



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA
MODALIDAD ESPECIAL

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL - SED

VIGENCIA 2013

DIRECCIÓN EDUCACIÓN, CULTURA,
RECREACIÓN Y DEPORTE

BOGOTÁ, D.C., NOVIEMBRE 2014

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A – 10
PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL - SED

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralora Auxiliar	LIGIA INES BOTERO MEJÍA
Directora Sectorial	MARÍA GLADYS VALERO VIVAS
Subdirector de Fiscalización	ANA IDDALY SALGADO PÁEZ
Gerente	MANUEL MAURICIO BOHÓRQUEZ OLMOS
Equipo de Auditoría	ELSA CONSTANZA SÁNCHEZ ALONSO CLAUDIA PATRICIA BENAVIDES RAMÍREZ GLORIA ELIZABETH APONTE HERNÁNDEZ JACKELINE ALDANA RODRÍGUEZ CLAUDIA VIVIANA VANEGAS BELTRÁN



TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	6
2.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.....	13
2.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL.....	16
2.3. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, PENAL Y FISCAL.....	20
2.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA.....	31
3. OTRAS ACTUACIONES.....	38
3.1. ATENCIÓN A DENUNCIA.....	38
3.1.1. <i>Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.....</i>	<i>39</i>
3.1.2. <i>Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria, Penal y Fiscal. 41</i>	<i>41</i>
4. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	46

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C. 10 de noviembre de 2014

Doctor
ÓSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO
Representante Legal
Secretaría De Educación Distrital - SED
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

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 la Secretaría De Educación Distrital, vigencia 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 Componente de Alimentación.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. 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 el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

Como resultado del ejercicio auditor se determinaron seis (6) observaciones administrativas con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y penal, así: seis (6) con presunta incidencia disciplinaria, tres (3) con presunta incidencia penal y dos (2) con presunta incidencia fiscal en cuantía de mil doscientos setenta y ocho millones cuatrocientos setenta y cinco mil setecientos ochenta pesos (\$1.278.475.780).

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión de la entidad en el componente de alimentación, no cumple con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

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 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 Educación, Cultura, Recreación y Deporte

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Mediante Resolución No. 3429 del 7 de diciembre de 2010, se reglamenta el Proyecto de Alimentación en los Colegios Oficiales del Distrito Capital, a través del cual se pretende adelantar la promoción de prácticas adecuadas de alimentación y de actividad física, y la construcción colectiva de una cultura de la alimentación saludable, como condición indispensable para la materialización de los derechos a la educación y a la alimentación.

En desarrollo de la presente auditoria especial, se evaluaron los contratos suscritos en el marco del componente de alimentación, los cuales se detallan a continuación:

- **Contrato de Suministro No.2451** del 24 de mayo de 2013, suscrito con la firma Unión Temporal ALICOL.

Objeto: Suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito Capital.

Proyectos Involucrados: 897 “Niños y Niñas Estudiando”, 891 “Media Fortalecida” y 889 “40 horas”.

Plazo de ejecución inicial: 125 días calendario escolar a partir del acta de inicio o hasta agotar los recursos.

Valor Inicial: \$7.587.983.125

Acta de Inicio: 29 de mayo de 2013

MODIFICACIÓN No.1 del 12 de noviembre 2013

Ajustes en condiciones técnicas establecidas en el anexo técnico y en el pliego de condiciones referidas al suministro de algunos alimentos que componen el refrigerio.

MODIFICACIÓN No.2 del 6 de marzo de 2013

Prórroga: 34 días calendario escolar o hasta agotar los recursos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Adición: \$3.101.157.883

Total plazo de ejecución pactado: 159 días calendario escolar o hasta agotar los recursos.

Valor Final pactado: \$10.689.141.008

Forma de Pago: pagos mensuales previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Presentación factura
- Presentación sistema de seguridad social.
- Suscripción del acta de entrega entre el responsable de refrigerios de las instituciones educativas y el contratista del suministro de refrigerios.
- Certificación de cumplimiento suscrita por la interventoría y aprobada por la SED.

Acta de Terminación en proceso

Valor Total Ejecutado: \$10.661.087.141

Total Descuentos \$11.679.881

Recurso no ejecutado \$16.373.986

Tiempo de ejecución final 183 días

La interventoría estuvo a cargo de la Universidad Nacional de Colombia.

- **Contrato de Suministro No.2452** del 24 de mayo de 2013, suscrito con la firma Cooperativa Multiactiva Surcolombiana de Inversiones Ltda.

Objeto: Suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito Capital.

Proyectos Involucrados: 897 “Niños y Niñas Estudiando” y 891 “Media Fortalecida”

Plazo de ejecución inicial: 125 días calendario escolar a partir del acta de inicio o hasta agotar los recursos.

Valor Inicial: \$8.270.418.250

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Acta de Inicio: 29 de mayo de 2013

MODIFICACIÓN No.1 del 17 de diciembre de 2013

Ajustes en las condiciones técnicas del anexo técnico R, al pliego de condiciones “producto concentrado de fruta y arroz con leche”, a las condiciones de almacenamiento en planta de ensamble “capacidad de canastillas con tamaño y empaque” y a descuentos asociados al suministro

MODIFICACIÓN No.2 del 10 de marzo de 2014

Prorroga: 40 días calendario escolar o hasta agotar los recursos

Adición: \$3.136.095.949

Total plazo de ejecución pactado: 165 días calendario escolar o hasta agotar los recursos.

Valor Final pactado: \$11.406.514.199.

Forma de Pago: pagos mensuales previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Presentación factura
- Presentación sistema de seguridad social
- Suscripción del acta de entrega entre el responsable de refrigerios de las instituciones educativas y el contratista del suministro de refrigerios
- Certificación de cumplimiento suscrita por la interventoría y aprobada por la SED.

Acta de Terminación del 13 de agosto de 2014.

Acta de Liquidación en proceso

Valor Total Ejecutado: \$11.385.491.240

Descuentos por valor de \$13.708.606

Recurso no ejecutado \$7.314.353

Tiempo de ejecución final 180 días

La interventoría estuvo a cargo de la Universidad Nacional de Colombia.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- **Contrato de Suministro No.2455** del 24 de mayo de 2013, suscrito con la firma Unión Temporal Nutrir Infancia 2013-1

Objeto: Suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito Capital.

Proyectos Involucrados: 897 “Niños y Niñas Estudiando”, 891 “Media Fortalecida” y 889 “40 horas”.

Plazo de ejecución inicial: 125 días calendario escolar a partir del acta de inicio o hasta agotar los recursos.

Valor Inicial: \$9.340.510.500

Acta de Inicio: 29 de mayo de 2013

MODIFICACIÓN No.1 del 2 de diciembre de 2013

Prorroga: 21 días calendario escolar o hasta agotar los recursos

Adición: \$1.748.300.645

MODIFICACIÓN No.2 del 6 de marzo de 2014

Prorroga: 39 días calendario escolar o hasta agotar los recursos

Adición: \$2.784.315.142

Total plazo de ejecución pactado: 185 días calendario escolar a partir del acta de inicio o hasta agotar los recursos.

Valor Final pactado: \$ 13.873.126.287

Forma de Pago: pagos mensuales previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Presentación factura
- Presentación sistema de seguridad social
- Suscripción del acta de entrega entre el responsable de refrigerios de las instituciones educativas y el contratista del suministro de refrigerios

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Certificación de cumplimiento suscrita por la interventoría y aprobada por la SED.

Acta de Terminación del 15 de julio de 2014.
Acta de Liquidación del 19 de agosto de 2014
Valor Total Ejecutado: \$13.798.507.480
Descuentos por valor de \$10.343.561
Recurso no ejecutado \$64.275.246
Tiempo de ejecución final 171 días

La interventoría estuvo a cargo de la Universidad Nacional de Colombia.

- **Contrato de Suministro No.2456** del 24 de mayo de 2013, suscrito con la firma Unión Temporal Nutriservi 2013

Objeto: Suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito Capital.

Proyectos Involucrados: 897 “Niños y Niñas Estudiando”, 891 “Media Fortalecida” y 889 “40 horas”.

Plazo de ejecución inicial: 125 días calendario escolar a partir del acta de inicio o hasta agotar los recursos.

Valor Inicial: \$7.196.385.250

Acta de Inicio: 29 de mayo de 2013

MODIFICACIÓN No.1 del 12 de noviembre de 2013
Prorroga: 3 días calendario escolar o hasta agotar los recursos
Adición: \$171.726.930

MODIFICACIÓN No.2 del 1 de abril de 2014

Prórroga: 17 días calendario escolar o hasta agotar los recursos
Adición: \$821.895.250



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Total plazo de ejecución pactado: 145 días calendario escolar a partir del acta de inicio o hasta agotar los recursos.
Valor Final pactado: \$ 8.190.007.430

Forma de Pago: pagos mensuales previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Presentación factura
- Presentación sistema de seguridad social
- Suscripción del acta de entrega entre el responsable de refrigerios de las instituciones educativas y el contratista del suministro de refrigerios
- Certificación de cumplimiento suscrita por la interventoría y aprobada por la SED.

Acta de Terminación del 20 de agosto de 2014.
Acta de Liquidación del 25 de agosto de 2014
Valor Total Ejecutado: \$8.003.431.623
Descuentos por valor de \$23.076.318
Recurso no ejecutado \$186.575.807
Tiempo de ejecución final 178 días

La interventoría estuvo a cargo de la Universidad Nacional de Colombia.

