

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA
MODALIDAD ESPECIAL
“CONVENIOS COMPENSAR”**

SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL –SED-

Vigencias 2012-2013

DIRECCIÓN SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

Bogotá D. C., octubre de 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL - SED

Contralor de Bogotá, D. C.

DIEGO ARDILA MEDINA

Contralora Auxiliar

LIGIA INÉS BOTERO MEJÍA

Directora Sectorial

MARIA GLADYS VALERO VIVAS

Subdirector de Fiscalización

ANA IDDALY SALGADO PÁEZ

Gerente Equipo Auditor

MANUEL MAURICIO BOHÓRQUEZ
OLMOS

Equipo de Auditoría:

Blanca Alcira Rubio de Amaris
Sonia Rocío Rodríguez Fernández
Boris Iván de la Torre Quevedo
José Miller Bohórquez Perdomo
María Elvia Bejarano Díaz (apoyo)

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIÓN	4
2.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	7
2.1.	GESTIÓN CONTRACTUAL	7
2.1.1.	Convenio de Asociación No. 3342 de 2013.....	11
2.1.1.1.	Hallazgo Administrativo.....	12
2.1.2.	Convenio de Asociación 1971 de 2012.....	13
2.1.2.1.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria.....	15
2.1.3.	Convenio de Asociación 3277 de 2012.....	17
2.1.4.	Convenio de Asociación 2872 de 2013.....	20
2.1.5.	Convenio de Asociación 2971 de 2012.....	23
2.1.5.1.	Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por falta de liquidación oportuna del Convenio.	29
2.1.5.2.	Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.	30
2.1.6.	Convenio de Asociación 2966 de 2013.....	32
2.1.6.1.	Hallazgo administrativa con presunta incidencia disciplinaria	50
2.1.7.	Convenio de Asociación N° 2502 del 2013.....	51
2.1.7.1.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria	55
3.	CONVENIOS DE ASOCIACIÓN CON ENTIDADES PRIVADAS SIN ÁNIMO DE LUCRO	55
3.1.	ORIGEN DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR	55
3.2.	RESEÑA HISTORICA DEL ARTÍCULO 355 SUPERIOR:	56
3.3.	DESARROLLO NORMATIVO DEL ARTÍCULO 355.	57
3.4.	DE LOS CONVENIOS DE ASOCIACION (ARTÍCULO 355 CP)	61
3.4.1.	Características.....	61
3.4.2.	Exclusiones.....	62
3.5.	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL	62
3.5.1.	¿A quién deben pertenecer los proyecto por desarrollar?	62
3.5.1.1.	El numeral cuarto del artículo segundo estudiado preceptúa:.....	64
3.5.1.2.	Aplicabilidad del numeral 5° del artículo 2.....	65
3.5.1.3.	Principio constitucional de selección objetiva.....	65
4.	ANEXO 1	69
4.1.	CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE OBSERVACIONES	69

1. CARTA DE CONCLUSIÓN

Doctor
OSCAR GUSTAVO SÁNCHEZ JARAMILLO
Secretario de Educación Distrital
Av. El Dorado No.66 – 63 Piso 4°
Ciudad.

Asunto: Carta de conclusión

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Especial a los Convenios de Asociación celebrados con COMPENSAR, vigencias 2012 y 2013, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada, para el correcto análisis que de la misma realiza la Contraloría de Bogotá D.C., por ende la certeza y veracidad de la documentación depende en gran medida, el buen desempeño de la labor Fiscal. Por su parte la responsabilidad de la Contraloría, consiste en producir un Informe de Auditoría Especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan los Convenios de Asociación celebrados con COMPENSAR, y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

Es de resaltar que los Convenios analizados se encuentran en etapa de ejecución, por lo cual estos serán objeto de posterior revisión por parte de este Ente de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Control, incluyendo los de terminación a septiembre de la presente anualidad, ello en razón a que nuestro control es posterior conforme a la Carta Magna.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en la ejecución de los Convenios de Asociación, celebrados con COMPENSAR, **NO CUMPLE** con los principios evaluados de Eficacia y Economía.

Respecto de Plan de Desarrollo, se comprometen los recursos sin avance de metas físicas, por cuanto la contratación se realiza a fin de año y el uso de los recursos queda como Reservas Presupuestales.

Aunado a lo anterior se observa un sustancial retraso en el cumplimiento de las actividades programadas en los Convenios de Asociación, lo cual obedece a la falta de planeación en la concepción de los proyectos, generando constantes prórrogas.

Se reporta caos en el manejo documental de los soportes de cumplimiento de los Convenios de Asociación suscritos con COMPENSAR, toda vez que al realizar las visitas de campo, se observó que las planillas de asistencia de la población beneficiada con estos proyectos, no se individualiza a que entidad pertenece, lo cual impide el ejercicio normal del proceso auditor.

En cuanto a los controles Fiscales Internos, se estableció respecto de la Contratación, que existió mala Planeación e inexistencia de procesos de selección objetiva de los contratistas, toda vez que se entrega a través de Convenios de Asociación la prestación de proyectos propios de la entidad auditada.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Atentamente,



MARIA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Técnico Sectorial
Educación, Cultura, Recreación y Deporte

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. GESTIÓN CONTRACTUAL

En cumplimiento del Objetivo General incluido en el memorando de asignación respecto al componente de contratación, fue seleccionada y analizada la muestra teniendo en cuenta el número de Convenios de Asociación que ha suscrito la SED, en particular, con la Caja de Compensación Familiar – Compensar, comprometiendo recursos por valor de los \$262.159.626.306, afectando los proyectos de inversión Nos: 890, 892, 894, 900, 899, 552, 995, 901 y 899 de las vigencias 2012 y 2013.

Dentro del proceso auditor, se analizó que la entidad le diera aplicación a los principios establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, y demás normas aplicables a los diferentes procesos y modalidades vigentes para la referida vigencia como licitación pública, selección abreviada o contratación directa, para garantizar que la ejecución de los mismos se hiciera conforme al objeto que motivó a la SED a suscribir los respectivos acuerdos de voluntades.

En cumplimiento del objetivo específico del componente para la evaluación de la contratación, se efectuó desde el punto de vista de los resultados y el análisis hecho al cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, sustentado éste en los informes presentados por COMPENSAR y las certificaciones expedidas por los Supervisores, que reposan en cada una de las carpetas de los contratos que determinaron o corroboraron el cumplimiento del objeto contractual. De la misma manera, el examen a los instrumentos de gestión, se efectuó guardando la relación directa con el objeto misional de la entidad.

En desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Regular, efectuada a la Secretaría Distrital de Educación, se evidenció que fueron suscritos los siguientes Convenios de Asociación:

**CUADRO No. 1.
CONVENIOS SUSCRITOS CON COMPENSAR**

RELACIÓN CONVENIOS COMPENSAR				
VIG.	NO. CONTRATO	OBJETO	FECHA SUSCRIPCION	VALOR RECURSOS
2012	1971	Aunar esfuerzos para generar acciones que contribuyan a la permanencia de las niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo por medio de la preparación y suministro diario de desayunos, almuerzos y cenas a la población escolar de los colegios oficiales.	2012/03/02	\$6.403.700.000

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2012	2269	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, institucionales, logísticos y financieros que contribuyan al acceso y la permanencia de niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo, a través de acciones alimentarias asociativas dirigidas a la población escolar de los colegios oficiales priorizados por la Secretaría de Educación Distrital, cumpliendo los lineamientos técnicos y establecidos y acordados, para la ejecución y el fortalecimiento del programa de alimentación escolar.	2012/04/27	\$34.901.064.838
	Adición			\$3.454.368.540
	Adición			\$19.231.323.604
2012	2501	Aunar esfuerzos para apoyar, fortalecer y crear clubes artísticos integrales en los colegios oficiales en el marco del proyecto jornada extendida.	2012/05/29	\$457.000.000
2012	2613	Aunar esfuerzos para desarrollar el plan de bienestar de la sed y las actividades del plan anual de formación y capacitación para los funcionarios de la sed, de acuerdo con lo establecido en el plan de desarrollo de la ciudad, proyecto "bienestar y desarrollo.	2012/05/31	\$2.637.900.472
	Adición			384.800.000
	Adición			1000.000.000
2012	2971	Aunar esfuerzos para implementar, orientar, fortalecer, sistematizar experiencias, proveer de escenarios u otro tipo de recursos físicos y talento humano, para el desarrollo de ejes temáticos y sus respectivos centros de interacción.	2012/10/12	\$10.583.234.695
	Adición			\$13.831.369.390
2012	3277	Aunar esfuerzos para apoyar el desarrollo y acompañamiento al proceso de entrega de incentivos asociados al acuerdo 273 de 2007 para los colegios distritales oficiales de la ciudad, así, como para el reconocimiento social de los estudiantes que se destaque.	2012/12/04	\$230.000.000
2013	2502	Aunar esfuerzos para apoyar el desarrollo y acampamiento técnico y operativo de las estrategias que permitan el fortalecimiento del sistema de evaluación integral para la calidad educativa en el sistema educativo oficial de la ciudad.	2013/05/31	\$1.991.137.500
2013	2773	Aunar esfuerzos institucionales, administrativos, financieros, técnicos, y logísticos que contribuyan al acceso y la permanencia de niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo, a través de acciones alimentarias asociativas dirigidas a la población escolar	2013/07/22	\$53.390.000.000
	ADICIÓN			\$26.695.000.000
2013	2777	Aunar esfuerzos para la planeación, ejecución y seguimiento de la jornada educativa de 40 horas en la educación inicial, básica y media, en el marco de la reorganización curricular por ciclos; las expediciones pedagógicas y actividades de tiempo extra.	2013/07/22	\$46.965.261.000
2013	2872	Aunar esfuerzos para apoyar la formulación, ejecución, desarrollo y seguimiento a los planes integrales de ciudadano y convivencia y sus ejes estratégicos y temáticos; los procesos de participación y empoderamiento ciudadano; el intercambio de experiencia	2013/08/02	\$5.842.646.748
	Adición			\$1.994.063.019

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	Adición			\$140.000.000
2013	2920	Aunar esfuerzos para desarrollar el plan de bienestar de la sed, el plan anual de formación y capacitación y el programa de salud ocupacional para los funcionarios de la sed.	2013/08/16	\$7.300.000.000
	Adición			\$1.030.000.000
	Adición			\$2.596.756.500
2013	2966	Aunar esfuerzos, recursos tónicos, tecnológicos, humanos y logísticos con el fin de implementar, orientar, fortalecer, sistematizar experiencias y aprendizajes, proveer los escenarios y recursos técnicos y materiales necesarios, y apoyar pedagógica y técnicamente cada uno de los momentos previstos en el ciclo de desarrollo de las iniciativas ciudadanas de transformación de realidades, garantizando las condiciones requeridas para la participación activa de los integrantes de las comunidades educativas del distrito y sus entornos, en el marco del proyecto de educación para la ciudadanía y la convivencia.	2013/08/30	\$21.000.000.000
2013	3342	Aunar esfuerzos para garantizar la atención diferencial e inclusión de escolares autistas, a través del ajuste e implementación de propuestas pedagógicas pertinentes.	2013/11/08	\$100.000.000
TOTAL				\$262.159.626.306

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Educación, Contraloría de Bogotá D.C.

De los Convenios relacionados, se tomaron como muestra los descritos en el cuadro 2, los cuales fueron analizados por el grupo auditor, así:

CUADRO No. 2.
CONVENIOS COMPENSAR SELECCIONADOS

RELACIÓN CONVENIOS COMPENSAR				
VIG.	NO. CONTRATO	OBJETO	FECHA SUSCRIPCIÓN	VALOR RECURSOS
2012	1971	Aunar esfuerzos para generar acciones que contribuyan a la permanencia de las niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo por medio de la preparación y suministro diario de desayunos, almuerzos y cenas a la población escolar de los colegios oficiales.	2012/03/02	\$6.403.700.000
2012	2971	Aunar esfuerzos para implementar, orientar, fortalecer, sistematizar experiencias, proveer de escenarios u otro tipo de recursos físicos y talento humano, para el desarrollo de ejes temáticos y sus respectivos centros de interacción.	2012/10/12	\$10.583.234.695
	Adición			\$13.831.369.390
2012	3277	Aunar esfuerzos para apoyar el desarrollo y acompañamiento al proceso de entrega de incentivos asociados al acuerdo 273 de 2007 para los colegios distritales oficiales de la ciudad, así, como para el reconocimiento social de los estudiantes que se destaque.	2012/12/04	\$230.000.000

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2013	2502	Aunar esfuerzos para apoyar el desarrollo y acampamiento técnico y operativo de las estrategias que permitan el fortalecimiento del sistema de evaluación integral para la calidad educativa en el sistema educativo oficial de la ciudad	2013/05/31	\$1.991.137.500
2013	2872	Aunar esfuerzos para apoyar la formulación, ejecución, desarrollo y seguimiento a los planes integrales de ciudadano y convivencia y sus ejes estratégicos y temáticos; los procesos de participación y empoderamiento ciudadano; el intercambio de experiencia	2013/08/02	\$5.842.646.748
	Adición			\$1.994.063.019
	Adición			\$140.000.000
2013	2966	Aunar esfuerzos, recursos tónicos, tecnológicos, humanos y logísticos con el fin de implementar, orientar, fortalecer, sistematizar experiencias y aprendizajes, proveer los escenarios y recursos técnicos y materiales necesarios, y apoyar pedagógica y técnicamente cada uno de los momentos previstos en el ciclo de desarrollo de las iniciativas ciudadanas de transformación de realidades, garantizando las condiciones requeridas para la participación activa de los integrantes de las comunidades educativas del distrito y sus entornos, en el marco del proyecto de educación para la ciudadano y la convivencia.	2013/08/30	\$21.000.000.000
2013	3342	Aunar esfuerzos para garantizar la atención diferencial e inclusión de escolares autistas, a través del ajuste e implementación de propuestas pedagógicas pertinentes.	2013/11/08	\$100.000.000
TOTAL				\$124.232.302.704

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Educación, Contraloría de Bogotá D.C.

**CUADRO No. 3.
PROYECTOS**

Millones de pesos

Proyectos	2012				2013				
	Ppto Asignado	Ejecutado	Autorizaciones de Giros	Adición	Ppto Asignado	Ejecutado	Autorizaciones de Giros	Adiciones	Autorizaciones de Giros
890	3.905,0	3301,8	552,1		1.862,3	1.861,5	921,8	299,3	299,3
892	1.480,5	1.480,5	599,1		6.523,8	6.523,8	3.225,3	2.766,7	1.077,7
894	1900,0	1.879,7	992,6		62.234,0	62.234,0	57.585,7	1.588,7	478,4
900	9698,2	5.619,0	1.308,6		44.570,9	43.927,4	15.676,3	25.177,3	5.850,0
899		n.a	n.a.					792,5	792,5
*552				457,0		0,0	0,0		0
995					7.882,9		4.789,7		
901					10.998,2		4.518,6		
899					792,5	792,5	792,5		
Total	13.078,7	8.979,2	3.452,4	457,0	134.864,6	115.339,2	87.509,9	30.624,5	8.497,9

- Se armonizó en el 2013 con el proyecto 905

Fuente: Oficinas: Asesora de Planeación, Bienestar Estudiantil y Subsecretaría de calidad y pertinencia de la SED, Bogotá, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1.1. Convenio de Asociación No. 3342 de 2013

OBJETO: Aunar esfuerzos para garantizar la atención diferencial e inclusión de escolares autistas, a través del ajuste e implementación de propuestas pedagógicas pertinentes.

ALCANCE DEL OBJETO: Desarrollar un proyecto de actividades extracurriculares acuáticas y taller de música para una población de sesenta y dos (62) estudiantes con autismo perteneciente al colegio República Bolivariana de Venezuela de la Localidad de Mártires orientadas a favorecer su proyecto pedagógico y su proceso de integración social y académico.

