



*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  
ANTICIPOS CONTRATOS DE VIGENCIAS 1999, 2003, 2004, 2005 Y 2007

DIRECCION SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

SECRETARIA DISTRITAL DE EDUCACIÓN - SED

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2012

CICLO II

Septiembre 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**

**INFORME VISITA FISCAL  
ANTICIPOS CONTRATOS DE VIGENCIAS 1999, 2003, 2004, 2005 Y 2007**

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

Luz Adriana Roncancio Hurtado  
Sheila Viloría Vélez  
María Cristina Céspedes Caicedo



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

CONTENIDO

	PÁG
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	1
2. RESULTADOS OBTENIDOS	6
2.1. Contrato de Consultoría 094 De 2004	6
2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$29.496.965 correspondiente al valor del anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 094 de 2004	6
2.2. Contrato de Consultoría 197 de 2004	10
2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$10.211.381 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 197 de 2004	10
2.3. Contrato de Consultoría 089 de 2004	16
2.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$24.438.735 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 089 de 2004	16
2.4. Contrato de Consultoría 070 de 2004	21
2.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$6.411.201 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 070 de 2004	21
2.5. Contrato de Consultoría 096 de 2004	25
2.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$4.009.469 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 096 de 2004	26
2.6. Contrato de Consultoría 194 de 2003	30
2.6.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$8.740.000 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 194 de 2003	30
2.7. Contrato de Consultoría 159 de 2004	34
2.7.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$9.842.655 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 159 de 2004	35
2.8. Contrato de Obra 19-113-00-05	39
2.8.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$3.293.706 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de obra 19-113-00-05	40
2.9. Contrato de Obra 186 de 2007	43
2.9.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$85.618.891 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de obra 186 de 2007	44
2.10. Contrato de Consultoría 139 de 2004	48



**PDF Complete**  
 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**

2.10.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$86.467.111 en el contrato de consultoría 139 de 2004, debido a la no utilización de los diseños arquitectónicos realizados por el contratista para el colegio Tomás Jefferson	48
2.11. Hallazgo administrativo con presunta Incidencia disciplinaria, por la conducta omisiva y negligente de los responsables de la terminación y liquidación de los contratos Nos. 094/04, 197/04, 089/04, 070/04, 096/04, 194/03, 159/04, 19-113-0-05, 179/07 y 186/07	52
2.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en la implementación del Manual de Administración y Cobro de Cartera de acuerdo con lo normado en los Decretos 066 de 2007 y 397 de 2011 mediante los cuales se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones	54
2.13. Contrato de obra 178 de 2007	56
2.14. Orden de Trabajo No. 549 de 1999	57



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

## 1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

En el marco del Plan de Auditoría Distrital . PAD 2012, Vigencia 2011, Ciclo II - Fase II, se planteó como objetivo general para la comisión de esta visita fiscal fue: *Establecer la gestión realizada por la entidad en relación con los anticipos otorgados a 14 contratos, los cuales en la cuantía de \$424.352.399, aparecen registrados desde hace varios años en la contabilidad, como Deudores Anticipos, por cuanto a la fecha no han sido legalizados esos recursos públicos, entregados a particulares.* Ver cuadro N° 1.

**CUADRO N° 1  
ANTICIPOS A 31/12/2011  
SEGÚN ESTADOS CONTABLES**

No	Contrato	NIT - C.C.	Beneficiario	Entregado	Amortizado	Saldo	Dias sin movimiento
1	CONT 094/04	830147483	Consorcio Consultores de Colombia	49.161.609,83	19.664.643,93	29.496.965,90	2448
2	CONT 197/04	900004209	Consorcio CQ 133	51.056.909,14	40.845.527,32	10.211.381,82	1842
3	CONT 089/04	830147092	Consorcio Diseños 2004	40.731.225,52	16.292.490,21	24.438.735,31	2536
4	CONT 070/04	830144218	Consorcio Diseños y Proyectos	32.056.006,60	25.644.805,28	6.411.201,32	2425
5	CONT 096/04	830146077	Consorcio SED 2004	20.047.344,88	16.037.875,90	4.009.468,98	2448
6	CONT 117/04	19223512	Gonzalez Paez Luis Fernando	62.981.083,06	36.456.264,48	26.524.818,58	478
7	CONT 549/99	800096823	Uffizi Ltda.	26.445.496,50	19.543.910,03	6.901.586,47	2922
8	CONT 194/03	899999063	Universidad Nacional De Colombia	43.700.000,00	34.960.000,00	8.740.000,00	2580
9	CONT 077/05	900004070	Unión Temporal Diseño EDU 120	49.213.275,51	39.370.620,41	9.842.655,10	2048
10	CONT 19113/05	900061885	Consorcio Conobras	16.534.421,44	13.240.715,95	3.293.705,49	1846
11	CONT 186/07	900153113	Consorcio Mundial	647.437.110,00	561.818.219,50	85.618.890,50	843
12	CONT 178/07	900153113	Consorcio Mundial	675.418.462,97	604.805.564,61	70.612.898,36	184
13	CONT 179/07	900153113	Consorcio Mundial	845.189.646,90	755.561.022,56	89.628.624,34	922
14	CONT 184/07	900153211	Consorcio SA	48.621.467,10	0,00	48.621.467,10	1632
				<b>2.608.594.059,45</b>	<b>2.184.241.660,18</b>	<b>424.352.399,27</b>	

Fuente: Estados contables a 31/12/2012

Como se evidencia en el cuadro, se hicieron pagos de anticipos por valor de \$2.608.594.054, de los cuales a la fecha no se han legalizado \$424.352.399; por lo tanto se hace necesario, en desarrollo de la visita fiscal, determinar las causas por las cuales estos recursos públicos que fueron entregados a particulares no han sido legalizados ante la Secretaría de Educación Distrital-SED.

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

De la evaluación, se estableció que efectivamente se giraron anticipos que fueron amortizados parcialmente en algunos casos y en otros no se amortizaron;

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

que la entidad no gestionó 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, pérdida 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 a través de las interventorías y de los supervisores o interventores del área técnica, documentos soportes sin el lleno de los requisitos, desorden generalizado en los expedientes contractuales, los cuales no dan total cuenta de la correcta inversión del anticipo ni de la calidad de los bienes y servicios recibidos, los cuales en ocasiones presentan contradicciones, entre otros.

Es preciso señalar, que el objetivo de la visita fiscal estaba enfocado al tema de los anticipos mencionados en el cuadro N° 1; pero teniendo en cuenta las irregularidades detectadas en la generalidad de los contratos como se expresa en el párrafo anterior; este Ente de Control, podrá hacer una evaluación a la totalidad del desarrollo de los mismos en futuras visitas fiscales o auditorías.

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

- Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los gestores públicos.
- No se evidencia dentro del expediente contractual, que la administración haya llevado a cabo un ejercicio riguroso del control de la ejecución del contrato, a través de la supervisión que ejerce el área técnica, ni por parte del interventor.
- Inadecuada planeación de los contratos, lo cual se hace evidente en las continuas suspensiones a la ejecución de los contratos y modificaciones los mismos.
- Aún cuando se evidencian soportes de requerimientos a los contratistas para devolución del valor no amortizado del anticipo y para la realización del trámite de liquidación de los contratos éstos no fueron efectivos.
- La administración actuó negligentemente al dejar vencer los términos con que cuenta para adelantar la terminación y liquidación de los contratos; así como para la declaración del siniestro de la póliza de manejo de anticipo.

En el cuadro N° 2, se muestran los resultados de la visita fiscal relacionando el valor de los saldos de anticipos pendientes por amortizar según el objetivo de la visita fiscal y el valor de los saldos pendientes por amortizar que constituyen



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

posible daño al patrimonio del Distrito Capital, más el valor de \$86.467.111 correspondiente a estudios y diseños arquitectónicos para el reforzamiento del colegio Tomás Jefferson, realizados mediante el contrato de consultoría No. 139/04; que no fueron utilizados por cuanto la SED decidió no realizar las obras que hacían parte del objeto del convenio 184 de 2007, porque el predio se encuentra ubicado en zona forestal y tiene afectación vial. Es preciso señalar que del contrato N° 139/04 se configuró posible daño al patrimonio en la visita fiscal anterior al tema de Anticipos, pero que por su relación con el contrato N° 184/07 se evaluó en esta visita fiscal y su valor se constituye como posible daño al patrimonio.

**CUADRO N° 2  
RESULTADOS VISITA FISCAL**

No Orden	N° Contrato	Beneficiario	Saldo anticipo pendiente por amortizar	Total analizado visita fiscal	Observación
1	CONT 094/04	Consortio Consultores de Colombia	29,496,965.90	29,496,965.90	Presunto daño patrimonial
2	CONT 197/04	Consortio CQ 133	10,211,381.82	10,211,381.82	Presunto daño patrimonial
3	CONT 089/04	Consortio Diseños 2004	24,438,735.31	24,438,735.31	Presunto daño patrimonial
4	CONT 070/04	Consortio Diseños y Proyectos	6,411,201.32	6,411,201.32	Presunto daño patrimonial
5	CONT 096/04	Consortio SED 2004	4,009,468.98	4,009,468.98	Presunto daño patrimonial
6	CONT 117/04	Gonzalez Paez Luis Fernando	26,524,818.58	0.00	Existe demanda en contra de la SED con número de proceso 2009 – 00498, ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, con fecha de inicio de 25/11/09, por solicitud de declaratoria de incumplimiento del contrato 117/2004, en cuantía de \$382.465.830. El proceso se encuentra en recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia proferida a favor de la SED.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