- **Contrato de Suministro No.3593** del 27 de diciembre de 2013, suscrito con la firma Unión Temporal Nutrir Capital

Objeto: Suministro de refrigerios diarios con destino a estudiantes matriculados en colegios oficiales del Distrito Capital.

Proyectos Involucrados: 897 “Niños y Niñas Estudiando”, 891 “Media Fortalecida” y 889 “40 horas”.

Plazo de ejecución inicial: 125 días calendario escolar a partir del acta de inicio o hasta agotar los recursos.

Valor Inicial: \$6.348.795.000

Acta de Inicio: 20 de enero de 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

MODIFICACIÓN No.1 del 7 de marzo de 2014
Excluir el texto “Incluido IVA”

MODIFICACIÓN No.2 del 24 de julio de 2014

Prórroga: 73 días calendario escolar o hasta agotar los recursos
Adición: \$3.174.397.500

Total plazo de ejecución pactado: 198 días calendario escolar o hasta agotar los recursos.

Valor Final pactado: \$ 9.523.192.500

Forma de Pago: pagos mensuales previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Presentación factura
- Presentación sistema de seguridad social
- Suscripción del acta de entrega entre el responsable de refrigerios de las instituciones educativas y el contratista del suministro de refrigerios
- Certificación de cumplimiento suscrita por la interventoría y aprobada por la SED.

Acta de Terminación: Se encuentra en ejecución
Valor Total Ejecutado a 30 de agosto de 2014: \$7.488.428.231
Descuentos a 30 de agosto de 2014 \$10.602.317

La interventoría estuvo a cargo de la Universidad Nacional de Colombia.

De la revisión efectuada a los contratos relacionados precedentemente se concluye que la contratación atiende el marco normativo establecido en la Ley 80 de 1993, 1150 de 2007, Decreto 734 de 2012 y los respectivos decretos reglamentarios y las demás disposiciones vigentes sobre la contratación pública; sin embargo, en desarrollo de la verificación a cada uno de los cinco contratos evaluados, se encontraron las siguientes observaciones:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

1. Se encontraron Formatos de Registro de Suministro con doble información, es decir dos formatos del mismo colegio para el mismo día, la misma sede y la misma jornada, con diferente información.
2. Los Formatos de Registro de Suministro recibidos presentan en general tachones, enmendaduras, correcciones con corrector, notas aclaratorias a los registros, notas aclarando las notas, entre otras.
3. Días registrados con entrega de refrigerios, no obstante no realizarse jornada escolar.
4. Días que no fueron enviados refrigerios, al parecer sin causa alguna.
5. Formatos de Registro de Suministro diligenciados previamente a la entrega de refrigerios.
6. Reubicación de refrigerios a colegios que ya cuentan con ellos y el mismo día se reubican varias veces.
7. El mismo colegio se reubica refrigerios.
8. Se reubican refrigerios de un tipo con el cual no cuenta el colegio de origen.
9. No se entrega la totalidad de refrigerios.
10. Se registran sedes inexistentes.
11. Se deja registro de alimentos de mala calidad, en descomposición, con bacterias, con microorganismos, entre otros.
12. Las sanciones y/o descuentos descritos en el pliego de condiciones, no se realizaron de acuerdo a lo establecido.
13. Los totales de refrigerios entregados cada mes no concuerdan con lo facturado y pagado.

Es de vital importancia que los Formatos de Registro de Suministro, documento donde se registra la entrega de refrigerios en cada colegio diariamente y mes a mes, se encuentren en su presentación y contenido impecables, más aun teniendo en cuenta que dichos formatos son el soporte para el pago mensual del suministro de refrigerios.

Tal situación conlleva a riesgos provenientes de deficiencias en la información, lo cual conduce a ineficiencias y oportunidades de corrupción e incumplimiento de los compromisos institucionales, así como también, se asocian con la capacidad

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de la entidad para cumplir con los requisitos legales, contractuales, de ética pública y en general con su compromiso ante la comunidad.

Circunstancia que no guarda relación con el principio de responsabilidad, al no velar por el cumplimiento de los fines de la contratación, así como la vigilancia de la correcta ejecución del objeto contratado, función que se encuentra en cabeza de los servidores públicos involucrados en el presente proceso.

Esta situación devela que no se contempló lo normado en los literales a) y b) del artículo 2º y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993, artículo 27, numeral 1 y 3 del artículos 34 y numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, literales j, k y l del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, artículo 23 y 26 de la Ley 80 de 1993 y artículos 6 y 209 de la Constitución Política de Colombia.

Lo detallado anteriormente obedece principalmente a la falta de un efectivo seguimiento y control.

La situación descrita ocasiona desorganización e incumplimiento de las funciones de la entidad y a su vez de los proyectos, y la falta de información veraz para la toma de decisiones.

Por tanto, se establece una observación de tipo administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Valoración respuesta.

1. Una vez evaluada la respuesta de la administración en relación con el primer numeral de la observación, se encontró que la entidad argumenta que tal situación se puede dar en el evento que un colegio pueda estar recibiendo refrigerios a través de dos diferentes contratistas y por diferente proyecto. Esta afirmación resulta poco coherente por cuanto, la contratación para el suministro de refrigerios se realiza por localidades y grupos de colegios, es decir que varios contratistas no podrían estar suministrando refrigerios a un mismo colegio.
2. Para este numeral la entidad acepta la observación establecida por el ente de control.
3. El argumento que presenta la administración con respecto a este numeral, es que tiene la facultad para reubicar refrigerios en caso de que no se realice



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

jornada académica. Al respecto el Ente de Control se permite aclarar, que el tema no es de reubicaciones, sino de registros en días que no estaba programado con antelación realizar actividad académica, como por ejemplo el 6 de agosto por ser el Día de Bogotá. Esta situación confirma que las planillas llegan diligenciadas a los colegios, infringiendo lo establecido en el numeral 5 del literal “c” del artículo Decimonoveno de la Resolución 3429 de 2010, donde se establece que: *“Diligenciar diariamente el formato de control de suministro de refrigerios, registrando cantidades y tipo de refrigerio recibido”*.

4. En este numeral, la entidad argumenta que para el caso de falta de refrigerios no imputables a las instituciones educativas se aplica la respectiva sanción de acuerdo a lo establecido en el pliego de condiciones correspondiente.

Al respecto nuevamente el Ente de Control aclara que si bien existe la sanción, esta no se aplicó en todos los casos, y además no existe justificación del porque en algunos colegios oficiales por ejemplo, se venía entregando un número determinado de refrigerios y de un momento a otro estos disminuyen drásticamente.

5. En este punto si bien la entidad acepta lo observado por el Ente de Control, se enfatiza en lo descrito en el numeral 3. Esta situación confirma que las planillas llegan diligenciadas a los colegios, infringiendo lo establecido en el numeral 5 del literal c del artículo Decimonoveno de la Resolución 3429 de 2010, donde se establece que: *“Diligenciar diariamente el formato de control de suministro de refrigerios, registrando cantidades y tipo de refrigerio recibido”*.

6. Para este caso, la entidad argumenta la necesidad de reubicar los refrigerios amparada en la Resolución 3429 de 2010; no obstante, dicha explicación no es satisfactoria, por cuanto el hecho que se pueda reubicar los refrigerios no quiere decir que saturan una institución educativa con más de los que requiere. Se llama la atención a la SED, en el sentido que dichas reubicaciones deben obedecer a distribuciones razonables, planeadas y organizadas; dando cumplimiento a lo establecido en el parágrafo 2 del artículo Decimoséptimo de la Resolución 3429.

7. En este numeral se acepta el argumento de la Entidad.

8. La Entidad argumenta que cuando se permite la reubicación, no es posible controlar que se haga en los tipos de refrigerios que el colegio destino tiene. Al respecto el Ente de Control se permite objetar esta respuesta; por cuanto, tanto el colegio origen de los refrigerios como el colegio destino de estos deben contar con los mismos tipos a reubicar, pues no sería lógico que si un colegio origen no cuenta, como por ejemplo con refrigerio tipo C, el colegio donde se reubica reciba éste, y por el contrario si el colegio origen cuenta con refrigerio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

tipo C, reubique a un colegio donde no existe beneficiarios de ese tipo. Por lo anterior, no se estaría respetando lo establecido en los anexos técnicos de los pliegos de condiciones donde se clasifica los tipos de refrigerios, en donde el tipo A corresponde a niños de edades entre 6 y 8 años, el tipo B es para niños en edades entre 9 y 12 años y el tipo C es para niños entre 13 y 17 años.

9. Con respecto a esta respuesta, la entidad insiste en la aplicación de las sanciones, pero lo observado por el ente de control en desarrollo de la auditoria es que se disminuyeron cantidades de refrigerios suministrados a instituciones educativas sin que se reportara la razón por la cual sucedió este evento.
10. Se acepta el argumento de la entidad.
11. Se acepta el argumento de la entidad.
12. La entidad argumenta que se da aplicabilidad a lo establecido en los pliegos de condiciones con relación a este tema. No obstante, el Ente de Control observó que no se está aplicado en debida forma las sanciones establecidas.

Por lo anterior, la Contraloría de Bogotá control acepta parcialmente la respuesta de la entidad de acuerdo a lo descrito en cada uno de los numerales, estableciendo un hallazgo de tipo administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por lo observado en los numerales 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 12.

2.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL.