VALOR: \$100.000.000, de los cuales la Secretaría de Educación Distrital - SED aportó recursos por \$86.000.000 y la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR \$14.000.000

FORMA DE PAGO: **Primer desembolso:** Veinte por ciento (20%) del valor del aporte de la SED para el convenio a la entrega del primer informe, el cual debe contener: a) Cronograma de trabajo para cada uno de los componentes contemplados b) Plan de trabajo. c) Informe de avance de las actividades desarrolladas a la fecha; **Segundo Desembolso:** Treinta por ciento (30%) del valor del aporte de la SED para el convenio a la entrega del segundo informe, el cual debe contener: a) Informe de avance de las actividades desarrolladas a la fecha. b) Listado de asistencia a cada una de las sesiones, **Tercer Desembolso:** Treinta por ciento (30%) del valor del aporte de la SED para el convenio a la entrega del tercer informe el cual debe contener: a) informe de avance de cada uno de los componentes b) Listado de asistencia a cada una de las sesiones, y **Cuarto desembolso:** Veinte por ciento (20%) del valor del aporte de la SED para el convenio a la entrega del informe final, el cual debe contener: a) Informe completo con recomendaciones para cada uno de los componentes. b.) sistematización de la experiencia. d) Documento de sugerencias para el colegio y los padres de familia.

PLAZO: Siete (7) meses contados a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio, la cual se llevó a cabo el día 3 de diciembre de 2013.

A la fecha de revisión del contrato No 3342 de 2013, se estableció que el mismo aún se encuentra en etapa de ejecución, en razón a que ha sido objeto de tres (3) suspensiones en su ejecución, motivadas en el receso escolar de los estudiantes como lo fueron las vacaciones de fin del año 2013, la semana santa y las vacaciones de mitad de año de 2014.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se confrontó la ficha Estadística Básica de Inversión - EBI, frente al objeto contractual del convenio evidenciando que su objeto se enmarca dentro de las metas propuestas para el desarrollo del Proyecto No. 888 “Enfoques Diferenciales” dentro del componente Prácticas Pedagógicas Pertinentes con Enfoque Diferencial, cuya actividad es apoyar y acompañar a los colegios en la atención e inclusión diferencial de poblaciones para una escuela libre de discriminación que busca desarrollar y fortalecer estrategias y prácticas pedagógicas flexibles que garanticen procesos educativos pertinentes y diferenciales en el sistema educativo para la población en condición de discapacidad, talentos excepcionales, víctimas del conflicto armado, niños y jóvenes en extra edad, personas adultas, niñez trabajadora, indígenas y jóvenes en conflicto con la ley, además de las aulas hospitalarias.

Específicamente, en la atención del problema dentro del contexto del Distrito Capital, para atender a la población objetivo se plantearon aulas diferenciales en el Colegio República Bolivariana de Venezuela para la atención de niños y niñas con deficiencia cognitiva, en las que está incluida la población con autismo, dando así respuesta al problema mediante la puesta en marcha de la alternativa de aulas diferenciales para escolares con autismo, posibilitando atención especializada a niños y niñas autistas que permitan facilitar su transición antes de ser incluidos en aulas regulares de educación no formal o ser remitidos a otras alternativas de educación.

Según la documentación que reposa en las carpetas de supervisión del contrato, la SED ha cancelado a COMPENSAR los tres (3) primeros desembolsos acordados en la forma de pago; previamente haberse evaluado y certificado por parte del supervisor de la SED cada uno de los tres (3) informes de Gestión presentados por el contratista o asociado COMPENSAR. También se verificó que la SED ordenó los desembolsos de acuerdo con la Programación Anualizada de Caja – PAC de la Dirección Distrital de Tesorería, sin generar interés moratorio. Además, se verificó que COMPENSAR ha consignado oportunamente los rendimientos financieros generados por la cuenta de ahorros que abrió para el manejo de los recursos que del presupuesto de la SED se le giraron.

2.1.1.1. Hallazgo Administrativo.

Por la falta de planeación en la suscripción de este contrato, en razón a que el mismo fue suscrito el 8 de noviembre de 2013 e iniciado el día 3 de diciembre de 2013, fechas próximas al inicio del receso o vacaciones de fin y comienzo de año, que obligaron a las partes a suspender la ejecución del contrato el día siguiente a la firma del acta de inicio. También, falta de planeación en cuanto al plazo de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ejecución pactado, ya que para acordar el plazo inicial, se debió contemplar los periodos de vacaciones que previamente se conocen en el calendario escolar.

Valoración de la Respuesta: Evaluada la respuesta de la SED, se concluyó que el hallazgo administrativo se mantiene, toda vez que el contrato fue suscrito el 8 de noviembre de 2013 e iniciado el 3 de diciembre de 2013. Fecha para la cual, los estudiantes se encontraban disfrutando las vacaciones de fin y comienzo de año, conllevando la suspensión del contrato el día inmediatamente siguiente a la suscripción del mismo (diciembre 4 de 2013), sin que real y efectivamente se hubiera iniciado la ejecución del contrato.

Sobre el particular es importante mencionar que los contratos pueden ser objeto de prórroga, es decir, que se puede dar la ampliación del plazo, pero deben ser motivadas en circunstancias imprevisibles e irresistibles. La prórroga DEBE ser debidamente justificada, expresando las situaciones no previstas inicialmente y/o las variables impredecibles e irresistibles.

Los ceses de actividades escolares, no pueden ser tenidos en cuenta como situaciones imprevisibles, toda vez que la misma entidad a través de la Resolución 2050 del 31 de octubre de 2013, ya había establecido el calendario académico para el año lectivo 2014, el cual al momento de la suscripción del contrato, deben ser tenidos en cuenta por la Entidad.

Respecto a los paros de maestros, no se allegó documento alguno que permita establecer que en efecto, éstos tuvieron un término igual al de la prórroga concedida. Las otras contingencias no fueron aportadas en la respuesta.

En consecuencia, no se evidencia que la prórroga sea viable y coherente, lo que indica que ella fue producto de la falta de una correcta planificación o de la inadecuada elaboración de estudios previos. Por tanto, la SED debe incluir el presente hallazgo administrativo en el Plan de Mejoramiento.

2.1.2. Convenio de Asociación 1971 de 2012

OBJETO: *“Aunar esfuerzos para generar acciones que contribuyan a la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema educativo por medio de la preparación y suministro diario de desayunos, almuerzos y cenas a la población escolar de los colegios oficiales seleccionados por la Secretaría de Educación Distrital, cumpliendo con los lineamientos técnicos y estándares establecidos para el correcto funcionamiento de los comedores escolares”.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

VALOR: \$6.403.700.000

Aporte de Compensar. Hará su aporte en Know How, el cual comprende el conocimiento secreto y exclusivo del proceso industrial constituido por los elementos como diseños, diagramas y especificaciones sobre ingredientes, fórmulas, procedimientos analíticos, implementación de manuales de operación, sistemas técnicos y todas las informaciones que permitan poner en marcha y obtener resultados con facilidad y eficiencia que constituyen un todo indivisible, materializado en la capacidad logística, acompañamiento y supervisión, administración de costos de producción, apoyo al diseño e instalación de cocinas y comedores, entre otros elementos.

Tiempo de duración: La duración del convenio fue de dos (2) meses, hasta el agotamiento de los recursos. La fecha de iniciación fue el 5 de marzo y de finalización el 30 de abril de 2012.

Cobertura del Convenio. El convenio permitió la operación de 63 comedores escolares en diferentes localidades del distrito capital, con el cual se atendió diariamente a 56.755 estudiantes con raciones de desayuno y 53.942 estudiantes con raciones de almuerzo para una cobertura total de 110.697 estudiantes.

Asignación del recurso Humano. Compensar asignará el recurso humano para planear, dirigir, ejecutar y controlar las actividades operativas y administrativas del convenio.

Desembolsos. La cláusula Decima del contrato, estableció que el valor del convenio sería cancelado mediante el desembolso realizado por el Sistema Automático de Pagos, a través de un único desembolso del 100% del valor del convenio a la firma del acta de inicio y puesta en marcha de la provisión de las comidas calientes.

Población beneficiada: La población objeto estuvo compuesta por niños y niñas de los grados cero a once que estudian en los colegios públicos de Bogotá.

Costo Unitario. El costo de cada ración (desayuno / almuerzo), se estableció mediante negociación concertada.

La Secretaría de Educación inició la negociación ofreciendo:

- Costo por tiempo de comida desayuno \$1.702
- Costo por tiempo de comida almuerzo \$1.849

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Compensar manifestó que los costos por IPC, IPA y el aumento del salario mínimo no se compadecían con el valor propuesto por la Secretaría sobre todo en la ración de almuerzo, la cual era más costosa en cuanto a preparación y componentes.

El valor concertado con la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR se estableció para el convenio en:

- Costo por tiempo de comida desayuno \$1.638
- Costo por tiempo de comida almuerzo/cena \$2.015

2.1.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia Disciplinaria

Evaluados los documentos contractuales, encuentra este Despacho, la falta de estudios de mercado que permitan establecer el costo real de los alimentos pactados en el Convenio, pues este fue establecido mediante una negociación concertada, dando un mayor valor en del que fue descontado en el desayuno, sin que medie un estudio de mercado, tanto para la propuesta que hizo la SED, como para la convenida finalmente, contraviniendo lo establecido en el artículo 5º de la Ley 1150 de 2007, en lo referente a la selección objetiva del contratista, que incluye el precio de los bienes a adquirir.

Evaluación de la respuesta: Evaluada la respuesta, el grupo auditor evidencia que se debe mantener la respuesta, toda vez que sí existe, como lo manifiesta la Entidad, el estudio de mercado, éste debió respetarse o ser objeto de actualización si a ello hubiera lugar, antes o al momento de la suscripción del Convenio, toda vez que éste fue suscrito a principios de la vigencia 2012, y con un término de dos (2) meses, en el cual era imposible argumentar el IPC, cuando debió como se manifestó, haberse tenido en cuenta al momento de la suscripción del mismo.

No obstante lo anterior, y dado que puede presentarse irregularidades de tipo fiscal, estas serán evaluadas en una auditoría posterior con el fin de determinar su existencia o no.

Supervisión del convenio: La supervisión y el control del convenio estuvo a cargo de la Dirección de Bienestar Estudiantil y para la ejecución de los componentes relacionados con la edificación e instalaciones físicas, el control fue realizado por la Dirección de Construcciones y Conservación de Establecimientos Educativos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Interventoría. Para efectos de vigilar y controlar la SED celebró el contrato Interadministrativo con la Universidad Nacional -Facultad de Medicina- Unidad Básica de Gestión Académico Administrativa Departamento de Nutrición, mediante la Interventoría a Programas de Alimentación y Nutrición, entidad que llevó a cabo el control a través de un equipo de trabajo denominado Equipo de alimentación Escolar SED, haciendo entrega de tres (3) informes en total.

Las interventoría tuvo a cargo la vigilancia de la calidad y cantidad de alimentos suministrados a los estudiantes de acuerdo al menú ofrecido por Compensar, en cuanto a calorías, proteínas, grasa y carbohidratos, contenidos, entre otros.

De acuerdo a los informes presentados por la U.N en su calidad de interventor del convenio, se presentaron hallazgos técnicos, o novedades técnicas propias del proceso (manejo de temperaturas de los alimentos, intercambios de productos, estandarización de gramajes al servir los alimentos, entre otras) las cuales se evidencian en los informes de interventoría y que generaron planes de mejora en su oportunidad.

De acuerdo a los informes de la interventoría, algunos de los hallazgos reportados a la SED, fueron:

- Hallazgo No Conforme en Adecuación Nutricional y Minuta Patrón
- Hallazgo No Conforme en Aseguramiento y Control De La Calidad
- Hallazgo No Conforme en Calidad Sensorial
- Hallazgo No Conforme en Adecuación Nutricional
- Hallazgo No Conforme en Suministro
- Hallazgo No Conforme en Condiciones de Saneamiento
- Hallazgo No Conforme en Personal Manipulador
- Hallazgo No Conforme en Análisis Microbiológicos
- Hallazgo No Conforme en Calidad Nutricional (Minuta Patrón)
- Hallazgo No Conforme en Condiciones de Saneamiento (Limpieza y Desinfección)

De acuerdo a los informes de la interventoría, los hallazgos fueron comunicados a la SED, de manera oportuna a la SED, con los cuales elaboraron el plan de mejoramiento para ser ejecutado por Compensar.

Observación. De acuerdo a los hallazgos encontrados y comunicados por la interventoría a la entidad, se estableció que el convenio fue liquidado por las partes con el visto bueno del interventor, sin que la SED haya impuesto las sanciones por el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

incumplimiento de Compensar, en cuanto a la calidad de los alimentos que les preparó y ofreció a los estudiantes de los colegios oficiales del distrito.

Acta de terminación y liquidación del Convenio. La terminación del contrato se llevó a cabo a través del acta de fecha agosto 21 de 2012, quedando un saldo por ejecutar de \$332.000, los cuales fueron reembolsados a la SED mediante consignación en la Tesorería Distrital, con recibo No.821749-408459 del 14 de agosto de 2012. El acta de liquidación relaciona la descripción, vigencia y cuantías aseguradas, número de pólizas y nombre de la aseguradora, para efectos de finiquitar este convenio, con el visto bueno del interventor (UN) el asociado y el contratista.

Valoración de la respuesta: Se acepta la respuesta. Sin embargo, dado que los documentos soportes del convenio, son de alto volumen, el ente de control realizará próximamente una nueva visita para establecer si la entidad dio cumplimiento de los principios y normas que rigen la contratación pública, desde la etapa precontractual hasta la liquidación.

2.1.3. Convenio de Asociación 3277 de 2012

Celebrado entre la Secretaria de Educación Distrital - SED y la Caja de Compensación Familiar COMPENSAR, el 4 de diciembre de 2012, por un término de dos (2) meses, el cual tiene el objeto de *“Aunar esfuerzos para apoyar el Desarrollo y acompañamiento al proceso de entrega de incentivos asociados al acuerdo 273 de 2007 para los colegios distritales oficiales de la ciudad, así como para el reconocimiento social de los estudiantes que se destaquen con los mejores resultados en las pruebas de estado”*, por valor de \$230.000.000; Se efectuaron dos giros, según lo acordado, una vez perfeccionado, legalizado y aprobado el plan de trabajo con orden de pago 12637 del 12 de febrero de 2013, así mismo, se presentó el informe final de ejecución, los cuales fueron aprobados por parte del Supervisor del mismo, con Orden de pago 14453 del 10 de mayo de 2013, la fecha de terminación fue el 4 de marzo de 2013.

Se realizó Modificación No.1 de fecha 4 de febrero de 2013, como consta en la solicitud de modificación en tiempo, debido a que los productos generados no pueden ser entregados en su totalidad dentro del plazo pactado inicialmente, modificando de esta manera la cláusula séptima del Convenio, prorrogando el plazo de ejecución en un (1) mes, por consiguiente la fecha de terminación final es el 04 de marzo de 2013. Dicha modificación se encuentra aprobada y suscrita por la Subsecretaria de Calidad y Pertinencia y la Directora de Evaluación de la Educación.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El Acta de liquidación del Convenio de fecha 21 de junio 2013, cuenta con los informes de supervisión y seguimiento debidamente firmados por la Directora de Evaluación de la Educación, la Subsecretaria de Calidad y Pertinencia y por parte del Representante Legal de Compensar.

El soporte que se tiene para la respectiva entrega de los incentivos a los colegios, fue por medio de las siguientes Resoluciones Reglamentarias.

**CUADRO No. 4.
RELACIÓN DE LAS RESOLUCIONES PARA ENTREGA DE INCENTIVOS**

No. Resolución y fecha	Nombre de Proyecto o investigación	Puesto institución Educativa y s.m.l.v. y/o incentivo	
182 de 27 de diciembre de 2012	Mejores trabajo de investigación y experiencia pedagógica	1 2 3 4	50 40 25 20
3012 del 12 de diciembre de 2012	Reconocimiento académico ICFES y Prueba saber grado 11 de 2012 – Programas enmarcados al PEI del colegio.	1 2 3 4 5	\$14.167.500 a cada uno de los colegios
3013 de 2013	Por excelente gestión institucional vigencia 2012, según Acuerdo 273 del 15 de febrero de 2007 del Consejo de Bogotá	1 2 3 4 5	25 s.m.l.v. 25 s.m.l.v. 25 s.m.l.v. 25 s.m.l.v. 25 s.m.l.v.
3014 de 20 de diciembre de 2012	Reconocimiento por permanencia escolar año escolar 2011	1 2 3 4 5	\$14.167.500 a cada uno de los colegios
3015 de 20 de diciembre de 2012	Rendimiento académico – nivel de inglés año 2012	1 2 3 4 5	\$14.167.500 a cada uno de los colegios

Fuente: Informe de supervisión.