No Orden	N° Contrato	Beneficiario	Saldo anticipo pendiente por amortizar	Total analizado visita fiscal	Observación
7	CONT 549/99	Uffizi Ltda.	6,901,586.47	0.00	El 9/03/2007 se inició por la SED actuación de demanda en contra del contratista, mediante proceso N° 2007-00090, por intereses por cobro de anticipo del 50% del valor de la orden de compra, así como los daños y perjuicios causados a la SED (daño emergente-lucro cesante)
8	CONT 194/03	Universidad Nacional De Colombia	8,740,000.00	8,740,000.00	Presunto daño patrimonial
9	CONT 077/05	Unión Temporal Diseño EDU 120	9,842,655.10	9,842,655.10	Presunto daño patrimonial
10	CONT 19113/05	Consortio Conobras	3,293,705.49	3,293,705.49	Presunto daño patrimonial
11	CONT 186/07	Consortio Mundial	85,618,890.50	85,618,890.50	Presunto daño patrimonial
12	CONT 178/07	Consortio Mundial	70,612,898.36	0.00	Mediante Resolución 1419 del 09 de junio de 2010 la SED liquida unilateralmente el contrato, en la cual se amortiza el saldo pendiente del anticipo y se establece un saldo a favor de la SED por \$416.636.891. La SED Interpuso demanda en contra del contratista según proceso No. 2010-28087 ante el Tribunal Contencioso Administrativo.
13	CONT 179/07	Consortio Mundial	89,628,624.34	0.00	En relación con el contrato de obra 179/07, que el saldo reflejado como pendiente por amortizar, no corresponde ya que por error en el reporte de seguimiento a la amortización de los anticipos la amortización del mismo mediante acta N° 5 se registró en otro contrato del mismo tercero, CONSORCIO MUNDIAL, por lo que al realizar el ajuste el saldo por amortizar es \$0. Sin embargo, se incluye en hallazgo disciplinario por la no terminación y liquidación del contrato dentro de los términos contractuales y legales.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

No Orden	N° Contrato	Beneficiario	Saldo anticipo pendiente por amortizar	Total analizado visita fiscal	Observación
14	CONT 184/07	Consortio SA	48,621,467.10	0.00	El contrato 184/07 fue analizado en la visita fiscal al tema de Anticipos realizada en el mes de agosto; en el cual se evidenció que no se realizaron las obras de reforzamiento en el Tomas Jefferson, porque el predio se encuentra ubicado en zona forestal y tiene afectación vial. Los estudios y diseños para las obras de dicho colegio habían sido contratados y pagados mediante contrato No. 139/04, por valor de \$86.467.111, el cual constituye daño al patrimonio Distrital y se materializó en el año 2008 cuando la SED decide no realizar las obras.
	CONT 139/04	Consortio Consultorías Escolares		86.467.111	
<b>TOTALES</b>			<b>424,352,399.27</b>	<b>268,530,115.42</b>	

Fuente: Estados contables a 31/12/2011 y expedientes contractuales

En conclusión, producto de la visita fiscal se configuraron 12 hallazgos administrativos, de los cuales 10 tienen presunta incidencia fiscal y 3 presunta incidencia disciplinaria. (Ver Anexo Cuadro de Hallazgos Detectados).

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dió respuesta al informe preliminar de la visita fiscal actual, (como tampoco lo hizo al informe preliminar de la visita anterior sobre el mismo tema); lo que en consecuencia se ve reflejado en la confirmación de todos los hallazgos comunicados.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

## 2. RESULTADOS OBTENIDOS

### 2.1. CONTRATO DE CONSULTORÍA 094 DE 2004

Contratista: CONSORCIO CONSULTORES DE COLOMBIA

NIT: 830.147.483-7

Valor Inicial: \$300.067.593

Anticipo (20%): 49.161.609.83

Saldo por amortizar: \$29.496.965.

Acta de Inicio: 7 de octubre de 2004

Plazo de ejecución: 210 días

Tiempo suspendido: 962 días

Fecha de terminación: 22 de diciembre de 2007<sup>1</sup>.

2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$29.496.965 correspondiente al valor del anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 094 de 2004.

El Contrato de Consultoría 094, fue suscrito por la SED el 15/09/2004 con el CONSORCIO CONSULTORES DE COLOMBIA con el objeto de: *% Realización de la consultoría del diseño de reforzamiento estructural ajustando la sede a estándares mínimos de la SED en la edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran en las siguientes instituciones educativas CED BUENAVISTA, SOROTAMA, TORCA, AGUSTÍN FERNÁNDEZ, USAQUÉN, CODITO, PILOTO BAVARIA, PILOTO DE APLICACIÓN, de la localidad 1 Usaquéñõ +*

En el informe presentado por la Dirección Financiera de la SED, se observa que se canceló al contratista la suma de \$143.551.900.71, de los cuales \$49.161.609.83, se giraron por concepto de anticipo, siendo amortizados por el contratista únicamente \$19.664.643, quedando a la fecha, un saldo por amortizar por valor de \$29.496.965.

<sup>1</sup> Dato tomado del Balance General del Contrato, elaborado por la Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

CUADRO N° 2  
ANTICIPO CONTRATO DE CONSULTORÍA N° 094 DE 2004

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
2063	1/12/2004	Giro del anticipo	\$49.161.610
4108	18/04/2005	Amortización del anticipo, pago acta parcial N° 1	\$19.664.644
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$29.496.965</b>

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

En relación con los aspectos contractuales la SED, informa que a la fecha no se ha liquidado el contrato y la entidad ya perdió competencia para liquidar. Mediante oficio S-150346 del 2010 la dirección de Construcciones, solicitó requerimiento al contratista para que normalizara el pago del anticipo, con copia a la interventoría, del cual no hubo respuesta. La entidad, no da cuenta de las razones por las cuales el contrato no se terminó, ni liquidó dentro de los términos contractuales y legales.

Teniendo en cuenta que en el balance general reportado por el área Técnica, el contrato se terminó el 22/12/2007, a la fecha existe un saldo por ejecutar de \$156.515.693, un valor del anticipo pendiente por amortizar de \$29.496.965 y no se encuentra liquidado; se indagó en la Oficina Asesora Jurídica si existe alguna acción judicial en contra o a favor de la SED, a lo cual esta dependencia informó que no.

De la información suministrada en visita fiscal, mediante oficio N° S-2012-114328 del 28/08/2012, en la ficha Final de Recepción de Planos y Estudios Técnicos, se registra que de este contrato fueron entregados parcialmente los productos objeto del mismo, en relación con los estudios y diseños de las IEDs Buena Vista, Torca, Agustín Fernández, Usaquén, Codito, Piloto Bavaria y Piloto de Aplicación; del IED Sorotama no se reporta la ficha Final; en oficio CEA-C0001-094/04/692 del 25/08/2006, la Universidad Nacional, interventora del contrato, informa a la SED que el consultor manifestó que en comité del 6/04/2006 se determinó que por encontrarse dicha IED en zona de alto riesgo por remoción en masa, el proyecto de reforzamiento no se desarrollaría hasta que la SED emitiera concepto al respecto.



### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

De otra parte, al preguntar a la administración si a la fecha para el contrato 094/04, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del amparo de buen manejo del anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello.

De la revisión del expediente contractual se establece que existen reiterados requerimientos por parte de la interventoría ejercida por la Universidad Nacional de Colombia, por incumplimiento del contratista de las obligaciones contractuales. Además, se evidencia que la interventoría mediante oficio del 25/08/2006 recomendó a la SED imponer multa por el incumplimiento del contratista a los términos pactados en el contrato y no se evidencia soportes que den cuenta de la decisión tomada por la SED en este sentido.

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

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

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

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

El objetivo principal de la liquidación del contrato, consiste en definir cuentas, y presentar las reclamaciones a que haya lugar y poder finiquitar la relación entre



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

las partes del negocio jurídico. La liquidación del contrato, resulta obligatoria en todos los contratos de conformidad con lo establecido en L.80 de 1993, artículos 4, 16, 18, 24, 25 (numeral 19), art. 41, 42, 45, 56, 60, 61, 65, 70, 71; la Ley 104 de 1993, art.82; decreto 418/97, art.90; decreto 01 de 1984, art.136 (numeral 10); Ley 446 de 1998, Art.44.

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

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

En caso de no darse la liquidación en los términos anunciados precedentemente, la jurisprudencia y la doctrina aceptaron que la liquidación podrá efectuarse tanto voluntaria, como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal últimamente mencionado, según lo establecido en el artículo 136, numeral 10, literal d) del Código Contencioso Administrativo, que reza: *“ 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>2</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 caduco,

<sup>2</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**

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.

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

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato de consultoría No. 094 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del Distrito Capital y **se configura un presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$29.496.965.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$29.496.965.**

## 2.2. CONTRATO DE CONSULTORÍA 197 DE 2004

Contratista: CONSORCIO CQ 133  
NIT: 900.004.209-5  
Valor Inicial: \$296.130.073  
Anticipo (20%): \$51.056.909  
Saldo por amortizar: \$10.211.381.  
Acta de Inicio: 26 de enero de 2005  
Plazo de ejecución: 180 días  
Tiempo suspendido: 441 días  
Fecha de terminación: 8 de octubre de 2006.

2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$10.211.381 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 197 de 2004.



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

La SED suscribió el Contrato de Consultoría No. **197** el 31 de diciembre de 2004 con el **CONSORCIO CQ 133**, con el objeto de: *“realizar la consultoría del diseño de reforzamiento estructural ajustando la sede a estándares mínimos, plan maestro de equipamiento de la SED en las edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran en las instituciones educativas Agoberto Mejía Cifuentes, los Héroes, San Jorge, Darío Echandía, San Pedro Claver, John F. Kennedy, Rosa María Gordillo+”*

En el informe presentado por la Dirección Financiera de la SED, se observa que se canceló al contratista la suma de \$247.115.440, de los cuales \$51.056.909, se giraron por concepto de anticipo, siendo amortizados por el contratista únicamente \$40.845.527, quedando a la fecha, un saldo por amortizar por valor de \$10.211.381.