Al evaluar los proyectos que participan en la ejecución de los contratos, se encontró que:

**CUADRO No. 1
DESTINACIÓN DIFERENTE DEL RECURSO**

CONTRATO	OBSERVACION
2451/13	En ejecución de este contrato se suministraron refrigerios a estudiantes de instituciones educativas del Distrito a través de los proyectos 897 “Niños y Niñas estudiando”, 891 “Media Fortalecida” y 889 “Jornada Educativa de 40 horas”, pero el pago fue asumido solo con el proyecto 897, es decir que los proyecto 889 y 891 no dispusieron de recurso para la ejecución del contrato y sumado a ello se tiene que el proyecto 891 “Media Fortalecida”, no cuenta con una meta que desarrolle el componente de alimentación.
2452/13	En ejecución de este contrato se suministraron refrigerios a estudiantes de instituciones educativas del Distrito a través de los proyectos 897 “Niños y Niñas estudiando” y 891 “Media Fortalecida”, pero el pago fue asumido sólo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	con el proyecto 897, es decir que el proyecto 891 no dispuso de presupuesto para la ejecución del contrato y sumado a ello se tiene que este no cuenta con una meta que desarrolle el componente de alimentación.
2455/13	En ejecución de este contrato se suministraron refrigerios a estudiantes de instituciones educativas del Distrito a través de los proyectos 897 “Niños y Niñas estudiando”, 891 “Media Fortalecida” y 889 “Jornada Educativa de 40 horas”, contrato que fue pagado con recursos de los tres proyectos, no obstante el proyecto 891 “Media Fortalecida”, no cuenta con una meta que desarrolle el componente de alimentación.
2456/13	En ejecución de este contrato se suministraron refrigerios a estudiantes de instituciones educativas del Distrito a través de los proyectos 897 “Niños y Niñas estudiando”, 891 “Media Fortalecida” y 889 “Jornada Educativa de 40 horas”, pago que fue asumido con los proyectos 897 y 889, es decir que el proyecto 891 no dispuso de presupuesto para la ejecución del contrato y sumado a ello se tiene que este no cuenta con una meta que desarrolle el componente de alimentación.
3593/13	En ejecución de este contrato se suministraron refrigerios a estudiantes de instituciones educativas del Distrito a través de los proyectos 897 “Niños y Niñas estudiando”, 891 “Media Fortalecida” y 889 “Jornada Educativa de 40 horas”, pero el pago fue asumido sólo con el proyecto 897, es decir que los proyectos 889 y 891 no dispusieron de recurso para la ejecución del contrato y sumado a ello se tiene que el proyecto 891 “Media Fortalecida”, no cuenta con una meta que desarrolle el componente de alimentación.

Fuente: Contratos objeto de la auditoría. Cuadro elaborado por el auditor

Lo descrito anteriormente, conlleva a una destinación diferente del presupuesto y contraviene lo dispuesto en el principio de especialización presupuestal.

En virtud de este principio, se prohíbe la utilización de una partida de gasto aprobada por el Congreso de la República, para una finalidad distinta de aquella para la cual fue apropiada; lo anterior ha sido avalado por la Corte Constitucional en sentencia C-478 de 1992.

“También podría considerarse una formulación técnica el llamado “Principio de Especialización” que exige la coherencia entre la apropiación y el uso que se le dé, y entre aquella y el objeto y funciones del organismo para el cual se hace (art. 14 Ley 38 de 1989).

(...) esta norma constitucional está prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada. Así, el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto especifica los alcances del principio de especialización y establece que “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”. Y no podía ser de otra forma pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En consecuencia, con base al principio anteriormente citado, debe existir una correspondencia entre el objeto del gasto y la destinación o finalidad de la partida presupuestal.

Por tanto, de acuerdo con las normas orgánicas citadas y los pronunciamientos de la Corte Constitucional, no es jurídicamente viable utilizar los recursos en un objeto distinto del inicialmente programado. (*Conceptos Jurídicos Ministerio de Hacienda y Crédito Público*)

Esta situación devela que no se contempló lo normado en los literales a) y b) del artículo 2º y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993, numeral 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, literales j, k y l del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, artículo 23 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 14 de la Ley 1593 de 2012, artículos 18 y 112 del Decreto 111 de 1996 y artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

Lo detallado anteriormente obedece principalmente a la falta de una efectiva organización, planeación, seguimiento y control.

Por tanto, se establece una observación de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

Valoración respuesta.

Una vez evaluada la respuesta de la administración se tiene que esta enfoca su argumentación en el tema penal, dejando de lado la inobservancia por parte de la entidad del principio de especialización presupuestal, establecido en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), norma que igualmente establece en su artículo 112 la incidencia penal.

Por tal razón, es de aclararle a la administración que:

Como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-340-07 del 9 de mayo de 2007: “...La Corte, en las sentencias SU-620 de 1996, en vigencia de los correspondientes apartes de la Ley 42 de 1993, y C-619 de 2002, ya bajo el régimen de la Ley 610 de 2000, las principales características del proceso de responsabilidad fiscal, son las siguientes:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

a. La materia del proceso de responsabilidad fiscal es determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado. Se trata de un proceso de naturaleza administrativa, a cargo de la Contraloría General de la República y las contralorías, departamentales y municipales.

b. La responsabilidad que se declara a través de dicho proceso es esencialmente administrativa, porque juzga la conducta de quienes están a cargo de la gestión fiscal, pero es, también, patrimonial, porque se orienta a obtener el resarcimiento del daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización pecuniaria, que compensa el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal.

c. Como consecuencia de lo anterior, la responsabilidad fiscal no tiene un carácter sancionatorio -ni penal, ni administrativo-, sino que su naturaleza es meramente reparatoria. Por consiguiente, la responsabilidad fiscal es independiente y autónoma, distinta de las responsabilidades penal o disciplinaria que puedan establecerse por la comisión de los hechos que dan lugar a ella.

Fundamentos Constitucionales y Legales.

La valoración de la auditoria tiene como finalidad vigilar la gestión fiscal de las entidades del Estado, la Contraloría no califica presuntas responsabilidades disciplinarias y/o penales, por cuanto el único ente que puede calificar un asunto penal es la Fiscalía General de la Nación, pero sí tenemos la doble obligación de dar traslado al ente competente, cuando se evidencia una conducta que se presume, puede conllevar a una investigación disciplinaria o penal.

Deber de Denunciar Presuntos Hallazgos Penales y Disciplinarios.

Además de las normas constitucionales y legales enunciadas en la Ley 734 de 2002 y Código Penal, debe tenerse en cuenta que la Contraloría de Bogotá D.C., reglamentó el traslado de presuntos hallazgos fiscales, disciplinarios y penales de auditoria, dentro de los procesos y procedimientos adoptados en el Sistema de Gestión mediante la Resolución 055 de 2013. Proceso de Elaboración de Informe y Cierre de Auditoría/ Código 4012.

Presuntos Hallazgos Penales:

Sobre los presuntos hallazgos penales es preciso advertir que éstos solamente requieren la denuncia sobre la existencia de hechos relacionados con los mismos, por lo cual no hay lugar a su valoración.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Al respecto señala la Corte Suprema de Justicia (Sala Penal, Magistrado Ponente: Alfredo Gómez Quintero, Acta No. 230, Fecha 22 de Julio de 2010).

“El deber de denunciar que tiene toda persona previo en el artículo 27 de la Ley 600 DE 2000- Artículo 67 de la Ley 906 de 2004- con la excepción prevista en la constitución y la Ley, se vincula con su derecho fundamental de acceso a la justicia y de la correlativa obligación de poner en conocimiento de las autoridades los delitos de cuya comisión tenga conocimiento”

“Ese derecho- deber únicamente exige que el denunciante haga una narración veraz de los sucesos que como persona común le parece han de ser denunciados, sin que esté obligado a probar que esos hechos constituyan infracción a la Ley penal, lo cual a su vez le permite cumplir con el deber de solidaridad con la comunidad al contribuir con la administración de justicia”

Por tal razón, se mantiene el hallazgo de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal.

2.3. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, PENAL Y FISCAL.

Al evaluar los descuentos asociados a la prestación del servicio, los suministros de refrigerios entregados a colegios y las reubicaciones y redistribuciones de estos, se encontró que:

**CUADRO No. 2
HALLAZGOS CON PRESUNTA INCIDENCIA FISCAL**

CONTRATO	OBSERVACIÓN	En pesos PRESUNTO DETRIMENTO
2452/13	Una vez evaluados los descuentos realizados por parte de la interventoría del contrato, se evidenció que estos no contemplaron lo estipulado en el pliego de condiciones al aplicar parcialmente la sanción y/o aplicar un porcentaje diferente, por tanto se establece una diferencia entre lo que se descontó y lo que se debió descontar. En situaciones tales como: <ul style="list-style-type: none"> • Contaminación Física no se aplicó en el mes de julio de 2013, el 50% y en el mes de abril de 2014 el 100%. • Aporte macronutrientes no se aplicó en el mes de enero de 2014, el 20% por ser segunda vez y en el mes de mayo de 2014, el 30% por ser tercera vez. 	\$4.683.012