El Convenio de Asociación 3277 de 2012, se direcciona al Proyecto 893 “Pensar en Educación” - Sistema de Evaluación Integral para la Calidad Educativa y tiene un alcance para “brindar acompañamiento para el adecuado desarrollo de estrategias que permitan la implementación, ejecución y seguimiento del proceso de entrega de incentivos asociados al Acuerdo 273 de 2007 para los colegios distritales oficiales”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

A continuación se indica el presupuesto asignado a las metas 4 y 3 para las vigencias 2012 y 2013, correspondiente al Convenio de Asociación 3277 de 2012, relacionado con el Proyecto 893 “Pensar en Educación”.

**CUADRO No. 5
PRESUEPUESTO POR METAS AL PROYECTO 893
Convenio 3277 de 2012**

VIGENCIA 2012			
METAS	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	AUTORIZACION DE GIRO
META 4: Entregar los 25 incentivos a escolares y colegios que se destaquen por sus excelentes resultados en los procesos de evaluación y/o los que se determinen en la reglamentación vigente en materia de mejoramiento de la calidad educativa.	\$ 283.350.000	\$ 283.350.000	\$ 283.350.000
VIGENCIA 2013			
META 3: Entregar los 85 incentivos a escolares y colegios que se destaquen por sus excelentes resultados en los procesos de evaluación y/o los que se determinen en la reglamentación vigente en materia de mejoramiento de la calidad educativa.	\$1.234.250.000	\$ 1.234.250.000	\$884.250.000

Fuente: Seguimiento proyecto 893, corte: 31/12/12 y 31/12/13.

En la vigencia 2012 se asignaron recursos para el proyecto 893, por valor de \$1.549,1 millones de los cuales se comprometieron recursos por valor de \$1.546,1 que representan el 99,81%, de los cuales se giraron recursos por \$1.162.9 que equivalen al 75,22%, dejándose de ejecutar dineros por valor de \$383,0 millones, es decir, un 24,78% que se constituyen en reservas presupuestales.

Se observa en la meta 4, que se ejecutó el 100% de los recursos asignados, a su vez que se giró la totalidad de los recursos.

Para la vigencia 2013, el **presupuesto asignado a este componente fue** por valor de \$10.133.6 millones, de los cuales se comprometieron recursos por \$10.122.4 equivalente al 99,89%, de los cuales se giraron recursos por valor de \$7.735.2, es decir, representan el 76,33%, dejándose en reservas presupuestales el 23,58% de los recursos comprometidos.

Se observa que la meta 3, los recursos asignados se comprometieron en un 100%, de los cuales se realizaron giros por el 76,42% de estos recursos, dejando como reservas presupuestales \$2.387.2 millones, que equivalen al 23,58%.

Por cuanto lo anterior denota la mala planeación en la etapa de diseño, situación que se evidencia en la ejecución presupuestal, así como en el alto porcentaje del presupuesto asignado en cada meta de la respectiva vigencia, recursos no

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

utilizados y dejados en reservas por la falta de ejecución desconociendo el principio de anualidad del presupuesto, transgrediendo lo normado Constitución de Reservas a 31/12/2012 y 31/12/2013, con compromisos que obedecen a una Inadecuada Planeación, que en esta materia devienen, entre otros factores, de la inaplicación del principio de planeación, que es la concreción de los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública. “Planear antes de ejecutar”.

La SED incumple lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Acuerdo 714 de 1996, Artículo 13º.- De los Principios del Sistema Presupuestal, literales b) Planificación. El Presupuesto Anual del Distrito Capital deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones y c) Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, adoptado mediante Resolución SHD-000660 del 29/12/2011 y lo contemplado en la Circular No. 031 de 20/10/2011, emitida por el Procurador General de la Nación.

Análisis de la respuesta: Se retira la observación. Analizada la respuesta dada por la SED, se observa que la entidad para la vigencia 2012 ejecutó el 100% del presupuesto apropiado para la meta 4 “Entregar los 25 incentivos a escolares y colegios que se destaquen por sus excelentes resultados en los procesos de evaluación y/o los que se determinen en la reglamentación vigente en materia de mejoramiento de la calidad educativa”, específicamente (\$283.350.000), los cuales a 31 de diciembre fueron girados en su totalidad para así cumplir con las actividades del Convenio relacionadas con la logística y su operatividad. Por lo anterior, se acepta la respuesta y se retira la observación.

2.1.4. Convenio de Asociación 2872 de 2013

OBJETO: *“Aunar esfuerzos para apoyar la formulación, ejecución, desarrollo y seguimiento a: Los planes integrales de ciudadanía y convivencia y sus ejes estratégicos y temáticos; los procesos de participación y empoderamiento ciudadano; el intercambio de experiencias con el sector educativo privado; las actividades que incentiven la formación de opinión y expresión de los funcionarios de la SED y la comunidad educativa ; el empoderamiento docente y las acciones*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

para la ciudadanía y la convivencia, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Distrital de Bogotá Humana”.

VALOR: \$ 5.842.646.748. Se realizaron dos adiciones, la primera por \$140.000.000 y la segunda por \$72.000.000.

Primer desembolso: equivalente al 30% del valor total del convenio una vez perfeccionado cumplidos los requisitos de legalización previa aprobación del Comité Técnico y el supervisor por valor de \$1.752.794.024.00.

Segundo desembolso: equivalente al 30% del valor del convenio, (\$1.752.794.024.00), transcurridos los 3 primeros meses de ejecución, a la presentación del informe de ejecución financiera con sus soportes y el informe del Supervisor.

Tercer desembolso: equivale al 30% del valor del convenio, es decir (\$1.752.794.024.00) transcurridos 6 meses de ejecución, a la presentación del informe de ejecución financiera con sus soportes y el informe del Supervisor.

Ultimo desembolso equivalente al 10% por valor del convenio al finalizar la ejecución del convenio, una vez ejecutado al 100% del objeto del mismo; informe del supervisor y el informe final de ejecución financiera, por valor de \$584.264.676.00.

PLAZO: 8 meses, los cuales fueron prorrogados, así:

- Prórroga primera en los 4 meses de ejecución se realizó Foro “Feria educativa”, sobre pedagogías y participación ciudadana.
- Prórroga cuarta en veintiséis (26) días
- La quinta amplía el plazo del convenio en otros treinta (30) días.
- El Convenio terminó el 30 de septiembre de 2014, por consiguiente se encuentra en etapa de liquidación.

El Convenio de Asociación 2872, con respecto al Plan de Desarrollo esta direccionado a los proyectos que se relacionan:

- 0890 “Resignificación de las Miradas de la Educación”
Componente: Comunicación en Comunidad Educativa.
- 0892 “Dialogo Social y Participación de la Comunidad Educativa”
Componente: Movilización y Coordinación de UPZ’Z.
- 0894 “Maestros Empoderados, con Bienestar y Mejor Formación”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Componente: Empoderamiento docente.

- 0900 “Educación para la Ciudadanía y la Convivencia”

Componente: Formación Ciudadana en Acción.

Revisados los documentos soportes que reposan en las carpetas de Supervisión del convenio se evidenció que se han efectuado diez (10) pagos; los cuales se realizaron previo informe de seguimiento y validación de la supervisora del contrato asignada por la SED, sobre el informe de gestión y soportes presentados por COMPENSAR.

De otra parte, conforme a lo acordado en la cláusula octava del Convenio de Asociación, se observó que Compensar ha consignado oportunamente en la Tesorería Distrital los rendimientos financieros generados por la cuenta de ahorros en la cual se manejan los recursos que la Secretaria de Educación Distrital le ha girado a dicha entidad, lo cual se describe en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 6
SED –COMPENSAR**

RENDIMIENTOS FINANCIEROS	
Convenio 2872 de 2013	
2.765.558.00	Noviembre de 2013
3.748.980.00	Diciembre de 2013
149.019.00	Enero de 2014
2.825.00	Febrero de 2014
2.412.214.00	Marzo de 2014
3.683.933.00	Abril de 2014.
5.175.735.00	Mayo de 2014
3.070.018.00	Junio de 2014
2.449.017.00	Julio de 2014
4.040.625.00	Agosto de 2014

Fuente. Secretaría de Hacienda Distrital.

Es de anotar, que de acuerdo con la Auditoría Modalidad Regular por parte de la Contraloría de Bogotá, concluida el 30 del presente año, respecto al proyecto 890 “*Miradas de Resignificación de la Educación*”, se determinó “*Hallazgo administrativo No. 2.20.1 por la desorganización en la presentación oportuna de soportes pertinentes y conducentes de algunas de las actividades objeto del*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

acuerdo contractual, situación que denota caos en el archivo y obstaculización del ejercicio auditor”.

El referido hallazgo fue objeto de plan de mejoramiento cuya acción se concretó en *“Consolidar y mantener actualizada, ante la supervisión del convenio, la información de requerimientos y evidencias del mismo, en lo que respecta a la participación del Proyecto de Inversión 890. Para tal efecto, se propone que tanto en la dependencia encargada de la supervisión del contrato, Dirección de Relaciones con el Sector Educativo Privado, como en la Oficina Asesora de Comunicación y Prensa (OACP) se mantengan carpetas iguales de archivo, con originales y copias respectivamente, de esta información”* con inicio el 4 de julio de 2014 y vencimiento es noviembre 30 de la misma anualidad (4 meses); sin embargo, se observó que se realizó seguimiento por parte de la Oficina de Control interno con corte a 29 de agosto de 2014, con un avance del 10%.

2.1.5. Convenio de Asociación 2971 de 2012

El plan de Gobierno Bogotá Humana (2012-2016) propone el proyecto de Fortalecimiento Académico que manifiesta en su objetivo general: *“Diseñar Construir e implementar estrategias pedagógicas curriculares y administrativas que propendan por el fortalecimiento académico para una educación de calidad y excelencia desde la construcción de saberes...”* y junto a los retos que plantea el proyecto de la implementación de la jornada educativa de 40 horas semanales, buscan fortalecer la formación integral de los niños, niñas y jóvenes en forma articulada con los saberes corporales, culturales y artísticos deportivos y creativos y en general con el currículo establecido en el PEI del colegio.

Este proyecto se nutrirá de los avances y logros alcanzados en programas: las expediciones pedagógicas, las actividades de tiempo extraescolar y diversos festivales y encuentros pedagógicos escolares que se ha venido desarrollando durante los últimos ocho años (2004-2011) a través de los cuales los colegios oficiales de Bogotá han logrado visualizar sus avances en educación artística cultural y deportiva, aspectos que contribuyen a la formación del estudiantado capitalino.

De acuerdo con el párrafo que precede y con el fin de lograr los anteriores objetivos que se respaldan en la Ley 115 de 1994 que preceptúa en su artículo 23 como áreas obligatorias y fundamentales la Educación Artística y Física, recreación y Deportes, Educación y en Valores; es necesario ampliar los tiempos de aprendizaje a través de diversas acciones que articulen lo establecido en el currículo convencional con los saberes de dichas áreas en busca de la formación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

integral de los niños, niñas y jóvenes, dándoles oportunidades para desarrollar habilidades y capacidades culturales, artísticas y deportivas, así como análisis reflexión y juicio crítico, todo ello en pro de su desarrollo humano y construcción de su proyecto de vida.

Con base en los anteriores postulados la Secretaría Distrital de Educación Bogotá celebró con la Caja de Compensación Familiar Compensar el Convenio de Asociación No. 2971 del 12 de octubre del 2012, con el Objeto – *“Aunar esfuerzos para implementar, orientar, fortalecer, sistematizar experiencias, proveer de escenarios u otro tipo de recursos físicos y talento humano, para el desarrollo de ejes temáticos y sus respectivos centros de interés garantizando las actividades de apoyo, los elementos y materiales para los estudiantes necesarios en los colegios oficiales participantes del proyecto piloto para que respondan al cumplimiento de los objetivos y metas de la jornada educativa de 40 horas semanales”*.

VALOR: \$4.223.400.000 y una adición de \$6.360.234.695 para un gran valor de \$10.583.088.944 y con una duración de 1 año o hasta que se presente el agotamiento de los recursos y que para el caso que nos ocupa esta última fue la acaecida para el citado compromiso contractual.

La iniciación se surtió el día 12 de octubre del año 2012 y la culminación se dio el 11 de abril de la presente anualidad, los compromisos presupuestales afectados fueron Proyecto 0889”Jornada Educativa de 40 horas semanales para la excelencia académica y la formación integral y jornadas continuas” y cuyos componentes son el 5 que corresponde al “Talento Humano y el 06 que incorpora “El desarrollo Curricular para la formación integral”, así mismo Compensar tiene por función administrar y ejecutar los recursos de Foniñez, para lo cual desarrolla por mandato de la Ley 633 del 2000 y la Ley 789 del 2002 programas de atención a la niñez y jornada escolar complementaria la cual se encuentra en el orden concomitante con la propuesta de la SED en el proyecto de jornada educativa de 40 horas semanales. En atención a estos recursos de Foniñez, La Ley 633 estableció por su parte que cuando existan recursos de cofinanciación para dichos programas atendiendo su alto impacto social, la ejecución de los recursos de Foniñez se realizará a través de convenios o alianzas que se suscriban con la entidad territorial correspondiente.

PLAZO: Término de ejecución del convenio será de un año o hasta agotar recursos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

LUGAR DE EJECUCION

Las actividades se desarrollaran en los establecimientos educativos distritales que sean seleccionados para participar en la experiencia piloto y otros escenarios que se determinen en forma oportuna, esto de acuerdo con el tipo de disciplina que se vaya a ejecutar y a las condiciones de espacios físicos que tenga el establecimiento educativo en particular.

**CUADRO No. 7
PRESUPUESTO INVERSION ADICION SED**

Agentes educativos y demás profesionales requeridos para el desarrollo de los ejes temáticos y sus respectivos centros de interés y actividades de apoyo	\$1.015.700.000
Diseño de Estudio de Impacto del programa de 40 horas semanales, recolección de información para la línea base	\$96.000.000
Total adición SED	\$1.111.700.000

**CUADRO No. 8
PRESUPUESTO INVERSION ADICION No. 2 SED**

Agentes Educativos y demás profesionales requeridos para el desarrollo de los ejes temáticos y sus respectivos centros de interés, elementos y materiales de ,los centros de interés	\$3.248.134.695
Presupuesto Inversión Compensar	
Concepto	
Agentes Educativos y demás profesionales requeridos para el desarrollo de los ejes temáticos y sus respectivos centros de interés	\$814.019,394
Actividades de apoyo de traslado centros de interés	\$1.185.980.606
Valor Total Compensar	\$2.000.000.000

**CUADRO No. 9
RESUMEN DE APORTES**

Entidad	Valor Inicial	Adición No.1	Adición No.2	Total
APORTE SED	\$2.223.400.000	\$1.111.700.000	\$3.248.134.695	\$6.583.234.695
APORTE COMPENSAR	\$2.000.000.000		\$2.000.000.000	\$4.000.000.000
TOTAL CONVENIO				\$10.583.234.695

Es de anotar que el precitado convenio a la fecha se encuentra finalizado y de acuerdo con los documentos aportados, se observó articulación de las acciones entre la SED, Compensar, maestro docente de enlace, agentes educativos que tienen la característica de proveedor y el agente que cumple la labor de seguimiento de las acciones, consistentes estas en el desarrollo de los sitios de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

interés, es decir las diversas disciplinas que se ejecutan de manera particular en cada establecimiento educativo, así mismo se realizaron las entregas de los elementos.

De otra parte a la fecha se encuentran ejecutados y conformados los informes relacionados con cada uno de los establecimientos tomados como muestra y que incorpora registros del orden fotográfico, listados de asistencia, listados de transporte, listado de implementos entregados a cada establecimiento de manera particular.