**CUADRO N° 3  
ANTICIPO CONTRATO DE OBRA N° 197 DE 2004**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
3033	19-01-05	Giro del anticipo	\$ 51.056.909
4508	01-08-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 1	\$ 10.471.126
02-1792	11-10-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 2	\$ 9.951.637
7056	23-11-06	Amortización anticipo, Acta parcial No. 3	\$ 4.408.520
8118	15-12-06	Amortización anticipo, Acta parcial No. 4	\$ 16.014.244
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$10.211.381</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

Sobre la ejecución de este contrato, se observó lo siguiente:

EL 5 de septiembre de 2006 el Director de interventoría de la Universidad Nacional certifica: *“PRODUCTO RECIBIDO Y APROBADO: Diseño de reforzamiento estructural y diseño de estructuras nuevas correspondientes a los IED Agoberto Mejía Cifuentes, los Héroes, San Jorge, Darío Echandía, San Pedro Claver, John F. Kennedy, Rosa María Gordillo, quedan pendientes observaciones menores+”*

Sin embargo, mediante Oficio CEA . C001-895/2006 del 28 de noviembre de 2006, el Director de interventoría de la Universidad Nacional, indica, sobre la citada consultoría: *(õ ) De esta forma damos cumplimiento a nuestra obligación como*



### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

*interventoría de enviar la información relativa a los incumplimientos en que ha incurrido el consorcio, para que la Secretaría de Educación del Distrital tenga suficientes elementos de juicio para decidir sobre la imposición de las sanciones que considere pertinentes: Cualquier información adicional que considere pertinente, estaremos gustosos a suministrarla.+*

La anterior situación, no da certeza de si se recibieron o no a satisfacción los productos objeto del contrato, pese a que a la fecha ya se habían hecho recibos a satisfacción de los mismos.

El 4 de septiembre de 2007, el Profesor de la Universidad Nacional Mario Camilo Torres Suárez presenta derecho de petición ante la SED por presunto plagio profesional, referente a los estudios geotécnicos elaborados y presentados por el Consorcio CQ 133, al respecto este ente de control se pronunció en el informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral-Modalidad Regular, PAD 2008, Fase I, vigencia auditada 2007, configurando el hallazgo administrativo con incidencia penal y disciplinaria, identificado con el No. 3.2.3.2. y realizó el traslado a las instancias competentes.

El 10 de noviembre de 2008, la Profesional encargada de Planoteca de la Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos . SED, certifica: *que el CONSORCIO CQ 133, contrato de consultoría No. 197 de 2004 realizó la entrega de los siguientes documentos con el fin de proceder a la liquidación del contrato, conforme a lo establecido por la interventoría Universidad Nacional de Colombia y la SED, documentos recibidos: IED SAN JORJE: Cartilla de detalles en original, IED DARIO ECHANDIA: CD con el proyecto final y cartilla de detalles en original, IED SAN PEDRO CLAVER; cartilla de detalles en original IED LOS HEROES: memorias de cálculo, estudios de vulnerabilidad y de suelos radicados en Curaduría; IED ROSA MARIA GORDILLO: , estudios de vulnerabilidad y de suelos radicados en Curaduría; IED JHON F: KENNEDY: No aplica por cuanto el colegio no será construido con estos diseños; sin embargo, los documentos quedaron en archivos de curaduría; IED AGOBERTO MEJIA: memorias de cálculo y cartillas de detalles en original..(Subrayado fuera de texto)*

El 25 de marzo de 2009, el Responsable del Presupuesto de la SED emite certificado de disponibilidad presupuestal No. 2333 en cuantía de \$199.745.836, con el objeto de: *%reconocimiento de mayores áreas diseñadas dentro del contrato de consultoría 197 de 2004, tema tratado en el comité de conciliación y defensa judicial de la SED en sesión efectuada el 3 de diciembre de 2008 y soportada técnicamente por la interventoría ejercida por la Universidad Nacional en informe remitido el 4 de agosto de 2008 con radicado E-125255.+*

En proyecto de acta de terminación del 26 de marzo de 2009, suscrita por el contratista e interventor se indica: *%el objeto contractual ejecutado conforme a lo pactado correspondiente al 20% por concepto de licencias y su acuerdo modificatorio a la forma de pago,*



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

*no corresponde al 100%, dado que las licencias de construcción de los colegios quedaron en la etapa de radicación, dados los inconvenientes en las curadurías urbanas, asumiendo la continuidad de su trámite la Secretaría de Educación Distrital (õ )+*

Al respecto, es importante mencionar que el citado acuerdo modificatorio de pago, fue suscrito únicamente por el contratista e interventor, los cuales no tienen atribuciones para modificar las cláusulas contractuales, especialmente la forma de pago.

En oficio del 27 de julio de 2010, el Director de construcciones y Conservación de Edificaciones Educativas, informa al consorcio CQ133 sobre el desistimiento de los procesos de obtención de licencias de los colegios los Héroes y Jhon F. Kennedy, por no responder a tiempo las observaciones realizadas por la Curaduría No. 4, y solicita atender tales observaciones para continuar con el proceso.

Situación, que nuevamente deja incierto el cumplimiento del objeto contractual y el uso de los diseños radicados por el Consorcio.

La SED, no llevó a cabo la liquidación del contrato, tal como se indica en la certificación del 10 de marzo de 2010, suscrita por la Jefe Oficina de Contratos, así: *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 60 de la Ley 80 de 1993, en consonancia con el numeral 10 del artículo 136 del C.C.A. para llevar a cabo la liquidación del contrato de consultoría No. 197 de 2004, suscrito entre la Secretaría de Educación Distrital y el CONSORCIO CQ133, por cuanto la fecha de terminación del mismo fue el día 8 de octubre de 2006. En consecuencia se procederá a su archivo. .+(Negrilla y subrayado fuera de texto)*

De la información suministrada en visita fiscal, mediante oficio N° S-2012-114328 del 28/08/2012, en la ficha Final de Recepción de Planos y Estudios Técnicos, se registra que de este contrato fueron entregados parcialmente los productos objeto del mismo, en relación con los estudios y diseños de las IEDs Agoberto Mejía, Los Héroes, San Jorge, Darío Echandi, San Pedro Claver, Jhon F. Kennedy y Rosa María Gordillo

Teniendo en cuenta, que en el balance general reportado por el área Técnica, el contrato se terminó el 8/10/2006, a la fecha existe un saldo por ejecutar de \$49.014.633, un valor del anticipo pendiente por amortizar de \$10.211.381 y no se encuentra liquidado; se indagó en la Oficina Asesora Jurídica si existe alguna

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

acción judicial en contra o a favor de la SED, a lo cual esta dependencia informó que no.

De otra parte, al preguntar a la administración si a la fecha para el contrato de consultoría 197/04, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del amparo de buen manejo del anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello.

La entidad, no da cuenta de las razones por las cuales el contrato no se terminó, ni liquidó dentro de los términos contractuales y legales

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

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

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

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

El objetivo principal de la liquidación del contrato consiste en definir cuentas, y presentar las reclamaciones a que haya lugar y poder finiquitar la relación entre las partes del negocio jurídico. La liquidación del contrato resulta obligatoria en



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

todos los contratos de conformidad con lo establecido en L.80 de 1993, artículos 4, 16, 18, 24, 25 (numeral 19), art. 41, 42, 45, 56, 60, 61, 65, 70, 71; la Ley 104 de 1993, art.82; decreto 418/97, art.90; decreto 01 de 1984, art.136 (numeral 10); Ley 446 de 1998, Art.44.

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

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

En caso de no darse la liquidación en los términos anunciados precedentemente, la jurisprudencia y la doctrina aceptaron que la liquidación podrá efectuarse tanto voluntaria, como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal últimamente mencionado, según lo establecido en el artículo 136, numeral 10, literal d) del Código Contencioso Administrativo, que reza: *“ 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>3</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 caduco, conforme al parágrafo 2° del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformatorio del

<sup>3</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

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

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

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelanto una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato de consultoría No. 197 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del Distrito Capital y **se configura un presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$10.211.381.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar, en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$10.211.381.**

### 2.3. CONTRATO DE CONSULTORÍA 089 DE 2004

Contratista: CONSORCIO DISEÑOS 2004  
NIT: 830.147.092-2  
Valor Inicial: \$236.241.108  
Anticipo (20%): \$40.731.225.52  
Saldo por amortizar: \$24.438.735.31.  
Acta de Inicio: 27 de septiembre de 2004  
Plazo de ejecución: 180 días  
Tiempo suspendido: 1.004 días  
Fecha de terminación: 25 de diciembre de 2007

2.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$24.438.736 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 089 de 2004.



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

El Contrato de Consultoría 089 fue suscrito por la SED el 6/09/2004 con el CONSORCIO DISEÑOS 2004 con el objeto de: *%6 consultoría del diseño de reforzamiento estructural, ajustando la sede a estándares mínimos de la Secretaría de Educación en las edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran, en las Instituciones Educativas Distritales: PRADO PINZÓN, GUSTAVO MORALES, SUBA CENTRO, PRADO VERANIEGO DOS de la localidad 116 +*

En el informe presentado por la Dirección Financiera de la SED, se observa que se canceló al contratista la suma de \$118.935.179, de los cuales \$40.731.225.52 se giraron por concepto de anticipo, siendo amortizados por el contratista únicamente \$16.292.490.21, quedando a la fecha, un saldo por amortizar por valor de \$24.438.735.31.

**CUADRO N° 4  
ANTICIPO CONTRATO DE CONSULTORIA N° 089 DE 2004**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
1300	14-10-04	Giro del anticipo	\$ 40.731.226
3059	20-01-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 1	\$ 16.292.490
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$ 24.438.736</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

En la revisión del expediente contractual, se evidencian requerimientos por incumplimiento al contratista, por parte de la interventoría, como el realizado el 26/10/2005 mediante oficio CEA-C001-089/04-10/005; el 3/11/2005 mediante oficio CEA-C001-089/04-15/005; el 15/05/2006, con oficio CEA-C001-089/04-035; el 13/06/2006 con oficio CEA-C001-089/04-039 y por parte de la SED mediante oficio de correo certificado 090454 del 16/09/2005.

La interventoría realizada por la Universidad Nacional, sugirió en reiteradas oportunidades la imposición de multas como se consigna en oficios CEA-C135 del 18/10/2005 y CEA-C001-089/04-042 del 11/06/2006.

Igualmente, en oficio CEA-C001-089/04/12 del 26/10/2005 la interventoría, llama la atención al contratista sobre el hecho de que los productos entregados no se ajustan a los parámetros de entrega fijados por la interventoría.