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	<ul style="list-style-type: none">• Fecha de Vencimiento caducada no se aplicó en el mes de enero de 2014 el 100%.• Evidencia de Abombamiento en bebidas, en el mes de mayo de 2014, no se aplicó el 100%.	
	<p>Una vez evaluados los Formatos de Registro de Suministro y los Formatos Únicos de Novedades Administrativas, se observó que el día 15 de mayo de 2014, no se realizaron clases por cuanto estas fueron suspendidas debido al Paro Nacional del Magisterio de acuerdo a lo estipulado en la Circular 15 del 12 de mayo del 2014, expedida por FECODE. Por lo anterior la SED se vio en la necesidad de reubicar y/o redistribuir los refrigerios dispuestos para el día en mención. Situación que pudo haber sido evitada en el evento que la Secretaria hubiera tomado las medidas del caso tales como la suspensión del suministro de refrigerios para ese día, de acuerdo a lo estipulado en el Anexo Técnico R, Capítulo VI, numeral 3, donde se establece que: <i>“Procedimiento a seguir en situaciones imprevistas: a. Conocimiento del evento entre dos y cinco días de anticipación. 1. Confirmación de la SED a través del Interventor de la decisión relacionada con cancelación preventiva de clases por razones de seguridad de estudiantes o disminución de suministro en localidades consideradas críticas.”</i></p> <p>Adicionado a lo anterior se observa que las reubicaciones realizadas a raíz del presente evento fueron realizadas a fundaciones y comedores comunitarios, situación que esta por fuera de lo reglamentado en la Resolución 3429 del 7 de diciembre de 2010, expedida por la Secretaría Distrital de Educación y el Anexo Técnico R Capítulo VI, el cual expresa que: <i>“No se autoriza bajo ninguna circunstancia la entrega de los refrigerios de contingencia a instituciones como fundaciones que atiendan población adulta, cárceles o batallones”</i>.</p>	\$44.046.486
2455/13	<p>Una vez evaluados los descuentos realizados por parte de la interventoría del contrato, se evidenció que estos no contemplaron lo estipulado en el pliego de condiciones al aplicar parcialmente la sanción y/o aplicar un porcentaje diferente, por tanto se establece una diferencia entre lo que se descontó y lo que se debió descontar.</p> <p>En situaciones tales como:</p> <ul style="list-style-type: none">• Contaminación Física no se aplicó en el mes de julio de 2013, el 50% y en el mes de abril de 2014 el 100%.• Por no Suministrar los componentes establecidos, no	\$17.445.439



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	<p>se aplicó en los meses de octubre de 2013 y mayo de 2014, el no pago del componente y en el último mes el 20% por ser segunda vez.</p> <ul style="list-style-type: none">• Por no Suministrar el número de refrigerios establecidos, no se aplicó en el mes de mayo de 2014 el no pago de los refrigerios faltantes.• Evidencia de Abombamiento en bebidas, en el mes de mayo de 2014, no se aplicó el 100%• Resultados microbiológicos no conformes, en el mes de noviembre de 2013 el 30% por ser la tercera vez.	
	<p>Adicionalmente, se observa que el día 21 de noviembre de 2013, se reubicaron refrigerios tipo A y B de los colegios Los Periodistas y Tom Adams en la Fundación Mundo Mejor, institución que se encuentra ubicada en la ciudad de Medellín, situación que está por fuera de lo estipulado en el Pliego de Condiciones y el contrato en su <i>“Cláusula Octava Domicilio. Para todos los efectos legales, contractuales y fiscales atinentes a este compromiso, las partes acuerdan <u>como domicilio, la ciudad de Bogotá Distrito Capital, ...”</u></i> (subrayado y negrilla fuera de texto)</p>	\$1.639.545
2456/13	<p>Una vez evaluados los Formatos de Registro de Suministro y los Formatos Únicos de Novedades Administrativas, se observó que el día 15 de mayo de 2014, no se realizaron clases por cuanto estas fueron suspendidas debido al Paro Nacional del Magisterio de acuerdo a lo estipulado en la Circular 15 del 12 de mayo del 2014, expedida por FECODE. Por lo anterior la SED se vio en la necesidad de reubicar y/o redistribuir los refrigerios dispuestos para el día en mención. Situación que pudo haber sido evitada en el evento que la Secretaría hubiera tomado las medidas del caso tales como la suspensión del suministro de refrigerios para ese día, de acuerdo a lo estipulado en el Anexo Técnico R, Capítulo VI, numeral 3, donde se establece que: <i>“Procedimiento a seguir en situaciones imprevistas: a. Conocimiento del evento entre dos y cinco días de anticipación. 1. Confirmación de la SED a través del Interventor de la decisión relacionada con cancelación preventiva de clases por razones de seguridad de estudiantes o disminución de suministro en localidades consideradas críticas”</i>.</p> <p>Adicionado a lo anterior se observa que las reubicaciones realizadas a raíz del presente evento fueron realizadas a fundaciones y comedores comunitarios, situación que</p>	\$22.689.932



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	<p>está por fuera de lo reglamentado en la Resolución 3429 del 7 de diciembre de 2010, expedida por la Secretaría Distrital de Educación y el Anexo Técnico Capítulo VI, el cual expresa que: <i>“No se autoriza bajo ninguna circunstancia la entrega de los refrigerios de contingencia a instituciones como fundaciones que atiendan población adulta, cárceles o batallones”.</i></p>	
3593/13	<p>Una vez evaluados los Formatos de Registro de Suministro y los Formatos Únicos de Novedades Administrativas, se observó que el día 15 de mayo de 2014, no se realizaron clases por cuanto estas fueron suspendidas debido al Paro Nacional del Magisterio de acuerdo a lo estipulado en la Circular 15 del 12 de mayo del 2014, expedida por FECODE. Por lo anterior la SED se vio en la necesidad de reubicar y/o redistribuir los refrigerios dispuestos para el día en mención. Situación que pudo haber sido evitada en el evento que la Secretaría hubiera tomado las medidas del caso tales como la suspensión del suministro de refrigerios para ese día, de acuerdo a lo estipulado en el Anexo Técnico R, Capítulo VI, numeral 3, donde se establece que: <i>“Procedimiento a seguir en situaciones imprevistas: a. Conocimiento del evento entre dos y cinco días de anticipación. 1. Confirmación de la SED a través del Interventor de la decisión relacionada con cancelación preventiva de clases por razones de seguridad de estudiantes o disminución de suministro en localidades consideradas críticas”.</i></p> <p>Adicionado a lo anterior se observa que las reubicaciones realizadas a raíz del presente evento fueron realizadas a la Fundación Banco de Alimentos, Secretaría de Integración Social y Complejo Carcelario y Penitenciario de Bogotá, situación que está por fuera de lo reglamentado en la Resolución 3429 del 7 de diciembre de 2010, expedida por la Secretaría Distrital de Educación y el Anexo Técnico Capítulo VI, numeral 6, el cual expresa que: <i>“No se autoriza bajo ninguna circunstancia la entrega de los refrigerios de contingencia a instituciones como fundaciones que atiendan población adulta, cárceles o batallones”.</i> A su vez las Cláusulas 1 y 2 del contrato.</p>	\$40.181.632
TOTAL PRESUNTO DETRIMENTO		\$130.686.046

Fuente: Contratos en estudio. Cuadro elaborado por el auditor.

Lo detallado anteriormente obedece principalmente a la falta de una efectiva organización, planeación, seguimiento y control.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Los hechos aquí descritos, corresponden a la presunta vulneración de los principios de la Función Administrativa tales como: economía, transparencia, responsabilidad, celeridad y eficacia, señalados en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y 209 de la Constitución Política de Colombia, así mismo, se presume la infracción de los artículos 23, 26, 51, y 53 de la Ley 80 de 1993, artículo 2°, literal e) del artículo 3°, literal e) del artículo 4°, artículos 6°, 8° y 12 de la Ley 87 de 1993; artículo 8 de la Ley 42 de 1993. Así mismo se presume la transgresión de lo previsto en los numerales 1, 3 y 21 del artículo 34 y el numeral 1° del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Esta situación se constituye en una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente, en los términos que establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, conllevando a una observación de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$144.305.392.

Valoración Respuesta.

1. Una vez evaluada la respuesta dada por el sujeto de control en cuanto a el suministro de refrigerios el día 15 de mayo, no obstante realizarse el paro nacional del magisterio, evento en el que se encuentran observados los contratos 2452 y 2456 de 2013, la entidad argumenta entre otras que de acuerdo a la Resolución 3429 de 2010, la novedad se debió generar con 5 días hábiles de anticipación. Al respecto el ente de control se permite aclarar lo siguiente: La Resolución 3429 de 2010, en el artículo Undécimo Reporte de Novedades, si establece que se deben generar con 5 días de anticipación (no específica que sean días hábiles), las actividades que surjan y no hayan quedado programadas en la última semana hábil de cada mes; como bien se observa el artículo se refiere a reporte de novedades programadas que conlleven a cancelación parcial o total del suministro de alimentación escolar y no con eventos como el presentado el 15 de mayo, situación que si fue contemplada en los anexos técnicos R de los contratos en mención, donde se estableció que: *“Procedimiento a seguir en situaciones imprevistas: a. **Conocimiento del evento entre dos y cinco días de anticipación.** 1. Confirmación de la SED a través del Interventor de la decisión relacionada con cancelación preventiva de clases por razones de seguridad de estudiantes o disminución de suministro en localidades consideradas críticas”* (Subrayado y negrilla fuera de texto), argumento este último que no fue objetado por la entidad. Como bien lo contempla el anexo se pudo haber disminuido el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

suministro de refrigerios de acuerdo a las instituciones educativas que hubieran tenido o no clases.