Se practicaron visitas fiscales a 22 de los establecimientos educativos tomados como muestra dentro del Plan Piloto del programa 40x40, en el periodo de tiempo comprendido entre el 17 al 30 septiembre de la presente anualidad y en las cuales se indago sobre los sitios de interés que había apropiado cada establecimiento de manera particular, es decir las actividades detalladas de manera individual y que estaban conformadas por las áreas deportivas, artísticas intelectuales y de conocimiento científico y filosófico. Para tal efecto se aportaron las pruebas pertinentes del desarrollo de las actividades, las cuales incluían horarios de desplazamientos a los sitios de interés, listados de asistencia de los alumnos a los eventos, material suministrado por las entidades, entre otras, por la SED y Compensar con el fin de desarrollar los sitios de interés. Así mismo, se evidenció que la Caja de Compensación Familiar Compensar contrato a través de procesos de selección a 39 personas naturales y jurídicas para cumplir con las obligaciones pactadas en el contrato.

LOGROS OBTENIDOS

La experiencia piloto desarrollada desde el mes de octubre del año 2012 permitió la construcción y formación de las bases del orden administrativo, operativas y pedagógicas para que el programa jornada educativa 40x40 se convirtiera en política pública dentro del contexto educacional para la excelencia académica y formación integral dentro del esquema 40x40.

BASES PEDAGOGICAS

La prueba piloto que se desarrolla a través de los ejes temáticos y los centros de interés y didáctica, con el fin de llevar a cabo lo estructurado dentro del programa 40x40 que se canaliza a través de las diferentes disciplinas, fueron practicadas y materializadas en los 25 establecimientos educativos que sirvieron como talentos formadores y de plataforma de lanzamiento para el proyecto referido.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

BASES ADMINISTRATIVAS Y OPERATIVAS

De acuerdo con lo observado por el fiscalizador se pudo establecer que el asociado compensar consolido banco de oferentes con 551 personas naturales y jurídicas que sirvieron de enlace para la escogencia de estos, con el fin de que atendieran los sitios de interés y las disciplinas que eran aplicables en su momento para cada establecimiento educativo

IMPACTO

Como impacto de mayor relevancia fue el desarrollo de los centros de interés y la atención a las niñas y niños convocados de manera previa por cada establecimiento educativo seleccionado:

**CUADRO No. 10
POBLACION INSCRITA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS**

Localidad	Nombre del Colegio-IED	Total
Antonio Nariño	Escuela Normal Superior Montessori	282
Barrios Unidos	Rafael Bernal Jiménez	2.305
	República de Panamá	388
Chapinero	Simón Rodríguez	1.389
Engativá	La Palestina	989
Fontibón	Técnico Internacional	653
	Luis Ángel Arango	200
Mártires	Liceo Nacional Agustín Nieto Caballero	540
Puente Aranda	Cultura Popular	1.495
Rafael Uribe Uribe	Clemencia de Caycedo	957
	Manuel del Socorro Rodríguez	264
Santa fe	Antonio José Uribe	1.601
	Externado Nacional Camilo Torres	456
	Manuel Elkin Patarroyo	571
Suba	Gerardo Paredes	682
	Julio Flores	490
Teusaquillo	Distrital Palermo	425
Tunjuelito	Bernardo Jaramillo	360
	Distrital San Carlos	225
Usaquén	Agustín Fernández	420
TOTAL		14.692

Fuente: Equipo Auditor

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para las siguientes Instituciones educativas, sus centros de interés fueron operados por otros agentes educativos como IDR y docentes horas extras, por tanto el alcance bajo el marco del convenio 2971 del 2012 en estas instituciones su impacto fue en la entrega de las dotaciones y materiales necesarios para el desarrollo de este proceso de cada una de las áreas, adicional se brindó el servicio de transporte y personal de acompañamiento para garantizar el traslado los escenarios de destino para el desarrollo de los centros de interés.

**CUADRO No. 11
DESARROLLO POR LOCALIDADES**

Localidad	Colegio IED
BOSA	KIMI PERNIA DOMENICO
CIUDAD BOLIVAR	COMPARTIR DEL RECUERDO
KENNEDY	ALEXANDER FLEMING
TEUSAQUILLO	MANUELA BELTRAN
SUBA	DELIA ZZAPATA OLIVELLA

Fuente Carpeta No 4 (Folios 90-92)

Se recibieron testimonios de los alumnos que se encontraban inscritos en las diferentes disciplinas con el objeto de que se explicara el grado de aceptación de los diferentes sitios de interés a lo cual la respuesta fue positiva en un 100%, en el sentido de que a los usuarios les ha cambiado la vida y los ha sacado del ostracismo de la rebeldía de los malos pasos, las malas compañías. El consumo de droga y de sustancias psicoactivas, se han estrechado los vínculos sociales entre la academia y la sociedad lo que genera buen ambiente en el ámbito de la convivencia entre los diferentes sectores situación que evidencia elementos positivos en el referente de impacto social del proyecto en comento lo que genera homogeneidad e integralidad del estudiante hacia la academia y el núcleo familiar. Así mismo se pudo establecer que producto del proyecto 40x40 algunos estudiantes se han beneficiado en las disciplinas deportivas toda vez que a la fecha se han venido desplazando de manera gradual a diferentes países como lo son España, EEUU y África con el fin de tomar experiencias de avanzada en la disciplina en particular, dichas invitaciones se efectuaron por personas interesadas en el desarrollo y bienestar de la persona para cada caso en particular.

De otra parte se evidenció en algunos colegios el grado de inseguridad que vienen afrontando los colegios Agustín Fernández, Elkin Patarroyo, Antonio José Uribe, Kenny Pernía, Clemencia de Caicedo, Alexander Fleming entre otros, ocasionando la migración de algunas familias y por ende la deserción de los alumnos pertenecientes a los clanes familiares migrados.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Culminado el proceso de revisión del Convenio citado, se presentan las siguientes observaciones:

2.1.5.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por falta de liquidación oportuna del Convenio.

Efectuadas las verificaciones correspondientes no fue posible hallar el documento que incorpore el acta de liquidación, proyecto de acta de liquidación o requerimiento al contratista para surtir la liquidación del convenio, situaciones que denota negligencia y descuido por parte de los funcionarios encargados de realizar y ejecutar dicha gestión, toda vez que a la fecha de revisión del convenio de la referencia han transcurrido 5 meses y 12 días, sin que se haya presentado pronunciamiento alguno por parte la administración en el tema referido. Lo único que incorpora es la fecha de finalización del 11 de abril de la presente anualidad.

En igual forma, el 12 de septiembre de la presente anualidad, mediante visita fiscal al despacho de la gerente del proyecto 0889 a la pregunta ¿Cuál es el estado legal del convenio? Responde *“a la fecha nos encontramos realizando todos los trámites correspondientes en los términos legales de terminación y liquidación, sin embargo se aclara que en la minuta del convenio en la CLAUSULA SEPTIMA –PLAZO se estableció un año (1) y /o hasta que se agoten los recursos Con fundamento en esta narrativa se aprecia y denota que la entidad a través del funcionario encargado está violando el principio de responsabilidad que incorpora el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 que al tenor de la letra reza “(...) Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan un conducta ajustada a la ética y a la justicia(...) en este sentido la administración no surtió el procedimiento que emana del artículo 11 de la ley 1150 del 2007 “ La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes o dentro del que acuerden las partes para tal efecto .De no existir tal término, la liquidación se hará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o la expedición del acto administrativo que ordene la terminación o a la fecha del acuerdo que la disponga”*, situación que permite obtener claridad sobre el conocimiento que tiene la entidad sobre el término que tiene para la liquidación del convenio, y sin embargo, no ha adoptado las medidas pertinentes.

Por lo anterior, al no dar cumplimiento a la liquidación del contrato en los términos establecidos, se contraviene lo establecido en Artículo 209 de la Constitución Nacional, Artículo 26 de la ley 80 de 1993, artículo 11 de la ley 1150 del 2007, y con esa omisión se encuentra incurso en las causales establecidas como disciplinables en la Ley 734 del 2002 artículo 33 y 34 que trata de los deberes y obligaciones de los servidores públicos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Valoración de la respuesta: Evaluada la Respuesta, no es de recibo las explicaciones dadas por el sujeto de control, toda vez que la Ley 1150 del 2007 establece los tiempos perentorios y preclusivos en que se debe suscribir el acto de liquidación del convenio a pesar que dentro de mismo no se haya fijado plazo alguno, a este respecto la norma citada ordena que en ausencia de término para liquidar el acto convencional la entidad a través de su representante legal debe proceder dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha en que se produzca la terminación de precitado convenio a surtir la suscripción del acta respectiva, para lo cual deberá conminar e invitar al contratista a materializar el respectivo acto de liquidación, situación que a la fecha de revisión del mencionado convenio no aparece documento alguno que pruebe el llamado de la administración al contratista para darle cumplimiento a lo estipulado en lo referente a lo consignado en la primera fecha y plazo de que trata la citada norma. En igual forma no se incorpora documento alguno que demuestre la voluntad de la administración para liquidar el convenio de manera unilateral, toda vez que la primera fecha que señala la norma ya caducó.

De acuerdo con la situación expuesta se mantiene el hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria lo que acarrea por parte de la administración la trasgresión de la ley 734 Código Único Disciplinario en sus artículos 33y 34. El mismo debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento.

2.1.5.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

Como resultado de las vistas se pudo constatar por el fiscalizador, que en la mayoría de las establecimientos educativos no existe coordinación y articulación entre la SED, el docente de enlace, el agente de seguimiento y el coordinador zonal para cada localidad, toda vez que las planillas suministradas por los diferentes colegios visitados, no permiten establecer con claridad, si los asistentes pertenecen a los convenios suscritos con la SED o con el IDRD, pues según lo argumentado por las personas que aportaron dichas planillas, tan solo hace referencia a la actividad desarrollada por COMPENSAR, pero sin que se deje constancia a que entidad pertenece y menos el Convenio, como lo refleja las pruebas acopiadas por el grupo auditor y que hacen parte de los papeles de trabajo, hecho que impidió hacer una valoración real del cumplimiento del convenio en estudio en lo referente a la entrega de los elementos que van direccionados a cada colegio en particular.

Los hechos descritos implican incumplimiento a lo establecido por la Ley 87 de 1993, Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno, literales a, b, c y f. Sus

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

causas radican en el incumplimiento de algunos de los principios que rigen la función administrativa, entre ellos los de eficacia, eficiencia y efectividad, así como la existencia de debilidades en el cumplimiento de los deberes y funciones encomendadas, circunstancias que generan riesgos y situaciones que afectan el logro de los fines del estado y la solución integral de la problemática identificada por la SED. Con esa omisión se encuentra incurso en las causales establecidas como disciplinables en la Ley 734 del 2002 artículo 33 y 34 que trata de los deberes y obligaciones de los servidores públicos.

Valoración de la respuesta: Se mantiene la observación. Para este ente de Control es claro que en relación con el principio de responsabilidad esta recae única y exclusivamente en el asociado de acuerdo con lo pactado en el convenio, por ende no es de responsabilidad del docente enlace, ni del coordinador zonal o de los colegios o los docentes o estudiantes como beneficiarios, conocer mediante qué convenio se están ejecutando las actividades, esta situación corresponde al Asociado, tal como lo establece la Cláusula Tercera, literal del convenio; por su parte, corresponde al comité técnico del convenio, acorde con lo establecido en la cláusula quinta y sexta, realizar seguimiento y evaluación del convenio; así mismo, corresponde a la supervisión verificar y documentar el cumplimiento del objeto, acorde con lo establecido en la Ley, como efectivamente ha materializado a la fecha, sin embargo, los elementos que ingresan a las instituciones y las actividades desarrolladas deben estar plenamente identificadas a qué Convenio corresponde, si es a los desarrollados por el mismo contratista ante la SED u otro organismo institucional que aporte al mismo proyecto, pues lo que se evidenció es precisamente la falta de control y vigilancia en las actividades desarrolladas en los establecimientos educativos en lo que respecta a la entrega de elementos que no son identificables y que hacen parte del programa 40x40 y, en especial, lo concerniente a lo estipulado en el convenio No. 2971 del 2012 suscrito ente la SED y COMPENSAR, dificultando individualizar las características de manera particular de cada uno de ellos y a qué centro de interés pertenece; lo que genera caos en su contexto. En consecuencia se mantiene el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

*Los hechos descritos implican incumplimiento a lo establecido por la Ley 87 de 1993, Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno, literales a, b, c y f. Sus causas radican en el **incumplimiento de algunos de los principios que rigen la función administrativa, entre ellos los de eficacia, eficiencia y efectividad, así como la existencia de debilidades en el cumplimiento de los deberes y funciones encomendadas**, circunstancias que generan riesgos y situaciones que afectan el logro de los fines del estado y la solución integral de la problemática identificada por la SED.” (Negrilla Nuestra).*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1.6. Convenio de Asociación 2966 de 2013

OBJETO: *“Aunar esfuerzos, recursos técnicos, tecnológicos, humanos y logísticos con el fin de implementar, orientar, fortalecer, sistematizar experiencias y aprendizajes, promover los escenarios y recursos técnicos y materiales necesarios y apoyar pedagógica y técnicamente cada uno de los momentos previstos en el Ciclo de desarrollo de las iniciativas Ciudadanas de Transformación de Realidades -INCITAR-, garantizando las condiciones requeridas para la participación activa de las integrante de las comunidades Educativas del Distrito y sus entornos, en el marco del proyecto de Educación para la Ciudadanía y la Convivencia –PECC-”*

VALOR: \$21.000.000.000 y una adición de \$2.100.000.000 para un valor total de \$23.100.000.000.

PLAZO: 8 meses, Acta de inicio del 6 de septiembre de 2013.

La estrategia forma parte del Proyecto 900 denominado Educación para la ciudadanía y la convivencia y en componente 06 Formación ciudadana en la acción

Las INCITAR, tienen como objetivo general contribuir a la educación de estudiantes como ciudadanos con identidad, autonomía, conciencia de derechos, valores vitales y participativos, que convivan de forma sana en los ambientes escolares del Distrito Capital; y busca avanzar en un reconocimiento de ciudad más humana por medio de estrategias para la infancia y la juventud que los reconozca como sujetos políticos y críticos, cercanos a la realidad. Por ello la vida escolar debe estar unida a la vida en comunidad.

Las INCITAR tienen un doble propósito; por un lado buscan empoderar a los y las estudiantes, así como a otros miembros de la comunidad educativa como educandos y educadores de ciudadanía y por otro, complementan y materializan los planes integrales de educación para la ciudadanía y la convivencia –PIECC- al dotarlos de un instrumento de apoyo técnico y financiero.

Justificación de la adición al Convenio por valor de \$2.100.000.000

La adición de \$2.100.000.000, con recursos de FONIÑEZ, fue solicitada por la Dirección de Participación y Relaciones Interinstitucionales, de fecha 30 de agosto de 2013, mediante la siguiente justificación: “...la Ley 633 de 2000 estableció por su parte que cuando existan recursos de financiación para dichos programas,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

atendiendo a su alto impacto social, la ejecución de los recursos de FONIÑEZ se realizará a través de convenios o alianzas que se suscriban con la entidad territorial correspondiente.

Revisado el convenio se observó que estos recursos se invertirán en las INCITAR conformadas por estudiantes de 1º a 9º grado para el año 2014, bajo los parámetros pedagógicos presentados en la propuesta inicial del convenio, focalizados en las 3071 iniciativas y/o presentadas por estudiantes de educación básica, las que cumplan con los requisitos dispuestos para el desarrollo de las mismas hasta cumplir el valor de \$2.100 millones de pesos.

Al respecto el ente fiscalizador observa que la solicitud de la adicionar el convenio se originó en la fecha de celebración del mismo, sin que el convenio haya empezado su ejecución.

De acuerdo a la información suministrada por la entidad, la SED desarrollo la primera fase de la estrategia INCITAR, durante el primer semestre de 2013 denominada Incitando Ideas, para lo cual proyecto recopilar 2.000 iniciativas, cifra que fue superada a 3.071, es decir, en un 53% más de lo esperado y 12.029 facilitadores, lo cual llevó a replantear la estrategia.