Es preciso señalar que en desarrollo del PAD 2009, ciclo III, Auditoría Especial al tema de Mejoramiento Infraestructura, Prevención de Riesgos, Construcción y

### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Conservación de la Infraestructura en la Instituciones Educativas Distritales, se configuraron hallazgos con incidencia fiscal y disciplinaria relacionados con la ejecución del contrato de consultoría 089 de 2004, y se formularon hallazgos con incidencia fiscal y disciplinaria relacionados con la no utilización de diseños elaborados a través del mencionado contrato<sup>4</sup>.

De la información suministrada en visita fiscal, mediante oficio N° S-2012-114328 del 28/08/2012, en la ficha Final de Recepción de Planos y Estudios Técnicos, se registra que de este contrato fueron entregados parcialmente los productos objeto del mismo, en relación con los estudios y diseños de las IEDs Prado Pinzón, Gustavo Morales, Suba Centro y Prado Veraniego Dos.

Teniendo en cuenta que en el balance general reportado por el área Técnica, el contrato se terminó el 25/12/2007, a la fecha existe un saldo por ejecutar de \$117.305.929, un valor del anticipo pendiente por amortizar de \$24.438.735 y no se encuentra liquidado; se indagó en la Oficina Asesora Jurídica si existe alguna acción judicial en contra o a favor de la SED, a lo cual esta dependencia informó que no.

De otra parte, al preguntar a la administración si a la fecha para el contrato de consultoría 089/04, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del amparo de buen manejo del anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello.

La entidad no da cuenta de las razones por las cuales el contrato no se terminó, ni liquidó dentro de los términos contractuales y legales

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

- Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los gestores públicos.
- No se evidencia dentro del expediente contractual que la administración haya llevado a cabo un ejercicio riguroso del control de la ejecución del contrato, a través de la supervisión que ejerce el área técnica, ni por parte del interventor.
- Inadecuada planeación de los contratos, lo cual se hace evidente en las continuas suspensiones y modificaciones a los mismos.

<sup>4</sup> Informe de auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial Mejoramiento Infraestructura, Prevención de Riesgos, Construcción y Conservación de la Infraestructura en la Instituciones Educativas Distritales, numeral 2.3.3.4 y 2.3.3.5.

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

- Aún cuando se evidencian soportes de requerimientos al contratista para la liquidación del contrato; al igual que solicitud de devolución del valor no amortizado del anticipo; éstos no fueron efectivos.

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

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

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

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

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

En caso de no darse la liquidación en los términos anunciados precedentemente, la jurisprudencia y la doctrina aceptaron que la liquidación podrá efectuarse tanto voluntaria, como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal últimamente mencionado, según lo

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

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 caduco, conforme al parágrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformativo del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

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

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato de consultoría No. 089 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del Distrito Capital y **se configura un presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$24.438.736.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar, en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en

<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**

consecuencia **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$24.438.736.**

**2.4. CONTRATO DE CONSULTORÍA 070 DE 2004**

Contratista: CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS

NIT: 830.144.218-8

Valor Inicial: \$185.924.838

Anticipo (20%): \$32.056.006

Saldo por amortizar: \$6.411.201

Acta de Inicio: 26 de julio de 2004

Plazo de ejecución: 150 días

Tiempo suspendido: 295 días

Fecha de terminación: 13 de octubre de 2005.

2.4.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de \$6.411.201 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 070 de 2004.

El Contrato de Consultoría 070 fue suscrito por la SED el 15/07/2004 con el CONSORCIO DISEÑOS Y PROYECTOS con el objeto de: *Realización del diagnostico funcional según estándares mínimos, levantamiento estructural, análisis de vulnerabilidad sísmica y la totalidad de los diseños arquitectónicos, estructurales, eléctricos, hidráulicos, sanitarios, gas, voz y datos requeridos para llevarlas las IED a diseños funcionales y a estándares, diseño tanto de reforzamiento estructural de las edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran para las IED relacionadas a continuación: Guillermo León Valencia y Atanasio Girardot+.*

Del informe contable presentado por la SED, se observa que se canceló al contratista la suma de \$155.151.072, de los cuales \$32.056.006.6, se giraron por concepto de anticipo, siendo amortizados por el contratista únicamente \$25.644.805.28, quedando a la fecha, un saldo por amortizar por valor de 6.411.201

**CUADRO N° 5  
ANTICIPO CONTRATO DE CONSULTORIA N° 070 DE 2004**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
1015	08-09-04	Giro del anticipo	\$ 32.056.007



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

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
3982	05-04-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 1	\$ 16.028.003
4215	11-05-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 2	\$9.616.802
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$ 6.411.201</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación e Establecimientos Educativos

Mediante Resolución 00573 del 15/01/2008, la Secretaría de Educación Distrital, declara ocurrido el siniestro de incumplimiento de las especificaciones y requisitos mínimos fijados en el contrato de consultoría 070 de 15/7/2004 y se hace efectiva la póliza de calidad del mismo, en lo que se refiere al amparo de calidad por la suma de \$18.592.483.

Mediante Resolución 6898 del 10/10/2008, la SED resuelve el recurso de reposición interpuesto por la compañía Suramericana de Seguros y confirma la Resolución 00573 del 25/01/2008 y establece que el monto de la sanción impuesta al consorcio Diseños y Proyectos le será descontado de las cuentas que actualmente le adeude la Secretaría de Educación al Contratista, en el caso que no fuere viable, se hará efectivo con la póliza única de seguro de cumplimiento, expedida por Agrícola de Seguros

Con Resolución 005 del 2/02/2009, se rechaza el recurso de reposición interpuesto por el contratista Consorcio Diseños y Proyectos, por presentarse extemporáneamente.

El 5/03/2009 el jefe de la Oficina de Contratos, certifica que han quedado ejecutoriada la resolución Nos. 00573 del 25/01/2008

En acta de visita fiscal del día 27 de agosto de 2012, el área de contratos informa al equipo auditor que el contratista canceló la multa mediante RC No 4876828 del cual no se suministró copia.

Llama la atención a este ente de control, que se haya declarado ocurrido el siniestro de incumplimiento de las especificaciones y requisitos mínimos fijados en el contrato de consultoría 070 de 2004 y sin embargo, en la información suministrada en visita fiscal y mediante oficio N° S-2012-114328 del 28/08/2012,

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

en la ficha Final de Recepción de Planos y Estudios Técnicos no se registran observaciones a los diseños y estudios entregados ni se reportan faltantes.

Teniendo en cuenta que en el balance general reportado por el área Técnica, el contrato se terminó el 13/10/2005, a la fecha existe un saldo por ejecutar de \$30.773.766, un valor del anticipo pendiente por amortizar de \$6.411.201 y no se encuentra liquidado; se indagó en la Oficina Asesora Jurídica si existe alguna acción judicial en contra o a favor de la SED, a lo cual esta dependencia informó que no.

De otra parte, al preguntar a la administración si a la fecha para el contrato de consultoría 070/04, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del amparo de buen manejo del anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello, (oficio S-2012-106718 del 10 de agosto de 2012).

La entidad, no da cuenta de las razones por las cuales el contrato no se terminó, ni liquidó dentro de los términos contractuales y legales.

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

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

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



### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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

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

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

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

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

<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**

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

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

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato de consultoría No. 070 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del Distrito Capital y **se configura un presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$6.411.201.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$6.411.201.**

2.5. CONTRATO DE CONSULTORÍA 096 DE 2004.

Contratista: CONSORCIO SED 2004  
NIT: 830.146.077-5  
Valor Inicial: \$116.274.600  
Anticipo (20%): \$20.047.345  
Saldo por amortizar: \$4.009.469  
Acta de Inicio: 1 de octubre de 2004  
Plazo de ejecución: 180 días



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

Tiempo suspendido: 300 días

Fecha de terminación: 24 de enero de 2006

2.5.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$4.009.469 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 096 de 2004.

El Contrato de Consultoría 096 fue suscrito por la SED el 16/09/2004 con el CONSORCIO SED 2004 con el objeto de: *“consultoría del diseño de reforzamiento estructural, ajustando a la sede a estándares mínimos de la SED, en las edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran en las siguientes Instituciones Educativas: Danubio Azul, San Andrés de los Altos, Provincia De Quebec, Almirante Padilla sede B, el Virrey Solís de la loc 5 Usmeõ +*

Del informe contable presentado por la SED, se observa que se canceló al contratista la suma de \$97.029.149, de los cuales \$20.047.345, se giraron por concepto de anticipo, siendo amortizados por el contratista únicamente \$16.037.876, quedando a la fecha, un saldo por amortizar por valor de \$4.009.469.

**CUADRO N° 6  
ANTICIPO CONTRATO DE CONSULTORIA N° 096 DE 2004**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
2053	01-12-2004	Giro del anticipo	\$ 20.047.345
3827	16-03-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 1	\$8.018.938
4107	18-04-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 2	\$8.018.938
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$ 4.009.469</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

Revisado el expediente contractual se encontró que el subdirector de Plantas Físicas y el Supervisor del Área de Reforzamiento le solicitan al contratista informar *“el estado en que se encuentran cada uno de los ítems contractuales y si fueron recibidos a satisfacción con su respectiva fecha por parte de esta dependencia, tiempo ejecutado del contrato en mención y el tiempo que queda para su terminación; en caso de que existan actas de suspensión, por favor relacionarlas con el tiempo correspondienteõ +; lo cual deja*



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

ver la falta de control del área técnica sobre la ejecución del contrato al no contar con información clara sobre el desarrollo del mismo.

En el expediente contractual, se evidencia comunicación por parte de la SED al contratista en la que se hace requerimiento de explicaciones por el incumplimiento de los términos pactados en el contrato, como es el caso del oficio N° S-047830 del 27/05/2005 remitido por el Subdirector de Plantas Físicas y el Supervisor del Proyecto de Reforzamiento al contratista; al igual que comunicación al contratista de la interventoría realizada por la Universidad Nacional CEA-C001-096/04-01 del 17/06/2005 para conocer el grado de avance del proyecto.

Mediante oficio CEA-C001-096/04-02/2005 del 22 de julio de 2005 la Universidad Nacional, como interventora le comunica al contratista que ha sugerido a la SED oficiar a la compañía Liberty Seguros S.A. para que se haga efectiva la póliza por incumplimiento del contrato.

