecha de ese pago marca la pauta para el computo del término del contrato, el pago de la suma de dinero que las partes convengan a ese título se hace en calidad de préstamo. Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública, y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato.+ (Negrilla y Subrayado fuera de texto).*

La SED no llevó a cabo la liquidación del contrato, tal como se indica en la certificación del 19 de septiembre de 2011, suscrita por la Jefe Oficina Contratación, así: la Jefe Oficina de Contratos, hace constar que ya transcurrieron los términos legales (2 años y 6 meses), previstos en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, en consonancia con el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. para llevar a cabo la liquidación del contrato de obra No. 184 del 31 de mayo de 2007, suscrito entre la Secretaría de Educación Distrital y CONSORCIO S.A. por cuanto la fecha del desembolso fue el 18 de julio de 2007, es necesario dejar plasmado que según radicado E-2010-196829 del 14 de octubre de 2010 la interventoría UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS mediante oficio UCUD-10-3018 en el hecho primero dice: debido a los problemas técnicos que no permitieron la ejecución de las obras objeto del contrato debido a la tipología de la



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

**estructura existente Ë tipo ÍalianzaÍ Ë y debido al traslado de la mayoría de los alumnos a otras sedes realizado previamente por la SED se realiza una reunión técnica del proyecto, con asistencia de los funcionarios de la SED e Interventoría el 15 de enero de 2008, donde se determinó la no viabilidad de la ejecución del contrato y que la SED procedería a adelantar los trámites de liquidación.** Por lo tanto se declara la pérdida de competencia y se ordena su archivo.+(Negrilla y subrayado fuera de texto)

En los documentos allegados por la SED no se evidencia la expedición del acto administrativo para declarar el siniestro de Amparo de buen manejo del Anticipo, 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.”*<sup>10</sup>. 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

<sup>10</sup> 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**

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 caducó, conforme al párrafo 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 184 de 2007, 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.

Las situaciones descritas, podrían dar lugar a un **presunto hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$48.621.467,10** de conformidad con lo establecido en la Constitución Nacional artículo 209; Ley 489 de 1998, artículo 3; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23 y 26 numerales 1, 2, 3 y 4; Ley 734 de 2002 artículo 34 numeral 1, 2, 15 y 21; Ley 87 de 1993, artículo 2; Ley 610 de 2000 artículo 6.

Al evaluar la respuesta de la entidad se pudo establecer que: La SED en su respuesta reconoce: % Para la entidad es importante manifestar que el predio donde se encuentra ubicado el colegio presenta afectación vial y por cerros orientales por tal motivo la consultoría entregada resulta inviable para la SED. Los alumnos del colegio fueron trasladados a la sede principal de la Institución, Colegio Camilo Torres ya que la demanda del sector y el número de alumnos de esta sede no ameritaban el funcionamiento de la misma ÷ +

Si bien es cierto que la Secretaria de Educación ha adelantado algunas acciones tendientes a recuperar estos recursos, a la fecha no han sido consignados el valor del anticipo ni los correspondientes rendimientos financieros, dineros que continúan en la cuenta bancaria del contratista, razón por la cual se confirma el hallazgo.

Lo descrito en el presente informe obedece principalmente a la falta de una efectiva organización, planeación, seguimiento y control. Situación que ocasiona desorganización e incumplimiento de las funciones de la entidad



### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Por lo que se enfatiza en la necesidad de una efectiva planeación que se convierta en un instrumento para alcanzar los objetivos propuestos de manera coherente y racional, definiendo las prioridades y orientando los recursos disponibles, tanto físicos, humanos y económicos.

A lo anterior, se suma la necesidad de seguimiento y controles efectivos los cuales garantizaran la máxima productividad de los recursos disponibles en el logro de las metas, así mismo permitirá conocer con veracidad y exactitud el avance de la ejecución.

Es obligación de la administración buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, vigilar la correcta ejecución del objeto contractual y proteger los derechos y recursos de la entidad y aplicar las sanciones correspondientes.

Por último, no hay que olvidar el principio de responsabilidad que nos atañe a todos los servidores públicos en el logro de las finalidades y objetivos para el normal funcionamiento de las instituciones públicas y del Estado.

Es de informar a la administración que los presentes hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y/o penal, serán trasladados a las autoridades competentes.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

### 3. ANEXOS

#### 3.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
<b>ADMINISTRATIVOS</b>	11		2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11
<b>CON INCIDENCIA FISCAL</b>	5	<b>1.005.884.234,73</b>	2.1, 2.4, 2.7, 2.10, 2.11
<b>CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA</b>	9		2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.6, 2.7, 2.9, 2.10, 2.11.
<b>CON INCIDENCIA PENAL</b>	1		2.4

Nota: Los hallazgos administrativos representan el total de hallazgos de la auditoría; es decir, incluye fiscales, disciplinarios, Penales y los netamente administrativos