Ahora bien, puntualmente con respecto al Contrato 3593 de 2013, la entidad responde lo siguiente:

“...Para cancelar el suministro de refrigerios escolares, la resolución 3429 de 2010 establece que toda novedad (cancelación, disminución ó aumento) se debe generar con cinco (5) días hábiles de anticipación, lo anterior se fundamenta en que técnicamente los proveedores requieren de dicho tiempo para poder cancelar la compra de insumos y la fabricación de cada uno de los alimentos que componen los menús de los cerca de 800.000 refrigerios que se entregan diariamente”.

“...Teniendo en cuenta que FECODE generó la circular No. 15 del 12 de mayo de 2014 (dos días antes del paro) aprobando el paro nacional del magisterio a partir del miércoles 14 de mayo, la SED con apoyo de la interventoría y los contratistas de refrigerios escolares verificó las fechas de vencimiento de los productos y logró correr el menú del refrigerio que se tenía destinado el 14 de mayo para su entrega al día siguiente (jueves 15 de mayo) a fin de cancelar el suministro en la fecha citada en la circular de la convocatoria de cese de actividades”

“...Cuando los contratistas llegan a los colegios el 15 de mayo y no encuentran estudiantes a quien entregarles los refrigerios (se prolongó el paro docente un día más), inmediatamente informan a la interventoría y se implementa el protocolo de contingencia el cual da inicio con la reubicación de los refrigerios a los colegios que cuentan con actividad académica, en tal sentido los pocos colegios que están funcionando solo reciben una reubicación y se tiene que recurrir en su orden a las bases de jardines infantiles de ICBF Bogotá, a las bases de atención a niños y niñas de la Secretaría de Integración Social, a las bases de matrícula contratada, a las bases de matrícula de colegios en concesión y como última opción al Banco de Alimentos de la Arquidiócesis de Bogotá..... Una vez verificado que los estudiantes de jornada nocturna no asisten a clases y cuando ya resulta imposible ubicar refrigerios en entidades u organizaciones que asistan a niños, niñas ó jóvenes y ante la imposición de destrucción de los alimentos, (los cuales la SED está obligada a pagar) se presenta la disyuntiva de destrucción de los pocos refrigerios que quedan para evitar su pérdida. Es necesario manifestar que la SED generó todas las estrategias posibles para minimizar el impacto causado por el paro docente realizado durante las jornadas escolares del 14 y el 15 de mayo de 2014 y que estableció la ruta de reubicaciones atendiendo la prioridad enmarcada en la atención a población vulnerable como son niños, niñas y jóvenes”.

De acuerdo a la respuesta anterior, se verificó la resolución 3429 de 2010, y en su artículo Undécimo – Reporte de novedades, hace mención es al reporte que debe realizar cada colegio con al menos cinco (5) días de anticipación de las actividades que surjan y que no hayan quedado en las actividades institucionales mensuales, que en el mes siguiente impliquen la cancelación parcial ó total del suministro de alimentación escolar; y no se refiere a las situaciones como paros que altere el normal desarrollo de la jornada escolar, entre otros. En cambio, como se mencionó en el informe preliminar, en el Anexo Técnico R del proceso de contratación No. SED-SA-DBE-103-2013, mediante el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cual se generó el contrato 3593/13, en su capítulo VI – “REFRIGERIO DE CONTINGENCIA”, numeral 3 - OPORTUNIDAD, están establecidas las actuaciones que se debían seguir en caso de presentarse situaciones como paros, marchas, protestas, movilizaciones sindicales, cierre parcial de los colegios ó desastres naturales, que altere el normal desarrollo de la jornada escolar, el cual expresa textualmente lo siguiente:

“3. OPORTUNIDAD. Es claro que la oportunidad y anticipación en el conocimiento de las situaciones que requieran la implementación del suministro de los refrigerios, cambia de manera drástica las acciones a implementar, por lo que se deben contemplar diferentes escenarios y acciones según esta variable.

Se definen las siguientes premisas considerando la oportunidad en la información:

- a. Conocimiento del evento entre 2 y 5 días de anticipación.*
- b. Conocimiento del evento sin previa anticipación. (Menos de 2 días y hasta 24 horas o menos).*

PROCEDIMIENTO A SEGUIR:

- a. Conocimiento del evento entre 2 y 5 días de anticipación.*

1. Confirmación de la SED a través del interventor de la decisión relacionada con cancelación preventiva de clases por razones de seguridad de estudiantes ó disminución de suministro en localidades consideradas críticas. La Interventoría será el canal de comunicación mediante el cual la SED informará a los contratistas la decisión y las acciones a tomar para minimizar el riesgo...”

En atención a lo anterior, FECODE mediante la circular No. 15 del 12 de mayo de 2014 anunció el paro de maestros con dos (2) días de anticipación, para iniciarlo el 14 de mayo de 2014. A pesar de que FECODE avisó con antelación el paro, se generó excedentes de refrigerios, lo cual la SED debió prever dicha situación, aplicando el procedimiento mencionado (Capítulo VI-numeral 3 del Anexo Técnico R del proceso de contratación citado), el cual contempla el conocimiento del evento de dos (2) días de anticipación, y así la entidad hubiera evitado entregar los refrigerios a instituciones diferentes (como al Complejo Carcelario y Penitenciario de Bogotá - COMEB, Secretaría de Integración Social, Banco de Alimentos, Jardines Infantiles, entre otros, los cuales se mencionaron en el informe preliminar) a las establecidas en el contrato No. 3593-2013, las cuales son los colegios oficiales del Distrito Capital.

En la respuesta dada por la SED, no se pronunciaron ante la entrega de los refrigerios realizada el 15 de mayo de 2013 al Complejo Carcelario y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Penitenciario de Bogotá – COMEB, al cual se entregaron refrigerios de los 3 tipos (A, B y C) y según lo establecido en el contrato No.3593/2013, en el pliego de condiciones y en el Anexo Técnico R del proceso de contratación No. SED-SA-DBE-103-2013 mediante el cual se adjudicó el contrato, fueron contratados para suministrar refrigerios a los estudiantes con edades entre 6 y 17 años matriculados en los colegios oficiales del Distrito Capital y no a población adulta, la cual la compone el complejo carcelario de Bogotá-COMEB.

La Contraloría no acepta la respuesta emitida por la SED, toda vez que si bien es cierto que se debe suministrar diariamente un número de refrigerios a los estudiantes de los colegios oficiales del Distrito Capital, también lo es que se debe cumplir con lo pactado en el contrato 3593/13, a lo establecido en el pliego de condiciones del proceso de contratación No.SED-SA-DBE-103-2013 mediante el cual se adjudicó dicho contrato y a lo estipulado en el Anexo Técnico R del mismo proceso contractual, el cual expresa entre otros (como se mencionó en el informe preliminar) lo siguiente: Capítulo VI – numeral 3:

“... No se autoriza bajo ninguna circunstancia la entrega de los refrigerios de contingencia a instituciones como fundaciones que atiendan población adulta, cárceles o batallones. Los refrigerios entregados bajo estas circunstancias no serán reconocidos para pago del contratista por parte de la SED”.

Debido a que los refrigerios entregados el día 13 de mayo de 2013 al Hogar Infantil Andalucía de la localidad de Engativá (folios 1898 y 1899 de la carpeta del contrato) no se le puso de presente a la entidad auditada en el informe preliminar, más sin embargo si se tuvo en cuenta el valor correspondiente a los mencionados refrigerios, cuyo valor es de \$236.467, en aras de propender por un debido proceso para la administración, el citado valor será descontado del hallazgo fiscal presentado a la SED cuyo valor era de \$40.418.098, para un valor total neto de \$40.181.632.

Por todo lo expuesto anteriormente, no se acepta la respuesta dada por la SED, y se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$40.181.632.

2. Con respecto a la redistribución de refrigerios a la Fundación Mundo Mejor, observación del contrato 2455 de 2013, la entidad argumenta su respuesta basada en que la Secretaria de Integración Social suscribió el Contrato No.4745 el 22 de marzo de 2013, con la mencionada fundación con el objeto de realizar la atención alimentaria en el Comedor Villa Liliana, información que fue allegada

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en medio magnético. Es de mencionar que la SED, obtuvo la información a través de una dirección electrónica.

Una vez evaluada dicha información se encontró que: el Comedor Villa Liliana se encuentra ubicado en la dirección Calle 16B No.81G-45 y los teléfonos son 4118131 – 3279797 y el suministro de refrigerios redistribuido por la SED, se realizó en la dirección Calle 44 Sur No.81J-14 y el teléfono registrado es 2999203, otra gran inconsistencia es el hecho que el horario de atención del comedor es de lunes a sábado de 10 a.m. a 4 p.m. y la entrega de refrigerios se registró a las 5:30 p.m.

Lo descrito conlleva a concluir que existen grandes diferencias entre el sitio descrito en el contrato sustento de la respuesta y el lugar descrito en el formato de novedades, sitio donde se entregó el refrigerio. Por demás, no es dable sustentar una respuesta con argumentos inconsistentes.

3. Con respecto a la observación relacionada con la aplicación de descuentos de acuerdo a lo establecido en el pliego de condiciones se tiene que:

Contrato 2455 de 2013.

- Contaminación Física no se aplicó en el mes de julio de 2013, el 50% y en el mes de abril de 2014 el 100%.

Los IRC suministrados como soporte a la respuesta no corresponde a lo observado por el ente de control

- Por no Suministrar los componentes establecidos, no se aplicó en los meses de octubre de 2013 y mayo de 2014, el no pago del componente y en el último mes el 20% por ser segunda vez.