Al preguntar a la administración si a la fecha para el contrato de consultoría 096/04, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del amparo de buen manejo del anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello

Mediante oficio 450-I-028215 del 18/05/2006 el subdirector de contratos, solicitó al Subdirector de Plantas Físicas documentos del desarrollo del contrato N° 096/04 que no se encuentran en el expediente contractual, como son: *actas de terminación, liquidación o en su defecto aquellas que demuestren el término de ejecución real del contrato en mención.*+

De la información suministrada en visita fiscal, mediante oficio N° S-2012-114328 del 28/08/2012, no se remitió la ficha Final de Recepción de Planos y Estudios Técnicos que certifique la entrega por parte del contratista los productos objeto de este contrato de consultoría para ninguna de las IED.

Teniendo en cuenta que en el balance general reportado por el área Técnica, el contrato se terminó el 24/01/2006, a la fecha existe un saldo por ejecutar de \$19.245.451, un valor del anticipo pendiente por amortizar de \$4.009.469 y no se encuentra liquidado; se indagó en la Oficina Asesora Jurídica si existe alguna acción judicial en contra o a favor de la SED, a lo cual esta dependencia informó que no.

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

La entidad no da cuenta de las razones por las cuales el contrato no se terminó, ni liquidó dentro de los términos contractuales y legales.

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

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

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

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

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

La ley ha conferido una prerrogativa especial a la entidad para liquidar de manera unilateral los contratos, cuando las partes fracasan en su intento de hacerlo de manera, bien sea por discrepancias de tal naturaleza que ni siquiera la bilateralidad con salvedades resulta predicable, o bien por la total displicencia

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

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>7</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 caduco, conforme al parágrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformativo del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

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

<sup>7</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 de consultoría No. 096 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del Distrito Capital y **se configura un presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$4.009.469.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$4.009.469.**

## 2.6. CONTRATO DE CONSULTORÍA 194 DE 2003.

Contratista: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
NIT: 899.999.063-9  
Valor Inicial: \$229.700.000  
Anticipo (20%): \$43.700.000  
Saldo por amortizar: \$8.740.000  
Acta de Inicio: 30 de enero de 2004  
Plazo de ejecución: 140 días  
Tiempo suspendido: 477 días  
Fecha de terminación: 7 de octubre de 2005

2.6.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$8.740.000 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 194 de 2003.

El Contrato de Consultoría 194 fue suscrito por la SED el 31 de diciembre de 2003 con la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA con el objeto de: *desarrollar el diseño arquitectónico, estudios técnicos del IED El Tintal, ubicado en la Avenida Ciudad de Cali No.7-15 Sur según el manual de Estándares Básicos para construcciones escolares elaborado por la S.E.D. de las I.E.D., el programa arquitectónico+*

Del informe presentado por el área financiera de la SED, se observa que se canceló al contratista la suma de \$183.540.000, de los cuales \$43.700.000, fueron girados por concepto de anticipo, siendo amortizados por el contratista

Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

únicamente \$34.960.000, quedando a la fecha, un saldo por amortizar por valor de \$8.740.000.

**CUADRO N° 7**  
**ANTICIPO CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DE CONSULTORIA N° 194 DE 2003**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
527	9/03/04	Giro del anticipo	\$43.700.000
2-1139	24/06/04	Amortización anticipo, Acta parcial No. 1	\$17.480.000
2-1266	9/08/04	Amortización anticipo, Acta parcial No. 2	\$8.740.000
2-1638	7/12/04	Amortización anticipo, Acta parcial No. 3	\$8.740.000
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$8.740.000</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

El acta de liquidación del 4 de febrero de 2008 suscrita por la Universidad Nacional de Colombia, como interventora, el Interventor interno de la SED y el Ordenador del gasto, fue tramitada por el área de diseños de la Dirección de Construcciones pero no dieron trámite de pago dado que la universidad no radicó acta final y facturas, a hoy y por fechas ya perdería competencia para liquidar.

En la información suministrada en visita fiscal y mediante oficio N° S-2012-114328 del 28/08/2012, en la ficha Final de Recepción de Planos y Estudios Técnicos no se registran observaciones a los diseños y estudios entregados ni se reportan faltantes; sin embargo no hay evidencia en el expediente del recibo a satisfacción de los productos contratados.

Teniendo en cuenta que en el balance general reportado por el área Técnica, el contrato se terminó el 7/10/2005, a la fecha existe un saldo por ejecutar de \$46.160.000, un valor del anticipo pendiente por amortizar de \$8.740.000 y no se encuentra liquidado; se indagó en la Oficina Asesora Jurídica si existe alguna acción judicial en contra o a favor de la SED, a lo cual esta dependencia informó que no.



### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

De otra parte, al preguntar a la administración si a la fecha para el contrato de consultoría 194/03, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del amparo de buen manejo del anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello, (oficio S-2012-106718 del 10 de agosto de 2012).

La entidad no da cuenta de las razones por las cuales el contrato no se terminó, ni liquidó dentro de los términos contractuales y legales.

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

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

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

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

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

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

Ley 104 de 1993, art.82; Decreto 418/97, art.90; Decreto 01 de 1984, art.136 (numeral 10); Ley 446 de 1998, Art.44.

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

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

En caso de no darse la liquidación en los términos anunciados precedentemente, la jurisprudencia y la doctrina aceptaron que la liquidación podrá efectuarse tanto voluntaria, como unilateralmente dentro de los dos años siguientes al vencimiento del último plazo legal últimamente mencionado, según lo establecido en el artículo 136, numeral 10, literal d) del Código Contencioso Administrativo, que reza: *“ 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 de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco, conforme al parágrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformativo del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

<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**

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

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelantó una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato de consultoría No. 194 de 2003, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del Distrito Capital y **se configura un presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$8.740.000.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$8.740.000.**

## 2.7. CONTRATO DE CONSULTORÍA 159 DE 2004

Este contrato se incluyó a cambio del 077/05, por cuanto el valor relacionado como anticipo pendiente por amortizar reportado por el área contable, corresponde al 159/04 y no al 077/05.

Contratista: Unión Temporal Diseño EDU 120

NIT: 900.000.070-9

Valor Inicial: \$285.436.997

Anticipo (20%): \$49.213.275

Total Anticipo: \$49.213.275

Saldo por amortizar: \$9.842.655

Acta de Inicio: 17 de enero de 2005

Plazo de ejecución: 180 días calendario

Tiempo suspendido: 1189 días calendario

Fecha de terminación: 16 de octubre de 2008



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

2.7.1. Hhallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$9.842.655 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de consultoría 159 de 2004.

El Contrato de Consultoría 159 fue suscrito por la SED el 28/12/2004 con UNION TEMPORAL DISEÑO EDU 120 con el objeto de: *%consultoría del diseño de reforzamiento estructural ajustando la sede a estándares mínimos, plan maestro de equipamiento de la sed en las edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran en las instituciones educativas distritales relacionadas a continuación.: (Babilonia, Juan Rey, Vianey, Gonzalo Jiménez de Quesada, República de Costa Rica, Mercedes de Fernández, Domingo Faustino Sarmiento) +*

Del informe presentado por el área financiera de la SED, se observa que se canceló al contratista la suma de \$238.192.253, de los cuales \$49.213.275, fueron girados por concepto de anticipo, siendo amortizados por el contratista únicamente \$39.370.620, quedando a la fecha, un saldo por amortizar por valor de \$9.842.655

En acta de visita fiscal realizada día 28 de agosto de 2012 a la Oficina Asesora Jurídica de la SED, se indagó a qué corresponde el valor sujeto a conciliación, de acuerdo con el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la SED en sesión el 20/05/2008, a lo cual respondió lo siguiente: *%En el acta 171 del Comité de Conciliación del 8/07/2011, se presentó para estudio una solicitud de conciliación extrajudicial presentada por la Unión Temporal Diseño Edu 120, relacionada con el contrato 159 del 28/12/2004, cuyas pretensiones eran \$113.284.723. Con relación a la decisión tomada por el Comité de Conciliación en su momento en relación con las pretensiones del contratista fue no conciliar según consta en dicho documento teniendo como argumento legal que ya había operado la caducidad, se anexa en 3 folios copia del acta. Igualmente se anexa en 3 copia del acta No. 112 de 3/12/2008 y en 2 folios el reporte del SIPROJ de la última actuación la cual fue el estudio del comité de conciliación según acta 171 del 8/07/2011+ %No hay más actuación después del estudio por parte del comité de conciliación+*

**CUADRO N° 8  
ANTICIPO CONTRATO DE CONSULTORIA N° 159 DE 2004**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
3035	19-01-05	Giro del anticipo	\$49.213.276
02-1596	13-07-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 1	\$ 14.566.175



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

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
02-1895	06-12-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 2	\$ 5.119.135
02-1897	07-12-05	Amortización anticipo, Acta parcial No. 3	\$ 16.554.685
2606	23-05-06	Amortización anticipo, Acta parcial No. 4	\$ 3.130.624
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$ 9.842.655</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

Atendiendo lo anterior, este equipo auditor mediante oficio de fecha 03 de agosto de 2012 con radicado E2012-132562 requirió a la entidad para que informara si la entidad ejerció todas las acciones administrativas, financieras, jurídicas y contenciosas necesarias para lograr el recaudo y recuperación de los recursos a favor de la entidad, la SED para este requerimiento respondió mediante oficios del 08 de Agosto de 2012 con radicado S- 2012- 106718; 17 de agosto de 2012 con radicado S2012-110283 y del 21 de Agosto de 2012 con radicado S- 2012- 111003 que la entidad perdió competencia para liquidar.

Además, informa que el contratista radicó en la entidad los documentos de la liquidación con el pago final y su amortización dentro de los plazos legales; sin embargo, se perdió competencia estando en manos de la oficina de contratos y no se pudo adelantar el trámite de pago final con su respectiva amortización.

De la información suministrada en visita fiscal, mediante oficio N° S-2012-114328 del 28/08/2012, en la ficha Final de Recepción de Planos y Estudios Técnicos, se registra que de este contrato fueron entregados parcialmente los productos objeto del mismo.