Para la segunda etapa, la SED optó por celebrar el convenio con COMPENSAR, el cual se llevó a cabo el 30 de agosto de 2013, para asegurar la continuación y el desarrollo de la estrategia y la implementación del mismo, de acuerdo a los resultados y el impacto que se logrado. E igualmente, contemplan a través del convenio modificar el número de gestores a 61 para garantizar el acompañamiento y fortalecimiento de las iniciativas.

A través de un proceso de validación quedaron 2.573 iniciativas, que actualmente han tomado la decisión de continuar en su proceso de transformación y en consecuencia firmaron un compromiso con los gestores, relacionados con el proceso de transformación social y el uso adecuado de los recursos públicos, el medio ambiente, entre otros.

En este orden de ideas, se encontró que para efectos de adjudicar el convenio para continuar con el desarrollo de las INCITAR, la SED buscó aunar esfuerzos con las Cajas de Compensación Familiar, para lo cual COMPENSAR como persona jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, vigilada por la Superintendencia del Subsidio Familiar, brindó experiencia, trayectoria, capacidad técnica, infraestructura, logística y de servicios y recursos para apoyar el desarrollo integral a través de un convenio de asociación, tales como Refuerzo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

escolar, jornada extraescolar, o complementaria, proyectos lúdicos recreativos, campamentos escolares, travesía, etc.

Distribución de los recursos. Para efectos de desarrollar e implementar la estrategia INCITAR el cual constituye los cinco (5) momentos, la entidad distribuyó los \$23.600.000.000, en los siguientes componentes:

**CUADRO No. 12
COMPONENTES PROYECTO INCITAR**

COMPONENTES	COSTO
1) Equipo Humano	\$631,528,360.00
2) Elementos y Materiales de Apoyo	\$16,802,487,600.00
3) Actividades de Apoyo	\$1,846,800,000.00
4) Sistematización y Monitoreo de Experiencias	\$300.000.000
5) Actividades Especiales	\$1.419.184.040
5.1) Formación del Equipo PECC en Sistematización de Aprendizajes y Transformaciones	\$32,000,000.00
5.2) Componente "Formación de Facilitadores"	\$300,000,000.00
Total	\$21.332.000.000

Fuente: Dirección de Participación y Relaciones Interinstitucionales.

Estudio de precios de mercado.

El objetivo principal de la estrategia, es que el asociado debe presentar mínimo tres cotizaciones de los diferentes requerimientos solicitados por las iniciativas, para que el grupo de profesionales que presiden el comité técnico (Aprobaciones) pueden tener un rango de valores (análisis de precios) bajo los cuales tomar la decisión más favorable para el equipo facilitador

Desembolsos realizados por la SED. Hasta la fecha de la presente auditoría la SED en cumplimiento del convenio ha efectuado los siguientes desembolsos:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO No. 13
DESEMBOLSOS**

No.	Orden de Pago	Fecha	Valor
1	8214	Octubre 8 de 2013	\$ 2.100.000.000
2	13804	Diciembre 23 de 2013	\$ 2.100.000.000
3	18398	Mayo 21 de 2014	\$ 2.100.000.000
4	18788	Junio 18 de 2014	\$ 4.200.000.000
5	18919	Julio 10 de 2014	\$ 2.100.000.000
Total			\$ 12.600.000.000

Fuente: Dirección de Participación y Relaciones Interinstitucionales.

**CUADRO No. 14
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A 30 DE AGOSTO DE 2014**

CONCEPTO	ACTIVIDAD	VALOR TOTAL PRESUPUESTADO	TOTAL EJECUTADO	PENDIENTE POR EJECUTAR
Equipo Humano a disposición de los facilitadores	Contratación del equipo humano	3.345.898.585	1.248.845.344	1.222.331.936
			363.350.339	511.370.966
	Total del componente	3.345.898.585	1.612.195.683	1.733.702.902
Actividades de Apoyo para facilitadores y facilitadoras	Implementar los talleres de oferta permanente establecidos en la ruta de facilitadores	66.300.000	32.726.382	18.873.618
			587.390	14.112.610
	Diseñar e implementar los cursos especiales con cupo limitado establecidos en la ruta de facilitadores (Diplomas)	348.000.000	-	228.000.000
			-	120.000.000
	Llevar a cabo los encuentros para la rendición de cuentas de la estrategia INCITAR	440.000.000	-	440.000.000
Total del componente	854.300.000	33.313.772	820.986.228	

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Componente formación de facilitadores y facilitadoras	Llevar a cabo los encuentros y metodologías de la fase denominada creando redes de la ruta de facilitadores	5.286.449	\$ -	2.286.449
			\$ -	3.000.000
	Realizar los talleres de sistematización de experiencias	192.613.541	\$ -	177.313.541
			\$ -	15.300.000
	Diseño, Implementación y operación de la Maloka itinerante (cada zona es un punto del recorrido)	700.000.000	\$ -	700.000.000
	Desarrollar los talleres de reconstruyendo memoria propuestos en la ruta de facilitadores(as)	28.000.000	\$ -	28.000.000
	Garantizar los escenarios de socialización para los facilitadores y facilitadoras incitar propuestos en la ruta de facilitadores(as)	300.000.000	75.110.152	224.889.848
	Total del componente	1.225.899.990	75.110.152	1.150.789.838
Sistematizar y monitorear las experiencias y aprendizajes	Facilitar procesos de sistematización a los facilitadores(as), al equipo de apoyo territorial y al equipo de nivel central	71.739.840	\$ -	59.739.840
			\$ -	12.000.000
	Sistematización de INCITAR como una apuesta política y pedagógica	150.000.000	\$ -	150.000.000
	Llevar a cabo una evaluación de impacto de la estrategia INCITAR	200.000.000	\$ -	200.000.000

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	Total del componente	421.739.840	\$ -	421.739.840
Estrategia de Comunicación	Promover el registro y producción audiovisual de la estrategia, a través de la diagramación e impresión de piezas comunicativas, elaboración de cuñas radiales e infografías.	187.687.000	38.477.398	149.209.602
	Publirreportaje (crónica escrita para difusión pauta)	27.039.600	\$ -	27.039.600
	video de 60 segundo en las salas de Cine Colombia	108.093.440	\$ -	108.093.440
	Pauta de cuñas radiales	165.498.219	\$ -	165.498.219
	Preroll de video, Video banner, banner expandible y publirreportaje virtual	61.140.000	\$ -	61.140.000
	Total del componente	549.458.259	38.477.398	510.980.861
Módulos	Impresión y entrega de los módulos pedagógicos en colegios, red distrital de bibliotecas y la red de bibliotecas comunitarias adscritas a la red distrital)	105.240.000	\$ -	105.240.000
	Conversión de los módulos pedagógicos en lenguaje multimedia para ser implementados en la plataforma del PECC	35.000.000	\$ -	35.000.000
	Total del componente	140.240.000	\$ -	140.240.000
Elementos y materiales de apoyo requeridos por las INCITAR	Disponer los elementos, materiales y servicios de apoyo requeridos por las INCITAR	15.910.213.779	459.757.389	14.446.125.595
			\$ -	1.004.330.795
	Transporte	32.000.000	\$ -	32.000.000

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	Tarjetas plásticas para cada iniciativa	63.999.900	\$ -	60.000.000
			\$ -	3.999.900
	Total del componente	16.006.213.679	459.757.389	15.546.456.290
Costos inherentes	Estampilla Procultura (0,5%), Proadulto mayor (0,5%), Universidad Fco José de Caldas (1%)	420.000.000	252.000.000	168.000.000
	Gravamen financiero 4x1000	136.249.647	5.313.912	78.987.735
	Otros		10.408.147	41.539.853
	Total del componente	556.249.647,0	267.722.059	288.527.588
Total del presupuesto SED			2.112.230.577	18.887.769.423
Total del presupuesto COMPENSAR			374.345.876	1.725.654.124
Total del presupuesto CONVENIO			2.486.576.453	20.613.423.547

Fuente: Informe de ejecución presupuestal suministrado por Compensar a fecha de corte 30 de agosto/2014

De acuerdo al informe de la ejecución presupuestal elaborado por Compensar, la ejecución de los recursos, a 30 de agosto de 2014, solo alcanza a \$2.486.576.453 millones de pesos, es decir, al 12% lo que indica que la planeación inicial no corresponde a la ejecución real.

Justificación legal

El convenio forma parte del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, en el cual contempla en su primer eje, ampliar las capacidades que permitan a la ciudadanía la apropiación de saberes.

De acuerdo a los documentos que soportan COMPENSAR, es una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, vigilada por la Superintendencia del Subsidio Familiar, enmarcada en el campo de la Seguridad Social, posee una experiencia pedagógica demostrada en los programas de atención a poblaciones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en diferentes comunidades y proyectos específicos de apoyo a instituciones educativas que se viene desarrollando desde el año 1997 como: refuerzos escolar, jornada extraescolar o complementaria, proyectos lúdicos recreativos campamentos escolares, travesía, etc.

Así mismo describe lo preceptuado a través del Artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en cuanto a la asociación de entidades estatales con personas jurídicas sin ánimo de lucro...

Sin embargo, el artículo 96 textualmente establece que:

“Constitución de asociaciones y fundaciones para el cumplimiento de las actividades propias de las entidades públicas con participación de particulares. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la observación de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes”

Art. 355 de la Constitución Nacional:

Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El gobierno nacional reglamentara la materia.

Respecto a la Ley 789 de 2002, esta norma faculta a las Cajas de Compensación Familiar para ejecutar actividades relacionadas con protección y seguridad social mediante la alianza con otras Cajas de Compensación.

El convenio establece el siguiente alcance:

Con la ejecución del objeto del presente convenio de Asociación, busca generar un proceso de acompañamiento y apoyo a la formulación, implementación y seguimiento de las acciones previstas para cada uno de los momentos definitivos en el ciclo INCITAR, generadas en las comunidades educativas del Distrito y su

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

entorno, en desarrollo del Proyecto de Educación para la ciudadanía y la convivencia. De tal forma se posibilitarán la participación, la articulación, la integración y el intercambio de experiencias en los escenarios que permitan el mejoramiento, la implementación, ejecución y seguimiento a las iniciativas, procesos y actividades previstas en el objeto del convenio, a través de acciones de cooperación y articulación de la comunidad, con el propósito de mejorar la calidad educativa, generar el empoderamiento de los integrantes de las comunidades educativas, potencializar el desarrollo de sus capacidades ciudadanas y demás actividades que aporten a la consecución de los objetivos de Plan de Desarrollo 2012-2016, “Bogotá, Humana”

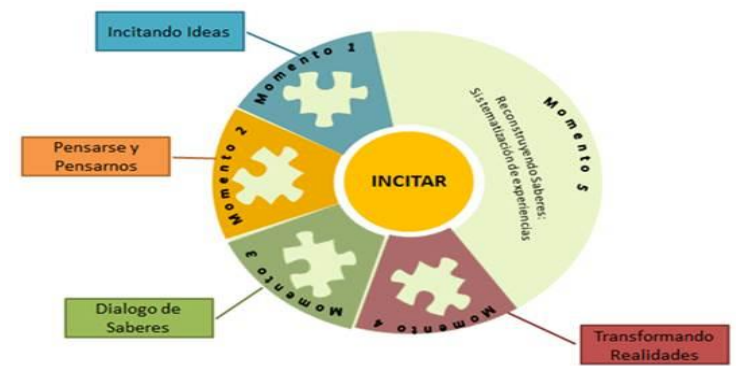
Las iniciativas ciudadanas de Transformación –INCITAR- comprenden un proceso de Transformación durante el cual se reconocen las potencialidades y aportes de sus facilitadores de las INCITAR y disponen de los elementos necesarios para la creación de oportunidades de aprendizaje dirigidos a aquellos grupos formados por miembros de la comunidad educativa y barrial que toman la iniciativa de llevar a cabo una acción pedagógica desde la que se eduque y construya ciudadanía.

Las INCITAR tienen un doble propósito; por un lado buscan empoderare a los y las estudiantes, así como a otros miembros de la comunidad educativa como educandos y educadores de ciudadanía y por otro, complementan y materializan los planes integrales de educación para la ciudadanía y la convivencia –PIECC- al dotarlos de un instrumento de apoyo técnico y financiero.

Esta estrategia contempla cinco (5) momentos previstos para el desarrollo del ciclo INCITAR, ellos son:

IMAGEN No. 1

Ruta metodológica INCITAR



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. **INCITANDO IDEAS**, constituye el procedimiento de preparación, formulación e inscripción de las INCITAR. Este momento requiere la preparación metódica y organizada de toda la información necesaria para la formulación de la iniciativa.

De tal forma se contará con la participación activa de los equipos dispuestos por la Secretaría Distrital de Educación designados para ello en el marco del proyecto de Educación para la ciudadanía y la convivencia (PECC), y el equipo profesional de apoyo dispuesto por el ASOCIADO para el soporte pedagógico, la sistematización y el apoyo administrativo y logístico a las actividades programadas en este momento Pedagógico, la sistematización y el apoyo administrativo y logístico a las actividades programadas en este momento.

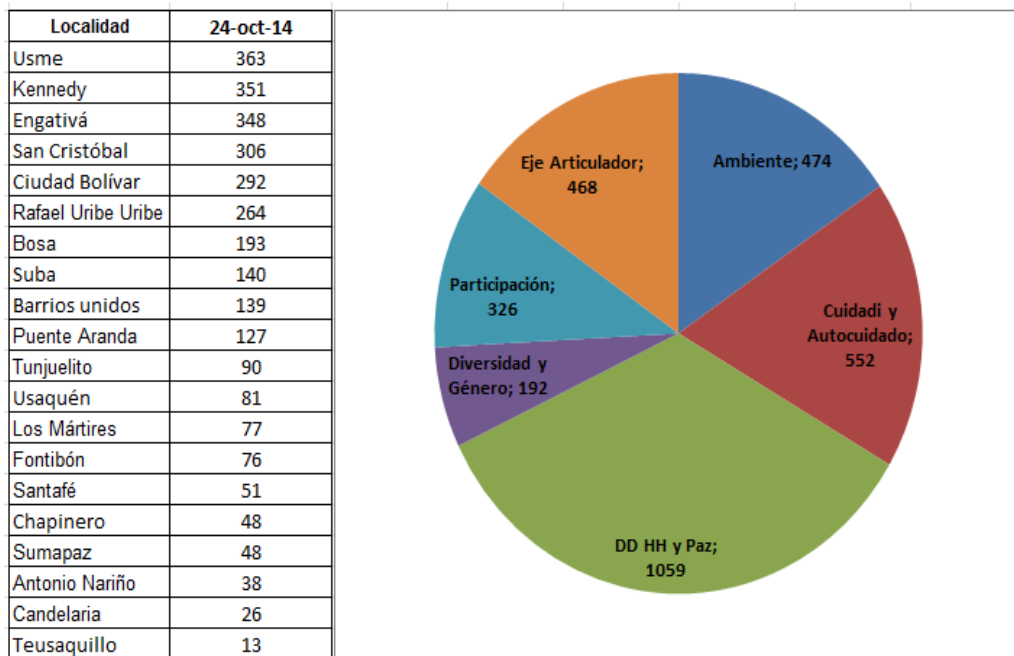
Mediante acta de vista fiscal la entidad manifestó en esta primera parte (Incitando Ideas), la SED inició el proceso primer momento denominado Incitando Ideas, mediante la inscripción de iniciativas, con el cual inició la etapa previa a la formalización del convenio 2966 de 2013, dado que la Secretaría de Educación consideraba pertinente conocer la magnitud del proceso de inscripción y su cobertura.

Igualmente manifiesta que a finales del mes de agosto de 2013 que observó que la estrategia INCITAR superó la meta inicialmente establecida (2.000 iniciativas) procedió a legalizar el convenio de asociación con COMPENSAR, por poseer la idoneidad demostrada y con experiencia tanto en temas pedagógicos como en procedimientos logísticos, para continuar en el desarrollo de la ruta pedagógica y demás procesos, como lo fue la valoración y el encuentro de facilitadores.

Mediante informe ejecutivo elaborado por la SED, se observa los resultados obtenidos durante el momento Incitando Ideas, por localidades y por áreas temáticas, obteniendo iniciativas 3.071 INCITAR, con 12.029 facilitadores y facilitadoras.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

IMAGEN No. 2



FUENTE: SED

- PENSARSE Y PENSARNOS**, tiene por fin afianzar el proceso de desarrollo y fines de las INCITAR, el cual se orientará a la lectura y el reconocimiento integral del territorio en el que se buscan las iniciativas.