Una vez examinados los soportes se encontró que los IRC suministrados corresponden solo a los descuentos realizados como sanción, pero en relación con los no pagos, si bien allegan un formato de trámite de no pago, este no se refleja en ninguna de las facturas y/o órdenes de pago.

- Por no Suministrar el número de refrigerios establecidos, no se aplicó en el mes de mayo de 2014 el no pago de los refrigerios faltantes.

Una vez examinados los soportes se encontró que los IRC suministrados corresponden solo a los descuentos realizados como sanción, pero en relación con los no pagos, si bien allegan un formato de trámite de no pago, este no se refleja en ninguna de las facturas y/o órdenes de pago.

- Evidencia de Abombamiento en bebidas, en el mes de mayo de 2014, no se aplicó el 100%

Una vez examinados los soportes se encontró que los IRC suministrados corresponden solo a los descuentos realizados como sanción, pero en relación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

con los no pagos, si bien allegan un formato de trámite de no pago, este no se refleja en ninguna de las facturas y/o órdenes de pago.

- Resultados microbiológicos no conformes, en el mes de noviembre de 2013 el 30% por ser la tercera vez.

El IRC suministrado por la administración no corresponde a la observación hecha por la administración, el IRC es el 41788 descuento que fuera aplicado en el mes de noviembre de 2013.

Contrato 2452 de 2013.

- Contaminación Física no se aplicó en el mes de julio de 2013, el 50% y en el mes de abril de 2014 el 100%.

Luego de realizado el análisis a la respuesta dada por la SED, se tiene que la misma no coincide con el estudio minucioso realizado por parte del equipo auditor por cuanto, no se tuvieron en cuenta los descuentos según se menciona a continuación:

En cuatro oportunidades “Contaminación física en algún alimento componente de refrigerio” con un descuento del 20%, de las que en dos oportunidades el 14 de febrero de 2014, se presentaron en el COLEGIO MISAEL PASTRANA BORRERO y las restantes en planta, equivalentes a un total de \$3.958.643.

De lo cual se desprende, que para el caso del primer descuento en planta, únicamente se realizó el 20% de descuento sin tenerse presente que en el numeral 13 del pliego de condiciones se estipula: “Por encontrarse en plantas evidencia de cualquier tipo de contaminación física en uno o varios de los alimentos que componen el refrigerio, no se pagará el 50% del lote del componente encontrado no conforme”, valor que no fue descontado y del cual se tendría un faltante equivalente a \$1.585.800. Mientras que para el segundo caso, reportado en planta respecto a la misma situación, si se realizó el descuento del 50% por un valor de \$5.634.231.

Finalmente el valor total faltante correspondiente a este tipo de situación fue de \$1.585.800.

Se acepta la respuesta dada por la SED, aclarando que las comunicaciones anexas al informe preliminar no fueron suministradas al equipo auditor, como es el caso de los oficios IRC-38045 del 23 de julio de 2013, el IRC-43733-SED del 25 de febrero de 2014 y el oficio 43770 del 3 de marzo de 2014, no obstante habiéndose requerido a la entidad en varias oportunidades.

- Aporte macronutrientes no se aplicó en el mes de enero de 2014, el 20% por ser segunda vez y en el mes de mayo de 2014, el 30% por ser tercera vez.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En seis oportunidades “Aporte de macronutrientes por debajo del 90% del valor ofertado” con un descuento del 10%, incumplándose lo preceptuado en el numeral 2º del pliego de condiciones.

Lo anterior, debido a que si bien es cierto, se realizó el descuento del 10% para la primera vez. No se efectuó descuento por el 20%, para la segunda vez, debiéndose realizar por \$106.410 y \$4.299, respectivamente, para un faltante equivalente a \$110.340.

De igual manera, no se efectuó el descuento del 30% para la tercera vez con un faltante de \$185.271,87. Teniéndose como resultado de estos descuentos un faltante equivalente a \$295.612.

Para este descuento se tiene que la SED informa que por ser otro tipo de alimento debe ser nuevamente realizado el 10% de descuento y no el 20% o 30% para la segunda y tercera vez que se tenga dicha inconsistencia.

- Fecha de Vencimiento caducada no se aplicó en el mes de enero de 2014 el 100%.

En seis oportunidades “Evidencia de fecha de vencimiento caducada” con descuento del 20%, en colegios tales como; CED – REINO DE HOLANDA, CED MARRUECOS Y MOLINOS, CED RICAURTE, CED EDUARDO SANTOS, CED COLOMBIA VIVA y en planta, por un valor equivalente a \$104.360.

De los descuentos descritos no se encuentra en los FRS anotación alguna como es el caso de los colegios C.E.D. RICAURTE SEDE 2 JM, C.E.D. MARRUECOS Y MOLINOS SEDE 1 JM.

Igualmente, el equipo auditor observa que no se aplicaron los descuentos para la situación presentada en la planta, según el numeral 5º del pliego de condiciones el descuento “...no se pagará el lote del componente encontrado no conforme” , ni para las cinco situaciones evidenciadas en los colegios, respecto a que “... si la no conformidad se evidencia en colegios no se pagará el 100% del valor del componente correspondiente al suministro para la sede o sedes en las cuales se reporte la no conformidad...”.

Reflejando un faltante para la situación presentada en planta de \$192.000 y de \$329.800 para el descuento relacionado con los colegios, equivalentes a \$521.800 faltantes para la presente situación.

- Evidencia de Abombamiento en bebidas, en el mes de mayo de 2014, no se aplicó el 100%.

En dos oportunidades “Evidencia de abombamiento en bebidas”, con un descuento del 20%, no cumpliéndose lo estipulado en el numeral 6 del pliego de condiciones “...Si la no conformidad se evidencia en colegios o se pagará el 100% del valor

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

del componente correspondiente al suministro para la sede o sedes en las cuales se reporte la no conformidad”, con un faltante de \$2.279.800.

Como se puede observar, estos descuentos se tomaron por ser los correspondientes a faltantes, que si sumados a los descuentos realizados al contratista equivaldrían a un total de \$4.683.012

2.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA

En el Contrato 3593 de 2013, se evidenció deficiencia en el proceso de planeación en la etapa previa de la contratación relacionada con el plazo de ejecución y valor del contrato, lo cual generó una prórroga y una adición, toda vez que el contrato en primera instancia se suscribió inicialmente con un plazo de ejecución de 125 días calendario escolar, el cual comenzó a ejecutarse el 20 de enero de 2014, y con un valor de \$6.348.795.000, y el 24 de julio de 2014 realizaron una prórroga al plazo de ejecución en 73 días más calendario escolar y una adición por valor de \$3.174.397.500, para un plazo total de ejecución de 198 días calendario escolar y un valor total de \$9.523.194.500.

La planeación implica que la gestión contractual debe estar precedida por el desarrollo de los estudios y análisis técnicos, financieros y jurídicos suficientemente completos que permitan definir con claridad y certeza todas las condiciones del contrato a celebrar, para cumplir con la finalidad de la contratación. En éste caso, no se planeó desde el principio el plazo total de ejecución del año lectivo de los colegios, que comprende desde el mes de enero hasta noviembre de cada año, y por ende el valor total del contrato. Como se mencionó anteriormente, el contrato se suscribió inicialmente por 125 días calendario escolar, contados a partir de la firma del acta de inicio, la cual se firmó el 20 de enero de 2014, y con un valor de \$6.348.795.000, y según documento No. IRC-49420-SED del 08 de julio de 2014, expedido por la interventora del contrato – Universidad Nacional (Facultad de Medicina), el contrato contaba con recursos para ejecutar el objeto del mismo hasta el 28 de julio de 2014, por lo cual el 24 de julio del año en curso realizaron la prórroga por 73 días más calendario escolar y la adición por \$ 3.174.397.500, con el fin de atender el suministro de los refrigerios hasta el 19 de noviembre de 2014, es decir para completar el año lectivo de los colegios.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En conclusión, la administración desde el principio no planeó el plazo total de ejecución y el valor completo del contrato por el periodo entre enero 20 a noviembre 19 de 2014, es decir para 198 días calendario escolar y con un valor total de \$9.523.194.500, teniendo en cuenta que el año lectivo de los colegios comprenden ese periodo aproximadamente todos los años, son estadísticas de tiempo constantes.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, es evidente la inadecuada planeación e improvisación con que actuó la administración, como quiera que previo a esta contratación no planeó con certeza desde el principio el plazo total de ejecución del contrato y por ende su valor completo.

En la justificación plasmada en la solicitud de la prórroga y la adición, cuyo número es el IRC-49420-SED del 08 de julio de 2014, expedido por la interventora del contrato – Universidad Nacional - Facultad de Medicina, se registra que se requiere prorrogar y adicionar el contrato mencionado, sin embargo no se indica el motivo específico por el cual los recursos asignados inicialmente no fueron suficientes.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del principio de planeación, se ha referido en los siguientes términos:

“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Lo anterior, se origina en el incumplimiento de los principios de planeación, economía, eficacia, celeridad, eficiencia, efectividad, responsabilidad, entre otros, que rigen la función administrativa, y debilidades en el cumplimiento de los deberes y funciones encomendadas como servidores públicos, hechos que pueden generar riesgos y situaciones que afecten la total gestión de la entidad.