Teniendo en cuenta que en el balance general reportado por el área Técnica, el contrato se terminó el 16/10/2008, a la fecha existe un saldo por ejecutar de \$47.244.745, un valor del anticipo pendiente por amortizar de \$9.842.655 y no se encuentra liquidado; se indagó en la Oficina Asesora Jurídica si existe alguna acción judicial en contra o a favor de la SED, a lo cual esta dependencia informó que no.

De otra parte, al preguntar a la administración si a la fecha para el contrato de consultoría 159/04, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del



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

amparo de buen manejo del anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello, (oficio S-2012-106718 del 10 de agosto de 2012).

La entidad no da cuenta de las razones por las cuales el contrato no se terminó, ni liquidó dentro de los términos contractuales y legales.

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

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

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)



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

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.+ 9. Vencido el término precedente no podrá efectuarse liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente.

Lo anterior, indica que vencido el término de caducidad de la acción contractual, la Secretaría de Educación del Distrito, perdió la competencia para proceder a la liquidación del contrato y por tanto, no es viable entrar a recuperar los dineros no amortizados y que fueron entregados al contratista por concepto de anticipo. Además, es imposible, extender a la figura jurídica de la conciliación para levantar un documento que permita establecer el balance final o estado de cuenta, para proceder a extinguir definitivamente la relación contractual, puesto que el término de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco, conforme al parágrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, 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 159 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del distrito capital

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

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los

<sup>9</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**

casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificación+

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

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 159 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del distrito capital. Por todo lo anterior, se configura un **presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$9.842.655.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$9.842.655.**

2.8. CONTRATO DE OBRA 19-113-00-05.

Contratista: CONSORCIO CONOBRAS  
NIT: 900.061.885-7  
Valor Inicial: \$315.336.053  
Anticipo con recursos SED : \$16.534.421  
Saldo por amortizar: \$3.293706.  
Acta de Inicio: 14 de febrero de 2006  
Plazo de ejecución: 30 días  
Tiempo suspendido: 211 días  
Fecha de terminación: 12 octubre de 2006



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

2.8.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$3.293.706 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de obra 19-113-00-05.

El Contrato de Obra UEL. SED 19-113-05, fue suscrito el 28 de diciembre de 2005 con el CONSORCIO CONOBRAS con el objeto de: *ejecución de las obras necesarias para la atención de emergencia, reparación, adecuación y ajuste a estándares básicos de las instituciones educativas del grupo 5. Colegio Arborizadota Alta - Colegio Confederación Brisas Del Volador - Colegio Compartir Lucero Alto - Rafael Uribe.*

Mediante oficio I-5420-39701 del 27 de agosto de 2012 la Oficina de Tesorería y Contabilidad informa que el contrato fue financiado con recursos UEL-SED, de los cuales la SED giró por concepto de anticipo \$16.534.421, de los cuales se encuentra pendiente por amortizar \$3.293.706 y el contrato no se liquidó; se indagó en la Oficina Asesora Jurídica si existe alguna acción judicial en contra o a favor de la SED, a lo cual esta dependencia informó que no.

**CUADRO N° 9  
ANTICIPO CONTRATO DE OBRA UEL-SED N° 19-113-00-05 DE 2005**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
1171	24/03/06	Giro del anticipo	\$16.534.421
6067	24/10/06	Amortización anticipo, Acta parcial No. 1	\$ 8.094.024
7582	11/12/06	Amortización anticipo, Acta parcial No. 2	\$ 5.146.692
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$ 3.293.706</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos

Mediante oficio del 23 de abril de 2010, el Director de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos le informa al Representante Legal del Consorcio CONOBRAS: *la obra objeto del contrato No. UEL-SED 19-113-00-05 culminó mediante Acta de Terminación de fecha 12 de octubre de 2006 y por tanto el conteo de los términos de los dos años y medio, se cuenta a partir de esa fecha hasta el 12 de abril de 2009(día último del conteo de los dos años y medio o fecha de vencimiento). Durante este lapso, la liquidación la suscribió el contratista mediante acta de fecha 16 de marzo de 2009 durante el periodo legal. Pero, la interventoría remite dicha acta a la SED mediante oficio CSEDUD-09 -*

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

2030 del 9 de julio de 2009 con radicado en la SED E-2009-125097 una vez vencidos los términos legales para liquidar el contrato +

De otra parte, al preguntar a la administración si a la fecha para el contrato de consultoría 19-113-00-05/2005, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del amparo de buen manejo del anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello, (oficio S-2012-106718 del 10 de agosto de 2012).

La entidad, no da cuenta de las razones por las cuales el contrato no se terminó, ni liquidó dentro de los términos contractuales y legales.

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

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

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



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

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.+ 10. Vencido el término precedente no podrá efectuarse liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente.

Lo anterior, indica que vencido el término de caducidad de la acción contractual, la Secretaría de Educación del Distrito, perdió la competencia para proceder a la liquidación del contrato y por tanto, no es viable entrar a recuperar los dineros no amortizados y que fueron entregados al contratista por concepto de anticipo. Además, es imposible, extender a la figura jurídica de la conciliación para levantar un documento que permita establecer el balance final o estado de cuenta, para proceder a extinguir definitivamente la relación contractual, puesto que el término de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco, conforme al parágrafo 2º del artículo 81 de la ley 446 de 1998, 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 159 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del distrito capital

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

---

<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

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificación+

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

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 UEL. SED 19-113-05, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del distrito capital. Por todo lo anterior, se configura un **presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$3.293.706.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$3.293.706.**

## 2.9. CONTRATO DE OBRA 186 DE 2007

Contratista: CONSORCIO MUNDIAL  
NIT: 900.153.113-5  
Valor Inicial: 2.158.123.700,00  
Anticipo (30%): 647.437.110,00



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

Saldo por amortizar: \$85.618.891  
Acta de Inicio: 16 de julio de 2007  
Plazo de ejecución: el plazo inicial de 180 días calendario  
Tiempo suspendido: 138 días calendario  
Fecha de terminación: 10 de septiembre de 2008

2.9.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, por valor de \$85.618.891 correspondiente al anticipo pendiente por amortizar, con ocasión del contrato de obra 186 de 2007.

El Contrato de Obra 186 fue suscrito por la SED el 31 de mayo de 2007 con CONSORCIO MUNDIAL por valor de \$ 2.158.123.700 con el objeto de: *%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 Luis López de Mesa, Sede A Luis López de Mesa ,de acuerdo a los planos, especificaciones y cantidades de obra entregados a la SED por el diseñador responsable.+*

Del informe presentado por el área financiera de la SED, se observa que se canceló al contratista la suma de \$1.771.073.543, de los cuales \$647.437.110 fueron girados por concepto de anticipo, siendo amortizados por el contratista únicamente \$561.818.219 quedando a la fecha, un saldo por amortizar por valor de \$85.618.891.

**CUADRO N° 10  
ANTICIPO CONTRATO DE OBRA N° 186 DE 2007**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
5352	23-07-07	Giro del anticipo	\$ 647.437.110
9938	03-12-07	Amortización anticipo, Acta parcial No. 1	\$ 40.759.795
2551	02-05-08	Amortización anticipo, Acta parcial No. 2	\$ 39.172.769
3791	18-06-08	Amortización anticipo, Acta parcial No. 3	\$ 82.704.433
4170	08-07-08	Amortización anticipo, Acta parcial No. 4	\$ 53.734.067
5985	19-09-08	Amortización anticipo, Acta parcial No. 5	\$ 49.400.958
8257	02-12-08	Amortización anticipo, Acta parcial No. 6	\$43.156.634
8371	03-12-08	Amortización anticipo, Acta parcial No. 7	\$ 84.949.052
9602	24-12-08	Amortización anticipo, Acta parcial No. 8	\$ 56.340.748
8072	09-09-09	Amortización anticipo, Acta parcial No. 9	\$ 76.534.512
8094	09-09-09	Amortización anticipo, Acta parcial No. 10	\$ 35.065.250
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$ 85.618.891</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos



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

La SED, expidió la resolución No. 1383 del 05-06-2009 mediante la cual rescinde el contrato de obra No. 186 de 2007 y ordena liquidar las cantidades de obras y el valor finalmente ejecutado y aquellas no ejecutadas; y con Resolución No 1574 del 01-07-2010 se confirma en todas sus partes la Resolución 1383 del 05 de junio de 2009.

La oficina de contratos, con memorando I-2010-047175 del 24-09- 2010 remite los actos administrativos a la Dirección de Construcciones para la verificación de los valores susceptibles de descuento en el acta de liquidación y determinar si hay cobro de excedente para viabilizar el cobro a la aseguradora o remitir a la Oficina Jurídica para realizar el cobro coactivo; petición que fue reiterada con memorando I-2012-007400 del 10-02-2012, sin que a la fecha se haya adelantado ninguna gestión al respecto.

Teniendo en cuenta que en el balance general reportado por el área Técnica, el contrato se terminó el 10/09/2008, a la fecha existe un saldo por ejecutar de \$387.050.157, un valor del anticipo pendiente por amortizar de \$85.618.891 y no se encuentra liquidado; se indagó en la Oficina Asesora Jurídica si existe alguna acción judicial en contra o a favor de la SED, a lo cual esta dependencia informó que no.

De otra parte, al preguntar a la administración si a la fecha para el contrato de consultoría 186/07, se expidió el acto administrativo para declarar el siniestro del amparo de buen manejo del anticipo; no se obtuvo respuesta, no se allegaron documentos soportes, ni se explican las razones administrativas y legales de ello, (oficio S-2012-106718 del 10 de agosto de 2012).

La entidad no da cuenta de las razones por las cuales el contrato no se terminó, ni liquidó dentro de los términos contractuales y legales.

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

- Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los gestores públicos.
- No se evidencia dentro del expediente contractual, que la administración haya llevado a cabo un ejercicio riguroso del control de la ejecución del contrato, a través de la supervisión que ejerce el área técnica, ni por parte del interventor.
- Inadecuada planeación de los contratos, lo cual se hace evidente en las continuas suspensiones y modificaciones a los mismos.

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

- Aún cuando se evidencian soportes de requerimientos al contratista para la liquidación del contrato; al igual que solicitud de devolución del valor no amortizado del anticipo; éstos no fueron efectivos.

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.+ 11. Vencido el término precedente no podrá efectuarse liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente.