Este momento además, debe abordar el análisis acerca de las características de la comunidad educativa y/o barrial, sus diferencias, dificultades y potencialidades y potencialidades. Para lograr los objetivos propuestos en este momento se contará con la participación activa de los equipos propuestos por la Secretaría de Educación Distrital, designados para ello en el marco del Proyecto de Educación para la Ciudadanía y la Convivencia (PECC) y el equipo profesional de apoyo dispuesto por el ASOCIADO para el soporte pedagógico, la sistematización y el apoyo administrativo y logístico a las actividades programadas en este momento.

En esta etapa la entidad manifiesta haber realizado las siguientes actividades:

- **Encuentros Interlocales de Facilitadores.** En los cuales se desarrollarán talleres con la participación de los facilitadores que integran las INCITAR, a

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

partir de los cuales se generarán aprendizajes en cuanto a la identificación de potencialidades, saberes y fortalezas de cada integrante y del territorio que serán fundamentales en el desarrollo de la iniciativa.

- Dos (2) encuentros a nivel de UPZ entre gestores(as) y equipos de facilitadores para retroalimentar la formulación de la INCITAR con base en el proceso de valoración y en los aprendizajes de los encuentros anteriores, así:
 - a.) **Recorridos locales y por UPZ** para la identificación de otros actores territoriales que contribuyan a fortalecer y ejecutar la INICITAR.
 - b.) **Jornada de reflexión, evaluación y sistematización de la experiencia:** encuentros con los facilitadores de las INCITAR a nivel grupal o de Colegio.

3. **DIALOGO DE SABERES**, busca por medio de la revisión de la iniciativa, sus alcances, desarrollo, dificultades, alternativas de transformación de la realidad idéntica, retroalimentación, lograr en los facilitadores de las INCITAR el autoajuste de la iniciativa inscrita.

Este momento incluye el acompañamiento, seguimiento, sistematización y autoevaluación hasta la terminación de la iniciativa. Para el logro de estos fines se contará con la participación activa de los equipos dispuestos por la Secretaría de Educación designados para ello en el marco del Proyecto de Educación para la Ciudadanía y la Convivencia (PECC) y el equipo profesional de apoyo dispuesto por el ASOCIADO para el soporte pedagógico, la sistematización y el apoyo administrativo y logístico a las actividades programadas en este momento.

4. **TRANSFORMACION DE REALIDADES**, comprende la materialización y el desarrollo operativo necesario para le implementación de la iniciativa, en el cual se contempla la entrega de los insumos materiales y técnicos requeridos por la INCITAR inscrita y orienta para la concreción.

Consiste en la orientación pedagógica continúa, desde la entrega de los insumos que facilitarán el desarrollo de los procesos a través de los cuales será posible la Transformación Ciudadana de las Realidades de los actores de las comunidades educativas hasta su terminación, análisis de logros, impactos y aprendizajes y divulgación de experiencias educativa y barrial que

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

toman la iniciativa de llevar a cabo una acción pedagógica desde la que se eduque y construya ciudadana.

Al respecto la entidad manifiesta que al iniciar el cuarto momento Transformando Realidades (Junio de 2014), se amplió de 61 a 84 el número de gestores y gestoras territoriales, para fortalecer los procesos de transformación al garantizar las asesorías permanentes y posibilitar el seguimiento posterior.

En este sentido, las y los gestores se convierten en veedores de los procesos de transformación, al garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, reflejados en los insumos y materiales entregados a los equipos facilitadores, para lo cual se realizó una serie de talleres para la formación en cuidado de lo público y transparencia, con la Veeduría Distrital.

5. RECONSTRUYENDO SABERES. En este momento se establecen dos escenarios: El primero de ellos como estrategia de la SED a partir de cual se propone unificar criterios, conceptos y estrategias con el grupo de evaluación y las demás estrategias y áreas temáticas del proyecto.

Por lo anterior, se requiere incluir jornadas de formación al equipo del Proyecto PECC en procesos de sistematización, flexibles y dialógicos, que planeen la utilización de herramientas como entrevistas, los archivos, informes, mapas, dibujo, videos, documentos, fotos, entre otros, a fin de sistematizar y dejar evidencias de los procesos de Transformación de realidades.

El segundo escenario visto como los procesos de aprendizaje, formados por grupos de las INCITAR y gestores y gestores de ciudadanía y convivencia, se ha propuesto el desarrollo de dos componentes.

- a) Componente “FORMACION DE FACILITADORES DE CUDADANÍA Y CONVIVENCIA”. Contempla el diseño y desarrollo de actividades dirigidas a docentes y gestores de distrito en materia de sistematización de experiencias y educación para la ciudadanía y la convivencia.
- b) El componente “COMUNICADORES Y COMUNICADORAS CIUDADANAS” busca impulsar procesos susceptibles de considerarse INCITAR, por medo de la generación de un proceso de formación dirigido a grupos de niños y niñas y jóvenes de la red de facilitadores para el seguimiento, interacción y sistematización de las iniciativas (CONTROL SOCIAL) a través de herramientas de comunicación educativa respectiva,

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

sobre aspectos que permitan mejorar la materialización y el procesos de Transformación de la iniciativa.

En resumen, durante marzo, abril y mayo de 2014, se llevó a cabo un proceso de validación, para confirmar la continuidad, a través de una carta de compromiso. A 30 de agosto de 2014, quedan en firme 2.573 iniciativas y en consecuencia firmaron un compromiso, el cual está dirigido al uso adecuado de los recursos públicos y su proceso de transformación.

Evaluación a la ejecución del convenio

Para el logro de los resultados esperados en cada uno de los Momentos del Ciclo INCITAR, COMPENSAR a través del presente Convenio de Asociación, apoyará técnica, administrativa, logística y pedagógicamente los procesos de Transformación de Realidades de los integrantes de las comunidades educativas y barriales de Bogotá.

A la fecha de la presente auditoría, la entidad informa que la estrategia ha logrado impactar a un total de 384 colegios de los cuales 349 son instituciones educativas oficiales, 24 en convenio y 11 en Concesión o Contratada.

Comité Técnico del Convenio

De acuerdo a lo establecido en la cláusula Décima Tercera, este comité es la instancia por medio de la cual se efectúa la toma de decisiones estratégicas en los aspectos técnicos y presupuesto correspondiente a la ejecución del convenio y estará integrado de la siguiente manera: Por parte del asociado el Director o quien designe y el coordinador del convenio. Por la SED, el Subsecretario de Integración Interinstitucional o quien designe, el jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones y Prensa, el Director de Participación y Relaciones Interinstitucionales, el Gerente del Proyecto de Educación Ciudadana y la Convivencia o su delegado.

Funciones del Comité Técnico: A través de la cláusula Décima tercera del convenio, le fueron asignadas la siguientes funciones al Comité Técnico: a. adoptar las medidas de coordinación que se consideren pertinentes para el cumplimiento del objeto del convenio... b. Adoptar las medidas que se consideren necesarias para la buena marcha del convenio c. Verificar permanentemente el desarrollo de las acciones con miras al logro del objeto del convenio... d. Revisar y aprobar el plan general de trabajo y el cronograma establecido para la ejecución...entre otras.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Reuniones del comité Técnico. De acuerdo a los soportes revisados, el comité ha realizado las siguientes reuniones:

**CUADRO No. 15
REUNIONES COMITÉ**

Acta	Fecha	Temas	Observación
No.01	10 sept de 2013	Elaborar y aprobar el plan de trabajo	Iniciación de la programación.
No.02	13 Sept. 2013	Reajuste plan de trabajo	Vincular los pedagogos, a más tardar el 28 de septiembre, ente otros
No.03	17 sept.2013	Aprobación del plan de trabajo	Autorizan el giro del primer desembolso, por \$2.100.000.000 y programar primer encuentro distrital de las INCITAR.
No.04	19 sept. 2013	Encuentro distrital de facilitadores INCITAR.	

Fuente: SED

Resultados obtenidos por zonas.

El informe ejecutivo presentado por la Sed a este ente de control, manifiesta que a la fecha ha logrado los siguientes resultados, por zonas, las cuales las integran los diferentes colegios, así:

Zona Norte: Esta zona está compuesta por 3 localidades, Suba, Usaquén y Barrios Unidos, con un total de 360 iniciativas inscritas, distribuidas en 49 instituciones educativas, de las cuales 293 continúan en el proceso de transformación, 37 tomaron la decisión voluntaria de retirarse del proceso y 34 se validaron como gestión. Esta zona ha sido apoyada por un equipo de 10 gestores y gestoras.

Zona Occidente: Esta zona está compuesta por 3 localidades, Engativá, Fontibón y Puente Aranda, para un total de 552 iniciativas inscritas, distribuidas en 60 instituciones educativas, de las cuales 450 continúan en el proceso de transformación, 76 tomaron la decisión voluntaria de retirarse del proceso y 26 se validó como gestión. Esta zona viene siendo apoyada por un equipo de 14 gestores y gestoras.

Zona Centro. Esta zona está compuesta por 6 localidades, Teusaquillo, Candelaria, Mártires, Chapinero, Santa Fe y Antonio Nariño, en total se han

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

inscrito 253 iniciativas, distribuidas en 30 instituciones educativas, en las cuales 199 continúan en el proceso de transformación, 6 tomaron la decisión voluntaria de retirarse del proceso y 34 se validó como gestión. Actualmente viene siendo apoyada por un equipo de 8 gestores y gestoras.

Zona Sur Occidente: Esta zona está compuesta por 2 localidades, Bosa y Kennedy, en total se han inscrito 554 iniciativas, distribuidas en 77 instituciones educativas, de las cuales 473 continúan en el proceso de transformación, 43 tomaron la decisión voluntaria de retirarse del proceso y 28 se validó como gestión y es apoyada por un equipo de 15 gestores.

Zona Sur. Esta zona está compuesta por 3 localidades, Tunjuelito, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe Uribe, para un total de 646 iniciativas inscritas, distribuidas en 86 instituciones educativas, de estas 565 continúan en el proceso de transformación, 44 tomaron la decisión voluntaria de retirarse del proceso y 37 se validaron como gestión. Esta zona es apoyada por un equipo de 17 gestores y gestoras.

Zona Sur Oriente. Esta zona está compuesta por 2 localidades, Usme y San Cristóbal en total son 669 iniciativas inscritas en estas localidades, distribuidas en 82 instituciones educativas, de las cuales 507 continúan en el proceso de transformación, 46 tomaron la decisión voluntaria de retirarse del proceso y en 115 se validó como gestión.

Esta zona es apoyada por un equipo de 17 gestores y gestoras INCITAR, no obstante, es pertinente aclarar que un gestor puede acompañar a una INCITAR de otra zona si esta así lo requiere.

Zona Sumapaz. Esta zona está compuesta por 1 localidades, no obstante las dinámicas territoriales, distancias, población, contexto territorial, entre otras, requieren un equipo diferenciado para el apoyo, debido a que en total fueron 48 iniciativas inscritas, distribuidas en 3 instituciones educativas, 45 continúan en el proceso de transformación, 1 tomo la decisión voluntaria de retirarse del proceso y 2 fueron validadas como gestión. Esta zona es apoyada por un equipo de 3 gestores y gestoras, no obstante.

Asesores pedagógicos.

Es grupo de profesionales tiene entre otras responsabilidades asesorar pedagógica y técnicamente a las INCITAR durante su proceso de transformación, fortaleciendo las capacidades ciudadanas de los facilitadores y potenciar habilidades de autogestión para asegurar la sostenibilidad de la estrategia. En

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

este proceso se convierten en veedores de los apoyos brindados a cada INCITAR, garantizando que los insumos solicitados hagan parte del proceso de transformación.

En total el equipo humano de la estrategia está conformado por 6 equipos a saber:

1. Coordinación
2. Pedagógico
3. Sistema de información
4. Comunicaciones
5. Administrativo y logístico
6. Territorial

Avances y resultados

1. Se elaboró una ruta pedagógica que se convirtió en la carta de navegación que las y los facilitadores siguen para alcanzar su transformación. Esta ruta, además de ser ilustrada, diagramada e impresa en papel ecológico, se convirtió en una infografía que facilita la consulta y socialización con los facilitadores y facilitadoras de INCITAR¹ al ser publicada en Red Académica² y comunidad INCITAR en Facebook.
2. Se realizaron 2550 socializaciones de la ruta pedagógica y la distribución de la ruta impresa en cada una de las 887 sedes de las instituciones educativas distritales.

Así como los facilitadores cuentan con una ruta, el equipo interno de la estrategia cuenta a su vez con una **ruta operativa y de gestión** a través de la cual se precisan los procesos y procedimientos a seguir en cada uno de los momentos de la estrategia, que permite además de generar indicadores de impacto y resultado, dejar capacidad instalada en las instituciones para la replicabilidad de la estrategia.

3. Ruta logística. Con el ánimo de garantizar una respuesta oportuna a los facilitadores, en cuanto a la solicitud de su insumos y materiales, y sobre todo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

para garantizar una transparencia activa en los procesos de cotización, compra y distribución de los requerimientos, se elaboró una ruta logística que demarca los formatos, filtros, puntos de control y pasos a seguir para la aprobación o no de las solicitudes hechas por los facilitadores.

4. **Bitácora INCITAR** Como estrategia pedagógica para incentivar la sistematización de experiencias por parte de los equipos facilitadores, se elaboró un instrumento denominado Bitácora INCITAR, adicionalmente se elabora una infografía³ que permite compartir con los facilitadores el objetivo de este documento, al igual que los aprendizajes por momento.
5. **Redes Sociales.** Se consolidó con la comunidad INCITAR en redes sociales, a través de gráficas que permiten ver dos cosas principalmente, que el grupo ‘Comunidad Incitar’ la cual ha tenido un crecimiento permanente en el tiempo, al igual que los vínculos de amistad entre facilitadores, donde se pasó de tener 459 miembros en noviembre de 2013, a tener 1496 miembros en mayo del 2014.
6. **Iniciativas Ciudadanas de Transformación.** La participación de 41 Iniciativas Ciudadanas de Transformación con más de 900 facilitadores INCITAR de distintas localidades encargados de mostrar al público cómo el empoderamiento y la movilización a través de trabajo colaborativo logra transformar la realidad. Esta participación se ha visto materializada en la presentaciones en la Feria del Libro de Bogotá, encuentro de Responsabilidad Social fundación el Nogal, entre otros.

La articulación y la conformación de redes de la iniciativa ha permitido el acompañamiento de los facilitadoras y facilitadores en eventos de diferentes instituciones educativas, consolidando el proceso pedagógico de la estrategia.

7. **Facilitadores y facilitadoras.** Actualmente las **1908 INCITAR**, cuentan con un promedio de **7450** facilitadores y facilitadoras
8. **Asesorías para la construcción del plan de acción.** Se han llevado a cabo 4493 asesorías para la construcción del plan de acción de cada INCITAR, es decir, definición de actividades, objetivos, indicadores e insumos necesarios para llevar a cabo la transformación propuesta, así:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Zona sur: 1002, Sur Occidente: 928, Occidente: 700, Sur Oriente: 980, Centro: 350, Norte: 478, Sumapaz: 55.

9. **Asesorías temáticas.** Se han llevado a cabo 115 asesorías temáticas, cuyos énfasis han sido 38% cuidado y autocuidado, 25% ambiente, 21% participación, 10% derechos humanos y paz y 6% Diversidad y Género
10. **Reuniones interlocales.** Se han realizado 177 reuniones interlocales para garantizar la articulación con otras áreas y estrategias de la secretaría y para la socialización de los procesos a nivel local.
11. **Comités técnicos de aprobaciones.** Se han desarrollado de 13 comités técnicos de aprobaciones los cuales han permitido revisar pedagógicamente el contexto y el desarrollo de 659 requerimientos presentados, de los cuales han sido aprobados 585 que cumplen con los requisitos pedagógicos y técnicos definidos en la estrategia.

En resumen, el convenio se encuentra en etapa de ejecución y de acuerdo a la adición, finalizada en diciembre de 2014 y para efectos de verificar la cobertura y el impacto en la comunidad educativa, se prevé una visita fiscal a algunos de los planteles educativos, para conocer en la fuente el concepto de la comunidad involucrada en la estrategia.