Por las anteriores irregularidades, se presenta una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por infringir lo establecido en el siguiente marco normativo:

1. Constitución Política de Colombia – Artículo 209:
Artículo 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.
2. Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública)– Artículo 25, numeral 12:
Artículo 25: Del Principio de Economía.
Numeral 12: Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones o términos de referencia. La expresión "Términos de referencia" fue derogada por el art. 32 de la Ley 1150 de 2007.
3. Ley 1474 de 2011 (Normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública) – Artículo 87:
Artículo 87: Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así:
12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda...”.
4. Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) – Artículo 3, literales j) y k):

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- j) *Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.*
- k) *Eficiencia. Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva.*
5. Ley 87 de 1993(Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado) – Artículo 2º, literales b), c), y h):
- b) *Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional.*
- c) *Velar porque todas las actividades y recursos de la organización estén dirigidos al cumplimiento de los objetivos de la entidad.*
- h) *Velar porque la entidad disponga de procesos de planeación y mecanismos adecuados para el diseño y desarrollo organizacional, de acuerdo con su naturaleza y características.*
6. Ley 734 de 2002(Código Disciplinario Único)-Artículo 34 - numerales 1 y 2 y Artículo 35 - numeral 1:
- Art. 34 – numeral 1: Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*
- Art. 34 – numeral 2: Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.*
- Art. 35 – numeral 1: Incumplir los deberes o abusar de los derechos o exlmitar las funciones contenidas en la constitución, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.*
7. Manual de Contratación de la SED – Artículos 4 y 13:
- Artículo 4: Principios rectores. La contratación de la SED estará orientada por los principios consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, el decreto 2474 de 2008, demás decretos reglamentarios y normas concordantes, complementarias y relacionadas con la contratación administrativa. Por*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

disposición del artículo 82 del Acuerdo 257 de 2006, la Secretaría de Educación del Distrito es un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y ejecución de políticas, planes y programas para garantizar el derecho a la educación y asegurar a la población el acceso al conocimiento y la formación integral. Le corresponde igualmente a la SED garantizar el acceso, permanencia, pertinencia, calidad y equidad en la prestación del servicio educativo, en sus diferentes formas, niveles y modalidades.

Artículo 13: Estudios y documentos previos. Corresponde al procedimiento mediante el cual, el responsable de la dependencia requirente realiza todo el conjunto de estudios técnicos, presupuestales, jurídicos, de conveniencia y oportunidad, a partir de la identificación y justificación de una necesidad, para establecer todas las condiciones del futuro contrato, los documentos necesarios previos a la contratación, los riesgos previsibles, su cuantificación y distribución, así como decidir en forma definitiva, el modo de selección del contratista. En caso de que se acuda a convocatoria pública, en esta etapa se preparan y definen las condiciones técnicas, jurídicas, económicas y financieras de participación, de evaluación, de contratación y ejecución del respectivo contrato. A partir de la identificación y justificación de la necesidad, el responsable del proyecto caracteriza los bienes o servicios u obras necesarias para el futuro contrato.

Valoración Respuesta.

Con respecto a la observación la entidad responde lo siguiente:

“.....Es importante aclarar que tales modificaciones contractuales obedecieron a causas no previsibles...”.

“Así, se tiene en primer lugar que el 23 de abril de 2013 se inició el proceso de contratación No. SED-SA-SI-DBE-019-2013, en el cual se adjudicaron 14 grupos y se declararon desierto 2 grupos, el 14 y 16, tal como consta en las resoluciones.....”.

“De acuerdo con lo anterior, con el fin de contratar el suministro de los dos grupos que fueron declarados desierto, se adelantó el proceso de contratación SED-SA-SI-DBE-103-2013, el cual dio como resultado la adjudicación de los grupos 14 y 16, así: Grupo 14: adjudicado a la UT Nutrir Capital, con quien se suscribió el contrato 3593 de 2013 y el Grupo 16 adjudicado a la UT Alimentando, con quien se suscribió el contrato 3589 de 2013”.

“Ahora bien, para efectos de garantizar el suministro de alimentación durante el año 2014, el 18 de febrero del año en curso se inició el proceso de contratación SED-SA-SI-DBE-001-2014, en el cual se adjudicaron 16 grupos y se declararon desierto 4 grupos, el 1, 2, 16 y 17”.

“De acuerdo con lo expuesto, es posible concluir que las modificaciones al contrato observado no obedecieron a una falta de planeación sino a causas no previsibles, consistentes en la declaratoria de desierto de algunos grupos del proceso de contratación que se inició en febrero del año en curso, lo cual obligó a la entidad a realizar algunos ajustes en sus contratos para garantizar la continuidad en el suministro de alimentación a todos los estudiantes del distrito”.

La Contraloría no acepta la respuesta emitida por la SED, toda vez que si bien es cierto que se debe garantizar la continuidad en el suministro de alimentación a todos los estudiantes del Distrito, también es importante la adecuada planeación en la etapa previa de la contratación; la cual implica que la gestión contractual

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

debe estar precedida por el desarrollo de los estudios y análisis técnicos, financieros y jurídicos suficientemente completos que permitan definir con claridad y certeza todas las condiciones del contrato a celebrar, para cumplir con la finalidad de la contratación..

De acuerdo a la respuesta emitida por la SED, relacionada con el proceso de contratación No. SED-SA-SI-DBE-019-2013, que inició el 23 de abril de 2013, del cual adjudicaron 14 contratos con un plazo de ejecución de 125 días calendario escolar, y en el proceso No. SED-SA-DBE-001-2014 del 18 de febrero de 2014, celebraron 16 contratos con un plazo de ejecución de 110 días calendario escolar; se denota que del año 2013 al 2014 disminuyeron el plazo de ejecución de 125 a 110 días calendario escolar, y teniendo en cuenta que en el 2014 comenzaron el proceso de contratación dos meses antes que en el año anterior, razón por la cual debieron aumentar el plazo de ejecución para el año 2014, sabiendo que empezaron el proceso con mucho tiempo de anterioridad, para que después la SED antes de que terminen los plazos de ejecución de los contratos suscritos de 110 días calendario escolar, no tuviera la necesidad de realizar prorrogas y adiciones para los mismos.

Además la SED, inició el proceso de contratación No. SED-SA-SI-DBE-103-2013, hasta el 28 de octubre de 2013, con el cual se adjudicó el contrato No. 3593 de 2013, cinco (5) meses después de adjudicados los 14 contratos del primer proceso de contratación No. SED-SA-SI-DBE-019-2013.

Por lo anterior, se confirma la inadecuada planeación e improvisación con que actuó la administración.

En conclusión y como se mencionó en el informe preliminar, la administración no planeó desde el principio de la etapa previa de la contratación el plazo total de ejecución, por el calendario escolar de los colegios, teniendo en cuenta que el año lectivo de los colegios comprende el periodo aproximadamente entre enero 20 a noviembre 20 de cada año, y por ende el valor total del contrato. Situación que la SED puede y debe prever en su planeación.

Es de aclarar que la administración en la conclusión de su respuesta hace relación a la contratación de la vigencia 2014 y lo que se está evaluando es la contratación de la vigencia fiscal 2013.

Por todo lo expuesto anteriormente, no se acepta la respuesta dada por la SED y se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por lo descrito en este capítulo, se presenta la necesidad de seguimiento y control efectivo el cual garantizará la máxima productividad de los recursos disponibles en el logro de las metas, así mismo permitirá conocer con veracidad y exactitud el avance de la ejecución.

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

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. OTRAS ACTUACIONES

3.1. ATENCIÓN A DENUNCIA.

El pasado 13 de agosto del presente año, se recibió en la Dirección de Educación, Cultura, Recreación y Deporte de la Contraloría de Bogotá, denuncia vía telefónica, sobre la compra de impresoras marca OKIDATA para colegios por parte de la Secretaria Distrital de Educación. “Artículo 7.7.4. Deber de denuncia. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier ciudadano podrá denunciar a los organismos de control cualquier irregularidad que adviertan en el desarrollo de un proceso contractual. Decreto 734 de 2012”.

Por lo anterior el ente de control procedió a realizar la respectiva investigación, encontrando que las impresoras fueron adquiridas a través del **Contrato de Suministro** 3637 del 30 de diciembre de 2013, suscrito con la firma Sumimas S.A.S.

Objeto: Suministro de materiales e implementos para espacios académicos especializados.

Proyectos involucrados: 891 “Media Fortalecida” y 889 “Jornada Educativa de 40 horas”

MODIFICACIÓN No.1 DEL 8 de julio de 2014, adición por valor de \$2.678.055.313, para compra entre otros de 6 impresoras más.

El total de impresoras adquiridas a través del presente contrato es de 207 impresoras multifuncionales OKIDATA.

**CUADRO No. 3
COMPORTAMIENTO PRESUPUESTAL**

En pesos

PROYECTO		DISPONIBILIDAD			REGISTRO		
No.	NOMBRE	No.	FECHA	VALOR	No.	FECHA	VALOR
891	MEDIA FORTALECIDA	1926	27/05/2014	2.678.055.313	2869	08/07/2014	2.678.055.313
891	MEDIA FORTALECIDA	2735	15/11/2013	1.662.733.204	4658	30/12/2013	1.662.733.204
889	40 HORAS	2736	15/11/2013	3.049.964.540	4659	30/12/2013	3.049.964.540
889	40 HORAS	2738	15/11/2013	643.412.882	4660	30/12/2013	643.412.882
				8.034.165.939			8.034.165.939

Fuente: Disponibilidades y registros presupuestales. Cuadro elaborado por el auditor

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El presente contrato presentó los siguientes pagos al momento de la auditoría:

**CUADRO No. 4
ORDENES DE PAGO**

En pesos

No.	FECHA	VALOR
17126	25/03/2014	2.696.981.883
18718	17/06/2014	1.696.611.585
18792	19/06/2014	682.300.571
		5.075.894.039

Fuente: Ordenes de pago. Cuadro elaborado por el auditor

A través de esta orden de pago No.17126 del 25 de marzo de 2014, se canceló la compra de 201 impresoras Okidata MPS5500, por valor total de \$1.999.849.299 (valor unitario \$9.949.499 con IVA (\$8.577.154 valor unit.+ \$1.372.344.64 IVA 16%)).