Lo anterior, indica que vencido el término de caducidad de la acción contractual, la Secretaría de Educación del Distrito, perdió la competencia para proceder a la liquidación del contrato y por tanto, no es viable entrar a recuperar los dineros no amortizados y que fueron entregados al contratista por concepto de anticipo. Además, es imposible, extender a la figura jurídica de la conciliación para levantar un documento que permita establecer el balance final o estado de cuenta, para proceder a extinguir definitivamente la relación contractual, puesto que el término de caducidad es perentorio e improrrogable, y ya caduco,

<sup>11</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**

conforme al parágrafo 2° del artículo 81 de la ley 446 de 1998, reformativo del 61 de la ley 23 de 1991 compilado, a su vez, por el decreto 1818 de 1998, artículo 63.

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelanto una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No 159 de 2004, al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido, que posibilitara la recuperación de los dineros otorgados como anticipo y que no fueron amortizados, generando un detrimento patrimonial al erario del distrito capital

Se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelanto una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No 186 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

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

1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificación+

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



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

5º de la ley 80 de los deberes y derechos de los contratistas en sus numerales 2º y 4. Se incumple también los artículos 7 y 15 en su numeral 11º de la resolución interna 3616 de 2003 manual de interventoría de la SED

En estas condiciones, se observa que la Secretaría de Educación del Distrito, no adelanto una gestión fiscal eficiente en el procedimiento de terminación y liquidación del contrato No 186 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. Por todo lo anterior, se configura un **presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$ 85.618.891.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$ 85.618.891.**

#### 2.10. CONTRATO DE CONSULTORÍA 139 DE 2004

Contratista: Consorcio Consultorías Escolares

NIT: 900.003.461-0

Valor del contrato: 147.937.830

Acta de Inicio: 4 de enero de 2005

Plazo de ejecución: 330 días

Tiempo suspendido: 458 días

Fecha de terminación: 3 de marzo de 2007

2.10.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$86.467.111 en el contrato de consultoría 139 de 2004 suscrito con el CONSORCIO CONSULTORIAS ESCOLARES, debido a la no utilización de los diseños arquitectónicos realizados por el contratista para el colegio Tomás Jefferson; en razón a que la SED decidió no realizar las obras de reforzamiento en el citado colegio porque el predio se encuentra ubicado en zona forestal y tiene afectación vial, éstas obras fueron contratadas mediante el convenio 184 de 2007, el cual finalmente no se ejecutó.

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,



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

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.

Mediante Visita Fiscal de agosto de 2012, este ente de control realizó la evaluación al convenio 184 de 2007 suscrito con el Consorcio SA, de lo cual en el informe final se indicó lo siguiente: *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*<sup>12</sup>

La SED, previamente había contratado los diseños arquitectónicos para el reforzamiento del Colegio Tomás Jefferson; sin embargo, al no ejecutarse las obras se deduce que tampoco fueron utilizados los diseños; por lo tanto, el costo de los mismos, se constituye en un presunto daño al patrimonio público, denotando una gestión ineficiente y antieconómica por parte de la entidad.

A continuación se describen las situaciones que dieron origen al presunto daño patrimonial:

La SED, suscribió el contrato 139 el 16 de diciembre de 2004, con el CONSORCIO CONSULTORIAS ESCOLARES, por valor de \$ 147.937.830, con el objeto de: *efectuar el diagnóstico e intervención integral de las plantas físicas, para diseñar una infraestructura organizada, de acuerdo a estándares mínimos, plan maestro de equipamientos y diseño de reforzamiento estructural, en las edificaciones existentes como de las nuevas que se requieran en las Instituciones Educativas Distritales, Tomas Jefferson y los Ángeles ubicadas en la localidad 3ª.+ Para este contrato se fijó un plazo inicial de 330 días, con suspensiones de 458 días y con una fecha de terminación del 3 de marzo de 2007.*

Según Anexo 5 . Resumen Propuesta Económica presentada por el Consorcio, se estableció como valor de los diseños del colegio Tomás Jefferson la suma de \$110.953.372 y para el colegio Los Ángeles \$36.984.457.

<sup>12</sup> Contraloría de Bogotá ó Dirección Educación -Informe Final Visita Fiscal Anticipos de agosto de 2012, Hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria del contrato 184 de 2007.



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

Según informe contable presentado por la SED, el presente contrato presenta el siguiente movimiento financiero:

**CUADRO N° 11**  
**MOVIMIENTO FINANCIERO CONTRATO DE CONSULTORIA N° 139 DE 2004**

CONCEPTO	ORDEN DE PAGO	VALOR
Valor del Contrato		\$ 147.937.830
Anticipo	3056 del 20-01-2005	\$ 25.506.522
Primer Pago	4347 del 09-06-2005	\$ 48.972.523
Segundo Pago	4864 del 29-12-2005	\$ 48.972.523
<b>Total pagado del contrato</b>		<b>\$ 123.451.568</b>
<b>Saldo por pagar</b>		<b>\$ 24.486.261</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos.

En cuanto al cumplimiento del objeto contractual, se observó lo siguiente:

Del colegio Tomás Jefferson, el contratista elaboró los correspondientes diseños, quedando pendiente la expedición de la licencia de construcción, por causas no imputables al contratista.

Los diseños fueron entregados por la SED a la interventoría de la Universidad Distrital (para el contrato de obra 184 de 2007, que los iba a ejecutar), según consta en oficio CSEDUD-07-2877 del 31 de julio de 2007, suscrito por el Gerente de Interventoría de la UD: %¿õ ) IED TOMAS JEFFERSON - según lo anterior, se adjunta estudios técnicos y diseños preparados por la Consultoría CONSORCIO CONSULTORIAS ESCOLARES, entregados por la SED a esta interventoría; para que conozca los preliminares del proyecto y efectúe las acciones necesarias ante el contratista respectivo, enviando los documentos para el copiado y posterior devolución a esta interventoría; así: Planos Originales: Diseños arquitectónicos, Diseño estructural, Diseño eléctrico, Diseño Hidrosanitario, Topográfico en 30 planos y Documentos /Estudios Técnicos en 661 folios.+

Respecto a la licencia de construcción del citado colegio, en el Acta de terminación de este contrato, suscrita por el contratista y el Director de Interventoría de Diseño, se indica: %¿TRAMITES DE LICENCIAS El interventor certifica que el objeto contractual ejecutado conforme lo pactado en lo que respecta al 20% por concepto de licencias y su posterior Acuerdo modificatorio a la forma de pago, no corresponde al 100%, dado que la licencia de construcción del colegio TOMÁS JEFFERSON no fue expedida, ya que



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

el predio se encuentra en la franja de adecuación de la zona de reserva forestal, bosque oriental de Bogotá. No obstante, el consultor adelantó el trámite correspondiente para la expedición de la mencionada licencia. Causal de no expedición no imputable al consultor;+(subrayado fuera de texto).

Para el colegio los Ángeles, existe certificación del 31 de octubre de 2006 de la Curaduría Urbana No. 5 de Bogotá, mediante la cual informa que se aprueba el trámite de licencia de construcción para obra nueva - demolición total del colegio los Ángeles.

Teniendo en cuenta lo anterior, y las certificaciones de recibo a satisfacción y actas parciales de entrega, se observa que el contratista ejecutó el objeto contractual; sin embargo, a la fecha la SED no ha liquidado el contrato y no ha cancelado el saldo a favor del contratista, pese a que es su responsabilidad el hecho de contratar diseños en predios que no cuentan previamente con licencia de construcción.

Como se indicó anteriormente, la SED ha cancelado por este contrato un valor total de \$ 123.451.568, de los cuales \$ 36.984.457 corresponden a los diseños y licencia del colegio los Ángeles \$36.984.457, del cual se presenta un cumplimiento total; por lo tanto, \$86.467.111, corresponde a lo abonado por los diseños del Colegio Tomás Jefferson.

En consecuencia, teniendo en cuenta que los diseños del colegio Tomas Jefferson no fueron utilizados debido a que las obras de reforzamiento no se ejecutaron por las causas mencionadas anteriormente, **el valor cancelado al contratista por concepto de abono a los diseños del citado colegio en cuantía de \$86.467.111, constituye un presunto daño al patrimonio; el cual se materializó en el año 2008**, cuando la SED decidió no realizar las obras de reforzamiento en el citado colegio porque el predio se encuentra ubicado en zona forestal y tiene afectación vial.

Lo anterior, 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.

Se aclara que el contrato 139/04, ya fue reportado con posible incidencia disciplinaria y fiscal, por la no terminación y liquidación del mismo en los términos contractuales y legales por parte de la SED y por el saldo pendiente por amortizar del anticipo; producto de la visita fiscal anterior al tema de anticipos.

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

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal, en cuantía de \$86.467.111.**

2.11. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR LA CONDUCTA OMISIVA Y NEGLIGENTE DE LOS RESPONSABLES DE LA TERMINACIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS NOS. 094/04, 197/04, 089/04, 070/04, 096/04, 194/03, 159/04, 19-113-0-05, 179/07 Y 186/07.

La Secretaría de Educación del Distrito-SED, no adelantó una gestión fiscal eficiente para la terminación y liquidación de los contrato Nos. 094/04, 197/04, 089/04, 070/04, 096/04, 194/03, 159/04, 19-113-0-05, 179/07 y 186/07 al no haber liquidado en oportunidad o iniciado las acciones legales pertinentes dentro del término legal establecido.

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

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

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

La ley ha conferido una prerrogativa especial a la entidad, para liquidar de manera unilateral los contratos, cuando las partes fracasan en su intento de hacerlo de manera, bien sea por discrepancias de tal naturaleza que ni siquiera



### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

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>13</sup>. Vencido el término precedente no podrá efectuarse liquidación por mutuo acuerdo o unilateralmente.

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

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

---

<sup>13</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**

Falta de continuidad en la gestión administrativa y fiscal de los contratos, cuando se realiza cambio de los gestores públicos.

No se evidencia dentro del expediente contractual, que la administración haya llevado a cabo un ejercicio riguroso del control de la ejecución de los contratos, a través de la supervisión que ejerce el área técnica, ni por parte del interventor.