2.1.6.1. Hallazgo administrativa con presunta incidencia disciplinaria

De acuerdo al informe de la ejecución presupuestal elaborado por Compensar, la ejecución de los recursos a 30 de agosto de 2014, solo alcanza la suma de \$2.486.576.453 millones de pesos, es decir, el 12% de lo contratado, indicando que la planeación inicial no corresponde a la ejecución real, pues el plazo inicial estipulado en el convenio fue de 8 meses, con acta de inicio del 6 de septiembre de 2013, prorrogados en 8 meses más, debiéndose terminar el 6 de enero de 2014, faltando tres meses para su culminación y a la fecha falta por culminar el 88% del valor del contrato.

Con la inaplicación del principio de Planeación se contraviene los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, como son los de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad y a su vez estas conductas pueden ser consideradas como faltas disciplinarias, por la inaplicación de la normatividad vigente, según lo consagrado en el Código Único Disciplinario.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Valoración de la respuesta: Teniendo en cuenta la respuesta dada por la entidad, referente a que los recursos asignados para la propuesta INCITAR, son de \$23.100.000.000 y que la SED le ha girado a Compensar \$12.600.000.000, solo se han ejecutado y comprometido \$6.083.247.131 a 30 de agosto de 2014, alcanzando un promedio de ejecución 26.3% aproximadamente, porcentaje que frente al término de culminación restante, tres (3) meses, sigue siendo mínimo, razón por la cual se mantiene el Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria, ocasionado por la falta de planeación en la concepción del Convenio en cuestión.

En consecuencia el hallazgo se mantiene y se continuará en visitas fiscales posteriores con la verificación de la ejecución hasta su liquidación.

Finalmente sobre la evaluación a este Convenio, se deja constancia, que lo relatado por el Grupo auditor, corresponde a lo encontrado en los diferentes documentos que fueron aportados por el Sujeto de Control, pero que en momento alguno constituyeron objeciones o apreciaciones a la ejecución propia del contrato.

2.1.7. Convenio de Asociación N° 2502 del 2013

OBJETO: “Aunar esfuerzos para apoyar el desarrollo y acompañamiento técnico y operativo de las estrategias que permitan el fortalecimiento del sistema de evaluación integral para la calidad educativa en el sistema educativo oficial de la ciudad, así como para la materialización de incentivos y reconocimientos asociados a estos procesos de evaluación y que involucran la participación de la comunidad educativa en especial de colegios docentes y escolares de acuerdo con la normatividad vigente y con el fin de optimizar la calidad educativa en el sistema educativo oficial de la Bogotá Humana”.

Actividades para el desarrollo del convenio

- 1) Formación docentes de las localidades
- 2) Desarrollo del 2^a Congreso Internacional
- 3) Incentivos premios y reconocimientos adicionales o los de carácter económicos y legal que entrega la SED anualmente para estudiantes docentes y colegios
- 4) Gestión Interinstitucional con terceros

Componente 01 Uso pedagógico del resultado de las pruebas de evaluación y articulación de procesos evaluativos en el trabajo de las instituciones educativas por un valor de \$1.327.767.851.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Componente 02 procesos de acompañamiento y soporte a la difusión de resultados entre los cuales se cuenta el segundo congreso Internacional de evaluación: pensar la educación desde las tendencias actuales hasta la realidad educativa y actividades pre congreso por un valor de \$415.832.220.

Componente 03 Premiación excelente gestión Institucional y reconocimiento social a los mejores bachilleres y colegios por un valor de \$247.537.429.

Aporte de Compensar aportara un presupuesto de bienes y servicios equivalentes a la suma de \$ 266.715.000 y que se materializa en la ejecución de diferentes actividades contempladas en la propuesta y que se desglosa de la siguiente manera:

- 1) Proceso de capacitación excelencia en gestión Institucional por un valor de \$135.000.000.
- 2) Estrategia de medios de publicidad.
- 3) Personal necesario para la coordinación administrativa, técnica y pedagógica del convenio.
- 4) Algunos espacios sociales
- 5) Realizará la gestión interinstitucional con terceros en pro de la consecución de una bolsa de incentivos para docentes, estudiantes e instituciones en el marco del convenio. respecto la cuantificación de los aportes estos se realizaran un vez se finalice el convenio.
- 6) Seguimiento esta será realizada a través de un comité intersectorial con el propósito de efectuar el seguimiento a la ejecución del convenio y se deberá formular planes de mejoramiento con el fin de subsanar las deficiencias que se puedan presentar durante el desarrollo y ejecución del convenio.

ACTIVIDADES QUE COMPRENDE EL CONVENIO 2502 DEL 2013:

- 1) Realizar el congreso Internacional de Evaluación 2013 por valor de \$472.062.500
- 2) Aplicación de las pruebas saber según cronograma (ICFES) por un valor de \$220.000.000
- 3) Realizar talleres para el uso pedagógico de los resultados de la evaluación integral en los colegios oficiales del Distrito por un valor de \$150.000.000
- 4) Realizar Talleres a docentes y directivos docentes por valor de \$158.000.000.
- 5) Realizar Talleres a los estudiantes por valor de \$ 150.000.000.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- 6) Apoyar el rediseño y realización de la evaluación integral en los colegios oficiales de Bogotá POR UN VALOR DE \$13.475.000.00
- 7) Realizar Estrategias de articulación de los procesos de evaluación Integral y del PIMA por un valor de \$277.200.000.
- 8) Realizar la operatividad para la entrega de los incentivos económicos en el marco del acuerdo 273del 2007
- 9) Apoyar los planes de mejoramiento en cada uno de los Colegios evaluados por un valor de \$200.000.000.

PLAZO: 12 meses o hasta agotar recursos. Fue prorrogado por seis (6) meses y 27 días.

Acta de Iniciación del 5 de junio del 2013

PRODUCTOS ENTREGADOS:

De acuerdo con información suministrada por la SED a través de los informes trimestrales de ejecución suscritos por Compensar y la Secretaría de Educación Distrital y teniendo en cuenta que se encuentra actualmente en ejecución, los productos entregados a la fecha son:

1. Para la evaluación integral de la calidad educativa, realizaron:
 - Planes de mejoramiento - PIMA: Realizaron actividades orientadas a la viabilización del PIMA y la articulación del POA – PIMA en las 355 instituciones educativas oficiales definidas por la Dirección de Evaluación. Se realizaron reuniones de seguimiento en las instituciones educativas, con el fin de fortalecer el proceso adelantado.
 - Aplicación y desarrollo de las pruebas SER: Se realizó una jornada el 28 de febrero de 2014 en las instalaciones del Centro de Convenciones de Compensar de la Av. 68. Inicialmente se proyectó la participación de 500 estudiantes de 18 instituciones educativas distritales, sin embargo el evento contó con la participación de 401 estudiantes debido al porcentaje de inasistencias normales de estos colegios.
 - La logística para la socialización de las pruebas SABER en los colegios con el acompañamiento del ICFES.
 - Se desarrollaron 12 talleres entre el 29 y 31 de octubre de 2013, estos talleres se diseñaron bajo el esquema definido por la SED en la estrategia aprendiendo a preguntar *Aprendamos a preguntar, Aprendamos a Evaluar.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Se realizó una encuesta de satisfacción estudiantil, en el periodo comprendido en los meses de febrero y marzo de 2014 se dio cumplimiento en un 100% a la programación planeada en cuanto a la medición en los IED. Se planearon 218 instituciones y se visitaron el mismo número de instituciones educativas.
2. Para la materialización de incentivos y reconocimientos efectuaron el reconocimiento social y entrega de incentivos mejores bachilleres, de conformidad con lo establecido en el acuerdo 273 de 2007. El 09 de diciembre de 2013, se hizo entrega de los incentivos a las instituciones del distrito que obtuvieron los 5 primeros lugares en las categorías definidas por Bogotá en el acuerdo 273. Se entregaron los incentivos según los resultados de:
- Resultados de las pruebas saber 3, 5 y 9
 - Mejores resultados en las pruebas ICFES SABER 11 de la vigencia 2013,
 - Nivel de inglés de sus estudiantes en las pruebas ICFES SABER 11.
 - Menor índice de deserción
 - Nivel muy superior 2013

El mismo día se hizo el reconocimiento especial a los 95 estudiantes de colegios distritales oficiales con mejor resultado en las pruebas ICFES SABER 11 de la vigencia 2013, entregándoles los siguientes elementos:

- 3 becas de programas universitarios de la Fundación Universitaria Unipanamericana.
- 95 maletas
- 95 cartucheras
- 95 Tablet
- 2 computadores portátiles

También realizaron una convocatoria a los colegios del distrito con el fin de incentivar al mejor colegio que haya obtenido los mejores resultados en lo referente a la excelente gestión institucional.

3. Realizaron el Congreso Internacional de evaluación, los días 26 y 27 de septiembre de 2014 dirigidos a los docentes, con el fin de fomentar los espacios de reflexión a docentes, directivos, niños, niñas, adolescentes y jóvenes para hacer realidad el pleno derecho a la educación, mediante el estudio, el análisis, la investigación, la innovación, la provisión y sistematización sobre los procesos de evaluación y sus resultados.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1.7.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Por falta de planeación en la concepción de los términos del convenio, toda vez que el proyecto debe aplicarse para la materialización de incentivos de las actividades de la vigencia 2013 hasta marzo de 2014, pues era producto de los resultados de pruebas saber ya ejecutadas y a la fecha aún queda un alto porcentaje de ejecución del Convenio.

Con la inaplicación del principio de Planeación se contraviene los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, como son los de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad y a su vez estas conductas pueden ser consideradas como faltas disciplinarias, por la inaplicación de la normatividad vigente, según lo consagrado en el Código Único Disciplinario.

Teniendo en cuenta que el presente convenio se encuentra en ejecución, será objeto de evaluación en próximas auditorías.

Valoración de la respuesta: Evaluada la respuesta por el grupo auditor, se concluye que No se acepta, toda vez que para el caso que nos ocupa el sujeto de control se limita única y exclusivamente a describir las etapas que se han surtido dentro del proceso, pero no indica las circunstancias de modo de tiempo y de lugar que se han presentado dentro del citado convenio en lo referente al atraso del desarrollo de las actividades, toda vez que a la fecha el convenio ha presentado prórrogas, alcanzando 17 de meses de ejecución, quedando pendiente de ejecución más del 25%, para culminarlo en tan solo un mes y 15 días (Diciembre 5 de 2014), por tanto, no hubo una planeación adecuada para la ejecución del Convenio, y que es la columna vertebral de toda contratación estatal al no prever en tiempo para la ejecución de las actividades que comparten e incorporan el convenio de la referencia. Por ende se mantiene el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria lo que ocasiona que el sujeto de control trasgreda la Ley 734 Código Único Disciplinario artículos 33y 34

3. CONVENIOS DE ASOCIACIÓN CON ENTIDADES PRIVADAS SIN ÁNIMO DE LUCRO

3.1. ORIGEN DE LAS CAJAS DE COMPENSACION FAMILIAR

Es pertinente anotar que de conformidad con la Sentencia C-890/12, emanada de la Corte Constitucional, se definió el régimen jurídico de las Cajas de Compensación Familiar:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Su origen se remonta a la expedición de la Ley 90 de 1946, con la creación del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ISS), a quien en principio se le encargó de organizar las referidas entidades, cuya puesta en funcionamiento fue guiada por el propósito de aunar esfuerzos para *“aliviar las cargas económicas que representaba la familia a los trabajadores de las empresas fundadoras”*.

Posteriormente se regulo el tema a través del Decreto Legislativo 118 de 1957, la Ley 56 de 1973 y la Ley 21 de 1982, esta última en el artículo 38 definió las Cajas de Compensación Familiar como personas jurídicas de derecho privado, desprovistas de ánimo de lucro, organizadas en la forma prevista en el Código Civil para las corporaciones, destinadas a cumplir funciones de seguridad social y sometidas al control y vigilancia del Estado.

Del mismo modo, estableció que las obras y programas sociales que emprendieran las Cajas, deberían realizarse en un orden de prioridades conformado por la salud, los programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y de otra índole que integran la canasta familiar definida por el DANE.

Señala la Corte Constitucional que se trata de personas jurídicas de naturaleza especialísima lo que hace a las Cajas de Compensación Familiar, unos entes de derecho privado no por sus bienes *“que les pertenezcan en la forma de propiedad privada adquirida con justo título”*, sino que *“son las actividades de interés general y los bienes que están destinados a lograr el bienestar de los trabajadores y sus familias lo que las configura como entes de origen legal, y de naturaleza especial que se organizan bajo las reglas del derecho privado (...) las Cajas de Compensación Familiar pasaron de ser simples intermediarias entre los empleadores y los trabajadores a actuar como redistribuidoras de los recursos en el marco de un sistema integral de distribución de subsidios de variadas clases, pues desde la década de los años sesenta les fue autorizado “hacer inversiones de interés social, en ámbitos tales como la salud de la población infantil, recreación, educación y capacitación, al igual que mercadeo de productos básicos de consumo familiar” y “durante la década de los setentas los programas sociales se ampliaron a sectores tales como la atención de la maternidad, vivienda, créditos y guarderías en convenio con el ICBF”*.

3.2. RESEÑA HISTORICA DEL ARTÍCULO 355 SUPERIOR:

Al Congreso de la República, se le concedió la facultad de fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo, conforme a lo normado en el artículo 76

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

numeral 18 de la Constitución Nacional de 1886, todo lo anterior con sujeción a los planes y programas correspondientes.

Sin embargo, el mal uso de dicho mecanismo por parte de algunos funcionarios públicos, conllevó a la aparición de los llamados “*auxilios parlamentarios*”, por lo cual la Asamblea Constitucional de 1991, al momento de la expedición de la nueva Carta Política, estableció en su artículo 355 la posibilidad de celebrar negocios jurídicos con entidades privadas sin ánimo de lucro, siempre y cuando aquellas contaran con “*reconocida idoneidad*”, la norma superior prescribe:

“ARTICULO 355. *Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.*

*El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia*⁴. (Subrayas fuera de texto).

3.3. DESARROLLO NORMATIVO DEL ARTÍCULO 355.

Conforme la última frase de la norma constitucional transcrita, el Constituyente de 1991, radico en cabeza del Gobierno Nacional la potestad reglamentaria de la materia; así las cosas, se expidió el Decreto 777 de 1992, el 18 de mayo de la referida anualidad, el cual ha sido objeto de modificaciones mediante los Decreto 1403 de 1992 y 2459 de 1993.

De total relevancia para el asunto resulta transcribir lo establecido en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el cual norma:

“ARTICULO 96. CONSTITUCION DE ASOCIACIONES Y FUNDACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS CON PARTICIPACION DE PARTICULARES. Las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán, con la

⁴ El desarrollo jurisprudencial puede ser analizado en las sentencias de la Corte Constitucional C-372 de 1994, C-506 de 1994, C-230-1995, C-316 de 1995 entre otras.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución, asociarse con personas jurídicas particulares, mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquéllas la ley.

Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes (...). (Subrayas fuera de texto)

Dadas así las cosas, los convenios de asociación deben ser concordantes con lo normado en el artículo 209 de la Constitución Política, que consagra:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Las definiciones de tales principios se encuentran tanto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como en la jurisprudencia nacional, por ende nos remitiremos a estas fuentes en aras de dar una mayor comprensión del asunto.

Igualdad: el Artículo 3 del CPACA en el numeral 2 señaló: “*en virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta*”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el mismo orden la jurisprudencia ha realizado varias definiciones respecto del principio de la igualdad, entre ellas la Sentencia C-475 de 2003 Corte al referirse a la constitucionalidad del parágrafo 1 del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.”*

*“Desde esta perspectiva, la igualdad, de la cual se predica su carácter de principio, valor y de derecho fundamental, constituye uno de los pilares del Estado colombiano y de la concepción dignificante del ser humano que caracteriza la Constitución de 1991.”*⁷

Según lo ha indicado también la Corte, dicho derecho contiene seis elementos, a saber:

a). *Un principio general, según el cual, todas⁹ las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades.*

b). *La prohibición de establecer o consagrar discriminaciones: este elemento pretende que no se otorguen privilegios, se niegue el acceso a un beneficio o se restrinja el ejercicio de un derecho a un determinado individuo o grupo de personas de manera arbitraria e injustificada, por razón de su sexo, raza, origen nacional o familiar, o posición económica.*

c). *El deber del Estado de promover condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva para todas las personas.*

d). *La posibilidad de conceder ventajas o prerrogativas en favor de grupos disminuidos o marginados.*

e). *Una especial protección en favor de aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, y*

f). *La sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.*

De esta manera el principio de igualdad, se traduce en la garantía a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos. El principio de la justa

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

igualdad exige precisamente el reconocimiento de la variada serie de desigualdades entre los hombres en lo biológico, económico, social, cultural, etc., dimensiones todas que en justicia, deben ser relevantes para el derecho.¹⁰

Los demás principios también están definidos en el artículo 3 del CPACA así:

Principio Moralidad: *“todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas”.*

Principio de eficacia, *“las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa”.*

Principio de economía: *“las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.”*

Principio de celeridad, *“Las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.*

Principio de publicidad: Es el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general⁵.

Principio de imparcialidad: Se deriva del principio de igualdad, y se concreta en la comparación y la elección ponderada de diversos valores; también, está referido a que la Administración debe valorar y comparar los distintos intereses que están en juego en la actividad administrativa, de tal forma que la elección a que se avoque sea el resultado de una moderación armónica entre diversos intereses.

⁵ Sentencia C-1114 del 25 de febrero de 2003, sobre constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 788 de 2003 por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones” Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Sobre este principio se ha pronunciado la Corte constitucional entre otras en la sentencia C-095 de 2003, señalando:

“Precisamente, los artículos 209, 228 y 230 de la Constitución Política contemplan como característica de la propia esencia y sustantividad de la administración de justicia y, en general, de la función pública, la sujeción en la adopción de sus decisiones al principio de imparcialidad. En este orden de ideas, (...) cualquier decisión judicial o administrativa, es la concreción de un orden normativo abstracto a una situación particular y específica, lo que impone que el juez o servidor público, sea que actúe en primera o segunda instancia, intervenga con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico, ya sea por haber emitido concepto previo sobre el asunto sometido a su consideración, o por la presencia de alguna de las causales de impedimento previstas en la ley, como la existencia de vínculos de parentesco o amistad íntima con una de las partes, o de un marcado interés personal en la decisión, etc.”.

El referido artículo 209 superior, denota la existencia de reglamentación en los asuntos que por disposición legislativa se han dejado de especificar concretamente, por ende no resulta plausible afirmar que la celebración de los Convenios de Asociación, sean de aquellos de la discrecionalidad de las entidades estatales.

3.4. DE LOS CONVENIOS DE ASOCIACION (artículo 355 CP)

Un primer acercamiento al tema estudiado, nos permite colegir sin hesitación alguna, que los Convenios de Asociación son un negocio jurídico, que se constituye por el acuerdo de voluntades entre las partes, las cuales hacen aportes para un propósito común, sin que exista una contraprestación económica a favor de ninguna de ellas. Es allí, donde radica la diferencia con los contratos, por cuanto en estos siempre existe un precio, honorario o recurso económico a favor del contratista.

3.4.1. Características⁶.

1.- Se celebran con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. Entendida la “idoneidad” como la reconocida experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativa de las entidades

⁶ Artículo 1º del Decreto 777 de 1992.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

sin ánimo de lucro para realizar el objeto contractual. La entidad deberá evaluar dicha calidad debidamente motivada.

- 2.- Propósito de impulsar programas y actividades de interés público.
- 3.- Debe constar por escrito.
- 4.- Régimen jurídico el particular o civil.
- 5.- Se pueden incluir cláusulas exorbitantes.
- 6.- En caso de ser iguales o superiores a los 100 salarios mínimos mensuales se publican en el Diario Oficial o Gaceta de la entidad territorial.

3.4.2. Exclusiones.

- 1.- Cuando implique una contraprestación (Prestación que debe una parte contratante por razón de la que ha recibido o debe recibir de la otra) directa a favor de la entidad pública.
- 2.- Las transferencias que se realizan con los recursos de los Distritos, a personas de derecho privado para que desarrollen funciones públicas o suministren servicios públicos cuya prestación esté a cargo del Estado de acuerdo con la Constitución Política y las normas que la desarrollan.
- 3.- Numeral 5º del artículo 2º los contratos que de acuerdo con la ley celebre la entidad pública con otras personas jurídicas, con el fin de que las mismas desarrollen un proyecto específico por cuenta de la entidad pública de acuerdo con las precisas instrucciones que esta última les imparta.

3.5. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL

3.5.1. ¿A quién deben pertenecer los proyecto por desarrollar?

Uno de los primeros interrogantes para analizar en el presente asunto, se circunscribe al aparte contenido en el artículo 1º en cuanto al propósito “...*de impulsar programas y actividades de interés social*”, por cuanto la interpretación jurisprudencial⁷, como el de la propia administración Distrital, ha sido del criterio en afirmar que el proyecto y actividad debe pertenecer a la entidad privada sin ánimo de lucro, no así a la Administración Distrital, en tal sentido se puede analizar la consulta radicada 1.626 del 24 de febrero de 2005, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en la que enseñó:

⁷ Ver Corte Constitucional sentencias C-205/95, C-251/96, C-254/96, C-183/97, C-152/99, C-671 de 1999, C-168/01.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“(…)El primero, se relaciona con la naturaleza jurídica del contratista, pues las actividades benéficas del Estado sólo pueden cumplirse a través de entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad; el segundo, tiene que ver con el objeto o materia, la cual se circunscribe a "impulsar programas y actividades de interés público" de contenido eminentemente social, conforme al ámbito de aplicación del artículo 355, como "es el de la acción benéfica del Estado, de las actividades de fomento que dentro de un Estado Social de Derecho corresponden como función propia, insoslayable, de la organización estatal. Se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad (Constitución Política, art. 38) buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas" C-543/01; el tercero, que dichos contratos estén acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo.

(…) Cuando el artículo 355 autoriza a las entidades estatales a celebrar contratos para "impulsar" programas y actividades de interés público, se refiere a los del ente privado y no a los del Estado, pues respecto de éste el deber constitucional es no sólo impulsarlos sino cumplirlos, conforme las disposiciones contractuales vigentes, como sería por ejemplo, contratos de prestación de servicios o de obra pública. Por esto, el inciso 1o. del artículo 2o. del decreto 777 de 1.992, excluye del campo de aplicación del artículo 355, los contratos que celebren los organismos oficiales con el objeto de adelantar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad.

... de la lectura del artículo 355 se desprende que el objeto de los contratos es 'impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional de Desarrollo'. Esta norma muestra claramente que los contratos a que se refiere dicha disposición son aquellos por los cuales el Estado entrega recursos a un ente sin ánimo de lucro para que el mismo pueda adelantar sus programas. Los programas a que se refiere no son los programas del Estado sino los programas del ente privado, porque si fueran los del Estado se trataría no simplemente de impulsar un programa sino de ejecutarlo, y de otra parte no se requeriría que

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

fuera acorde -esto es que guardara armonía- con el plan, aunque no esté incluido en el mismo, sino que debería estar comprendido”.

En igual sentido, la Directiva 23 de diciembre 30 de 2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá analizó el tema, y tuvo como sustento el concepto antes enunciado del Consejo de Estado en su Sala de Consulta y Servicio Civil.

Como corolario de lo anterior, se puede afirmar que los programas y actividades, deben ser de la persona jurídica sin ánimo de lucro y no del giro normal de las competencias establecidas en la Ley para la Administración Distrital, como acontece en los negocios jurídicos estudiados.

El Decreto 777 de 1992, por medio del cual se reglamenta la celebración de los contratos a que se refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política, en su artículo segundo, estatuye las exclusiones de aplicación general para tales negocios jurídicos. Dadas así las cosas, y una vez analizados los numerales contenidos en la referida norma es plausible afirmar que los negocios jurídicos analizados, se encuentran inmersos en las causales de exclusión (aplicabilidad del Decreto), veamos:

3.5.1.1. *El numeral cuarto del artículo segundo estudiado preceptúa:*

*“(…) Las transferencias que realiza el Estado a personas naturales en cumplimiento de las obligaciones de asistencia o subsidio previstas expresamente en la Constitución **y** especialmente de aquellas consagradas en los artículos 43, **44**, 46, 51, 368, 13 transitorio y 46 transitorio de la misma”.*
(Resaltado fuera de texto)

Una primera aproximación del presente artículo, nos permite discernir que la conjunción “y” es de carácter copulativa, lo cual se traduce en que el numeral transcrito debe ser leído de la siguiente manera, a saber: “Las transferencias que realiza el Estado (...) especialmente de aquellas consagradas en los artículos 43, 44, 46, 51, 368, 13 transitorio y 46 transitorio de la misma”.

Ahora bien el artículo 44 Superior establece:

“ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, **la alimentación equilibrada**, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, **la educación y la cultura, la recreación** y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Negrilla fuera de texto).

De la simple lectura de los objetos jurídicos negociales, así como del alcance de los mismos, se puede afirmar sin vacilación que los mismos se encuentran excluidos, por cuanto los temas contenidos en los Convenios de Asociación son de aquellos contemplados en el artículo 44 de la Constitución Política, como lo son la alimentación y la educación de los niños y niñas, no se podrían por ende celebrar un negocio jurídico con dicho objeto, por expresa substracción de materia.

3.5.1.2. Aplicabilidad del numeral 5° del artículo 2.

“Los contratos que de acuerdo con la ley celebre la entidad pública con otras personas jurídicas, con el fin de que las mismas desarrollen un proyecto específico por cuenta de la entidad pública, de acuerdo con las precisas instrucciones que esta última les imparta”.

Como se puede verificar del contenido de los negocios jurídicos examinados, la SED dirige, especifica, direcciona e imparte las instrucciones para el desarrollo del mismo, situación totalmente contraria a lo preceptuado en el Decreto 777 de 1992.

3.5.1.3. Principio constitucional de selección objetiva

Resultado de la auditoria, se estableció que un alto porcentaje de la contratación se celebra a través de convenios de asociación, para que la SED alcance sus objetivos misionales, sin embargo la auditoria determinó que los convenios de Asociación, suscrito con la Caja de Compensación COMPENSAR, presentan falencias en su configuración y estructuración jurídica.

De lo anterior se infiere que los citados convenios se suscribieron sin cumplimiento de requisitos legales, de conformidad con los numerales 1 y 5 del artículo 2 del Decreto 777 de 1992, modificado por el artículo 33 Ley 1474 de 2011, e

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

incurriendo en la posible omisión del artículo 410 del C.P., así como del artículo 27 de la Ley 734 de 2002.

Adicionalmente se analiza la modalidad de contratación pues aun suponiendo que se ajustara al art. 355 C.P. la contratación directa no implica que se obvie la Selección Objetiva que es un principio de la Contratación Estatal y desarrollado por el artículo 209 superior.

“PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA

“...escogencia del ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. Artículos 5 de la ley 1150 de 2007, 88 de la ley 1474 de 2011 y 12 del decreto 2474 de 2008.”

Es de destacar que en todos los Convenios de Asociación celebrados con COMPENSAR, se argumenta que esta entidad está facultada para la suscripción de estos convenios en razón a que ADMINISTRA recursos de la niñez; si bien es cierto que esto le sirve para certificar la Idoneidad y la Experiencia, dos de los requisitos para la celebración de convenios a la Luz del Artículo 355 superior, también lo es que NO lo habilita para la celebración de dichos convenios con sus propios recursos; el proyecto debe ser de la autoría y objeto de la entidad que maneja los recursos, en este caso COMPENSAR y no de la Secretaría de Educación Distrital o alguna otra Entidad estatal.

En los casos estudiados los Convenios en su totalidad hacen parte del objeto social, programas y proyectos a DESARROLLAR por la Secretaría de Educación Distrital y se realiza bajo las precisas instrucciones de la SED quien tiene la obligación de desarrollarlo y para tal fin debió contratar a través de otra modalidad y no por el artículo 355 Constitucional.

“LEY 633 DE 29 DE DICIEMBRE DE 2000

ARTÍCULO 64. DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FOVIS. Los recursos adicionales que se generen respecto de los establecidos con anterioridad a la presente ley se destinarán de la siguiente manera:

- a) No menos del cincuenta por ciento (50%) para vivienda de interés social;*
- b) El porcentaje restante después de destinar el anterior, para la atención integral a la niñez de cero (0) a seis (6) años y la jornada escolar complementaria. Estos*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

recursos podrán ser invertidos directamente en dichos programas abiertos a la comunidad, por las Cajas de compensación sin necesidad de trasladarlos al Fovis.

PARÁGRAFO. En aquellos entes territoriales que cuentan con recursos para la cofinanciación de los Programas de Jornada Escolar Complementaria y atención a los niños de cero (0) a seis (6) años más pobres, las Cajas de Compensación Familiar podrán establecer convenios y alianzas con los gobiernos respectivos para tal fin.”

Decreto 1729 de 2008: Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 16 de la Ley 789 de 2002. Artículos 1ª, 3ª Objetivo general de los programas de Foniñez, 4ª Objetivos específicos, 7º Convenio de los programas de Foniñez al 8ª Autorización, seguimiento y control”⁸.

Las situaciones antes descritas, se configuran como una observación de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, transgrediendo lo establecido el artículo 355 de la Constitución Política, reglamentado por los Decretos 777 de 1992, 1403 de 1992 y 2459 de 1993, que precisan los requisitos que deben cumplir las ONG o Fundaciones para que sus Proyectos sean objeto de Apoyo por parte de las Entidades estatales, los literales a), b) y f) del artículo 2 y el literal e) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993, el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, los numerales 1 y 5 del artículo 2 del Decreto 777 de 1992, modificado por el artículo 33 Ley 1474 de 2011 y el artículo 410 del Código Penal.

EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA: La respuesta dada por la Secretaria de Educación Distrital, se fundamenta principalmente en un concepto jurídico emitido por un profesional del derecho, por medio del cual relata en gran medida lo relacionado con los mal conocidos “auxilios parlamentarios”, y por ende se trata de un desarrollo jurisprudencial alrededor del proceso y configuración del artículo 355 Superior.

Seguidamente, los planteamientos jurídicos esbozados por parte del Ente auditado se encuentran encaminados a desvirtuar las apreciaciones razonadas y analíticas realizadas por este Ente de Control, sin embargo las mismas no alcanzan el grado de aceptables por cuanto, los principios constitucionales consagrados en el artículo 209, como son el de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, se echan hoy de menos en el presente negocio jurídico; por cuanto no existe una debida selección objetiva de los oferentes, por cuanto la

⁸ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

forma como se entregan los recursos públicos es de forma directa, se incumple con lo normado en el Decreto 777 de 1992, en cuanto a las exclusiones y no se ve que el cumplimiento de los fines estatales sean los más óptimos.

Por ende se remitirá a los distintos órganos del Estado la presente observación, ello en razón no solo a las competencias otorgadas a cada una de las autoridades, sino en aplicación del deber constitucional que como funcionarios públicos tenemos de poner en conocimiento de aquellas, los hechos y circunstancias que ameriten un pronunciamiento de fondo y conforme a derecho.

Por lo anterior, la observación de carácter administrativo, disciplinario y con incidencia penal, se mantiene.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4. ANEXO 1

4.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE OBSERVACIONES

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
1.ADMINISTRATIVOS	7	NA	2.1.1.1; 2.1.2.1; 2.1.5.1; 2.1.5.2; 2.1.6.1; 2.1.7.1; 3.5
2.DISCIPLINARIOS	6	NA	2.1.2.1; 2.1.5.1; 2.1.5.2; 2.1.6.1; 2.1.7.1; 3.5
3.PENALES	1	NA	3.5
4.FISCALES			
• Contratación – obra pública			
• Contratación- Convenio			
• Prestación de servicio – contratación			
• Suministro			
• Consultoría y otros			
• Gestión Ambiental			
• Estados Financieros			
TOTALES (1,2,3 Y 4)	7		

FORMATO CODIGO: 4012007

N.A.: No aplica.