Aún cuando se evidencian soportes de requerimientos al contratista para la liquidación de los contratos; al igual que solicitud de devolución del valor no amortizado del anticipo; éstos no fueron efectivos.

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

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

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

**2.12. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR NEGLIGENCIA EN LA GESTIÓN DE COBRO DE CARTERA A FAVOR DE LA SED DEFICIENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MANUAL DE ADMINISTRACIÓN Y COBRO DE CARTERA DE ACUERDO CON LO NORMADO EN LOS DECRETOS 066 DE 2007 Y 397 DE 2011 MEDIANTE LOS CUALES SE ESTABLECE EL REGLAMENTO INTERNO DEL RECAUDO DE CARTERA EN EL DISTRITO CAPITAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.**

La SED no realiza oportunamente el cobro persuasivo de las obligaciones de naturaleza contractual exigibles a su favor, la remisión de la documentación pertinente a la Oficina de Ejecuciones Fiscales de la Secretaría de Hacienda



Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

para el cobro coactivo, ni hace el seguimiento al cobro coactivo de los respectivos valores.

Lo descrito se evidencia en el contrato 178 de 2007, en el cual mediante Resolución N° 4362 del 11/11/2008 en el artículo segundo se ordena el pago de la pena pecuniaria en cuantía de \$225.139.488 y en el artículo cuarto se ordena hacer efectiva la garantía única de cumplimiento por el 20% del valor del contrato que corresponde a \$450.278.975, la cual es confirmada por la Resolución 986 del 27/04/2009. Igualmente, en el contrato N° 179 de 2007 en el cual mediante Resolución 3302 del 27/10/2011 que confirma lo ordenado en la Resolución 587 de 25/02/2011, que declara ocurrido el siniestro de incumplimiento de las obligaciones contractuales, se declara hacer efectivo el amparo de estabilidad de la obra contenido en la póliza de seguro de cumplimiento por la suma de \$28.059.437; de los cuales a la fecha la Entidad no ha adelantado ninguna gestión de cobro.

Esta situación deja en evidencia la negligencia en la gestión de cobro de cartera a favor de la SED, y deficiencias en el Manual de Administración y Cobro de Cartera adoptado por la SED mediante Resolución 1960 de 2007, toda vez que en ésta se encuentra expresamente excluido el cobro persuasivo de valores derivados de la gestión contractual, por parte de la Oficina Asesora Jurídica.<sup>14</sup>

Como se registra en el Acta No. 000010 del 2 de agosto de 2012 del Comité de Contratación de la SED, sólo hasta esta fecha se trató el tema *“Determinación de la competencia funcional en la SED para efectos de adelantar el trámite de cobro persuasivo de la gestión contractual y el envío para hacienda Distrital para el respectivo cobro coactivo.”* Comité en el cual se decidió que corresponde a la Oficina Asesora Jurídica adelantar dicha gestión y que dicha Oficina con la colaboración de todas las áreas de la SED, actualizará el Manual de Administración y Cobro de Cartera de la SED, de lo que a la fecha no se evidencian avances.

El Decreto 066 de 2007 "Por el cual se establece el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones", en su artículo 16, establecía la obligatoriedad de adoptar el citado manual conforme a la estructura y competencia funcional cada entidad, en este caso de la SED, al expresar **ARTÍCULO 16°. Manual de procedimiento.** *Cada una de las entidades y organismos del sector central del Distrito Capital deberá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de este Decreto, adoptar un Manual de Administración y Cobro de Cartera que deberá contener los parámetros fijados en este Decreto conforme a su estructura y competencia*

<sup>14</sup> Acta No. 000010 del 2 de agosto de 2012 del Comité de Contratación.



### Í Por un control fiscal efectivo y transparenteÍ

funcional así como a la legislación y naturaleza de la renta o caudal público de la que sea responsable.† Decreto que fue aplicada hasta el 30/08/2011 fecha en que fue derogado por el Decreto 397 de 2011, el cual igualmente contempla **Artículo 1º-Ámbito de aplicación.** Están obligados a aplicar el presente Reglamento Interno de Recaudo de Cartera, las entidades y organismos del nivel Central de la Administración del Distrito Capital y el Sector de las Localidades, que de manera permanente tengan a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios del Estado y que dentro de éstas tengan que recaudar rentas o caudales públicos.† Como se lee de las normas expuestas el manual debe cubrir la totalidad de los conceptos que constituyan acreencias para la entidad, sin exclusión alguna como lo ha hecho la SED en el Manual existente, en relación con las de origen contractual. **En consecuencia, se configura un presunto hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

La administración de la Secretaría de Educación Distrital-SED, no dio respuesta al informe preliminar en el plazo inicial, ni en el tiempo otorgado como prórroga de acuerdo con solicitud que la Entidad hiciera a este Organismo de Control; en consecuencia, **se confirma el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.**

#### 2.13. CONTRATO DE OBRA 178 DE 2007

Contratista: CONSORCIO MUNDIAL  
NIT: 900153113  
Valor Inicial: 2.251.394.876  
Total Anticipo: 675.418.462,97  
Total amortización de anticipos: 604.805.564,61  
Saldo por amortizar: \$89.628,622.00  
Acta de Inicio: 23 de agosto de 2007  
Plazo de ejecución: 235 días calendario  
Tiempo suspendido: 54 días calendario  
Fecha de terminación: 10 de septiembre de 2008

El Contrato de Obra 178 fue suscrito por la SED el 31 de mayo de 2007 con CONSORCIO MUNDIAL por valor de \$ 2.251.394.876 con el objeto de: *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 Dario Echandía, de acuerdo a los planos, especificaciones y cantidades de obra entregados a la SED por el diseñador responsable....†*



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

Del informe presentado por el área financiera de la SED se observa que se canceló al contratista la suma de \$1.216.380.441, de los cuales \$675.418.463 fueron girados por concepto de anticipo, siendo amortizados por el contratista únicamente \$270.480.991; en la liquidación unilateral ordenada por la Resolución 1419 de 2010, se amortizaron \$315.308.851, quedando a la fecha un saldo por amortizar por valor de \$ 89.628.622

La SED expidió la Resolución No. 4362 del 11-11-2008, mediante la cual rescinde el contrato de obra No. 178 del 31 de marzo de 2007 y se imponen unas sanciones económicas; con Resolución 986 del 27-04-2009 se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución 4362 del 11-11-2008.

Mediante Resolución 1419 del 09 de junio de 2010 la SED, liquida unilateralmente el contrato, en la cual se amortiza el saldo pendiente del anticipo y se establece un saldo a favor de la SED por \$416.636.891; al no ser interpuesto recurso alguno contra la misma, dentro de los 5 días siguientes a la desfijación del edicto, el 22 de julio de 2010 quedó ejecutoriada, como consta en certificación emitida por la Jefe de Contratos de la SED del 30 de julio de 2010.

En consecuencia la SED, Interpuso demanda en contra del contratista según proceso No. 2010-28087 ante el Tribunal Contencioso Administrativo; a cuyos resultados efectuará seguimiento este Organismo de Control.

**2.14. ORDEN DE TRABAJO NO. 549 DE 1999**

Contratista: UFFIZI LIMITADA  
NIT: 800.096.823-9  
Valor Inicial: \$52.890.993  
Anticipo (50%): \$26.445.496  
Saldo por amortizar: \$6.901.586.  
Acta de Inicio: 26 de noviembre de 1999  
Plazo de ejecución: 30 días  
Tiempo suspendido: 325 días  
Fecha de terminación: 14 de noviembre de 2000.

Orden de Trabajo 549, fue suscrito por la SED el 16/10/1999 con UFFIZI LIMITADA con el objeto de: *% Adecuación, suministro, e instalación de dotación y señalización de plantas física U.G.E.L+*



**Í Por un control fiscal efectivo y transparente!**

Del informe contable presentado por la SED se observa que se canceló al contratista la suma de \$26.445.496, por concepto de anticipo, siendo amortizados el 31/12/03 (según registros contables) únicamente \$19.543.910, en la liquidación por incumplimiento; quedando a la fecha, un saldo por amortizar por valor de \$6.901.586.

**CUADRO N° 12  
ANTICIPO ORDEN DE TRABAJO N° 549 DE 1999**

Orden de Pago N°	Fecha	Concepto	Anticipo
4394	16/11/1999	Giro del anticipo	\$26.445.497
Ajuste 192	31/12/03	Liquidación por incumplimiento	\$19.543.910
<b>SALDO POR AMORTIZAR DEL ANTICIPO 30/05/2012</b>			<b>\$6.901.586</b>

Fuente: Reportes área Financiera y Dirección de Construcción y Conservación

De acuerdo con la información reportada en el Sistema de Información de Procesos Judiciales-SIPROJ, el 9/03/2007 se inició por la SED actuación de demanda en contra del contratista, por intereses por cobro de anticipo del 50% del valor de la orden de compra 549 de 1999 conforme a la forma de pago establecida en dicho contrato, así como los daños y perjuicios causados a la SED (daño emergente-lucro cesante), con un valor inicial de las pretensiones de \$80.000.000. La última actuación registrada el 22/05/2012 hace referencia al llamamiento en garantía.

Lo anterior, como consecuencia de la no actuación oportuna del supervisor del contrato, en desarrollo del mismo y en la recuperación de los recursos correspondientes al anticipo, que el contratista debía devolver a la SED; es así como sólo hasta 9/03/2007 la SED inicia demanda contra el contratista; generando a la postre gastos adicionales y desgaste administrativo a la SED, situación que será objeto seguimiento por parte de este Ente de Control.

**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>	12	N/A	2.1.1, 2.2.1, 2.3.1, 2.4.1, 2.5.1, 2.6.1, 2.7.1, 2.8.1, 2.9.1, 2.10.1, 2.11, 2.12.
<b>CON INCIDENCIA FISCAL</b>	10	\$ 268.530.115	2.1.1, 2.2.1, 2.3.1, 2.4.1, 2.5.1, 2.6.1, 2.7.1, 2.8.1, 2.9.1, 2.10.1
<b>CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA</b>	3	N/A	2.10.1, 2.11, 2.12
<b>CON INCIDENCIA PENAL</b>	N/A	N/A	

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