En desarrollo del presente análisis, se realizaron visitas y se levantaron actas de visita a 9 instituciones educativas distritales, a las dos gerencias de los proyectos involucrados y a la Dirección de Dotaciones de la SED, arrojando las siguientes observaciones:

3.1.1. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria

- No hubo un estudio concienzudo de las necesidades reales de los colegios para la adquisición de las impresoras, en desarrollo de los proyectos.
- Teniendo en cuenta que para la adquisición de las impresoras participaron dos proyectos, estos no realizaron un cruce de información lo que generó dotación de impresoras en exceso. Situación que generó que los rectores ofrecieran y por consiguiente trasladaran impresoras a otros colegios que no pertenecen a los proyectos involucrados.
- Los colegios informaron al ente de control que lo que requerían era fotocopiadoras y no impresoras.
- Las impresoras fueron reubicadas en diferentes áreas de los colegios tales como: rectoría, almacén, pagaduría, entre otras. Situación que desconoce la razón por las cuales fueron adquiridas las impresoras, las cuales deberían estar al servicio o en desarrollo exclusivamente de los proyectos.
- Algunas de las impresoras están siendo utilizadas sólo como fotocopiadoras.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Una vez la Dirección de Dotaciones entregó las impresoras, los gerentes de proyecto no han realizado el seguimiento de estas y su utilidad para el desarrollo de los proyectos.
- Debido que algunos colegios cuentan con instalaciones son muy viejas y/o no tienen la infraestructura tecnológica requerida, algunas impresoras se encuentran aún en las cajas (estas fueron entregadas en el mes de marzo de este año y las visitas a los colegios por parte del ente de control se realizaron en la primera semana de septiembre, es decir 6 meses después de su entrega). Esta situación genera que el tiempo tanto de la garantía como los seguros se esté agotando, sin que los elementos se estén usando.
- Teniendo en cuenta lo anterior, no se entiende porque se adquirieron otras 6 impresoras a través del proyecto 891, en modificación al contrato de suministro en el mes de julio del presente año.
- Adicional a ello se tiene que las instituciones en su mayoría no habían realizado el respectivo ingreso a almacén y por tanto, no se encuentran en el inventario de los colegios.
- Otro tema preocupante es el hecho que los tóner para cada impresora cuesta alrededor del millón de pesos, y aún no se ha establecido a cargo de quien estará la adquisición de estos, pues una preocupación de los rectores es que si recibieron por ejemplo 5 impresoras, deberán disponer de \$5 millones para dotar a las impresoras, lo que puede generar a largo plazo que se vuelvan elementos descartados por falta de tóner.

Esta situación devela que no se contempló lo normado en los literales a) y b) del artículo 2º y literal e) del artículo 4º de la Ley 87 de 1993, artículo 27, numeral 1 y 3 del artículo 34 y numeral 1 del artículo 35 y de la Ley 734 de 2002, literales j, k y l del artículo 3º de la Ley 152 de 1994, artículo 23 y 26 de la Ley 80 de 1993 y artículos 6 y 209 de la Constitución Política de Colombia.

Lo detallado anteriormente obedece principalmente a la falta de una efectiva organización, planeación, seguimiento y control.

La situación descrita ocasiona desorganización e incumplimiento de las funciones de la entidad y a su vez de los proyectos, y la falta de información veraz para la toma de decisiones.

Valoración Respuesta.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Una vez evaluada la respuesta de la administración, se tiene que esta no fue dada en forma conjunta como institución, lo que confirma que los procesos desarrollados por la entidad no se encuentran cohesionados, lo que refleja la situación presentada en la adquisición de las impresoras confirmando lo observado por el ente de control.

Ahora bien, una vez revisados los soportes allegados se observa que algunas de las actas de visita de seguimiento no registran fecha de suscripción, ni firmas; otras presentan fechas entre la última semana de septiembre y octubre del presente año, es decir, entre 6 y 7 meses después de la entrega de las impresoras. Así mismo, hasta el mes de septiembre, se presentan las solicitudes realizadas a REDP para el soporte técnico.

Por todo lo anterior, excepto por la cantidad de impresoras adquiridas en la adición al contrato las cuales son 5 y no 6; y los inventarios, la respuesta de la administración no es satisfactoria y no desestima la observación hecha por el ente de control, se mantiene el hallazgo de tipo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria

De otra parte, se evidenció un sobrecosto en la adquisición de las impresoras, a saber:

3.1.2. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria, Penal y Fiscal.

**CUADRO No. 5
DECLARACIÓN DE IMPORTACIÓN**

	En pesos
VALOR SEGUROS	\$1.942.420
VALOR FLETES	\$36.292.694
VALOR OTROS GASTOS	\$1.991.131
TOTAL	\$40.226.245
VALOR FOB	\$647.478.833
TOTAL	\$687.705.077
IVA 16% (BASE)	\$110.032.812
TOTAL TRANSACCIÓN	\$797.737.890
VALOR UNITARIO POR IMPRESORA	\$3.853.806
IVA DEL 16%	\$616.609
VALOR TOTAL APROX. POR IMPRESORA + IVA	4.470.415

Fuente: Declaración de Importación 032014000275913-0. Cuadro elaborado por el auditor

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Ahora bien, teniendo en cuenta que la SED adquirió cada impresora por valor de \$9.949.499 con IVA, lo que muestra una diferencia de \$5.479.084. Por tanto, se establece un sobre costo en cuantía de \$1.134.170.388.

Sumado a ello se tiene que una vez revisado el contrato y sus soportes, se encontró que el prospecto presenta una impresora de marca OKIDATA con referencia MPS5502mb, y la adquirida por la SED, siendo de la misma marca pero diferente referencia MPS5500, tiene especificaciones menores.

Una vez realizado un estudio de mercado por parte del ente de control, se observó que tanto el valor de la impresora del prospecto, como la adquirida por la SED, presentan como se mencionó anteriormente un sobre costo.

Esta situación podría estar no sólo infringiendo el principio de la moralidad administrativa sino también, el de eficacia y economía, que rigen la función administrativa, las cuales deben lograr los fines para los que fueron creadas las entidades a las que sirven y que directa o indirectamente tienden a la satisfacción de un interés general, y deben hacerlo empleando para ello el mínimo de gastos y esfuerzos, es decir, maximizando sus recursos y sacando el mejor provecho de ellos.

Los hechos aquí descritos, corresponden a la presunta vulneración de los principios de la Función Administrativa tales como: economía, transparencia, responsabilidad, celeridad y eficacia, señalados en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998 y 209 de la Constitución Política de Colombia, los artículos 23, 26, 51, y 53 de la Ley 80 de 1993, del Artículo 2º, literal e) del artículo 3º, literal e) del artículo 4º, artículos 6º, 8º y 12 de la Ley 87 de 1993; artículo 8 de la Ley 42 de 1993. Así mismo se presume la transgresión de lo previsto en los numerales 1, 3 y 21 del artículo 34 y el numeral 1º del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011.

Lo detallado anteriormente obedece principalmente al desconocimiento de los principios de la contratación y la falta de un efectivo seguimiento y control.

Esta situación constituye una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente, en los términos que establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, conllevando a una

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

observación de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$1.134.170.388.

Por lo descrito en el presente tema, se observa falta de planeación frente a lo cual la Procuraduría General de la Nación, se ha referido en los siguientes términos: *“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.*

Lo anterior, se origina en el incumplimiento de los principios de planeación, economía, eficacia, celeridad, eficiencia, efectividad, responsabilidad, entre otros, que rigen la función administrativa, y debilidades en el cumplimiento de los deberes y funciones encomendadas como servidores públicos, hechos que pueden generar riesgos y situaciones que afecten la total gestión de la entidad.

Valoración Respuesta.

Una vez examinados los argumentos expuestos por la administración en este aspecto, el ente de control se permite presentar el siguiente análisis, no sin antes aclarar que el estudio realizado por el ente de control, se basó en la información suministrada por esta.

Por tanto, es de recordarle que es responsabilidad del sujeto de control, el contenido de la información suministrada y que la falta u omisión de información puede generar errores en el análisis que realice el ente de control; es por esto que se observa con extrañeza que se anexe a la respuesta del informe preliminar un oficio de la firma Sumimas S.A.S, con fecha del 31 de octubre del presente año, en respuesta a requerimiento realizado por la entidad aclarando la estructura de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

costos por impresora adquirida, información con la cual debió contar la SED, en el estudio de mercado y para la toma de decisión para que firma contratar, documento que no reposaba en el expediente del contrato y que por lo visto la entidad tan poco contaba con él.

Ahora bien, contando el ente de control con dicha información, realizó el siguiente análisis:

**CUADRO 6
ESTRUCTURA DE COSTO IMPRESORA Y TONER**

En pesos

	SUMIMAS S.A.S.		DESCUENTO 25,0363423%	TOTAL COSTO	IVA
	MPS 5500MB				
	US\$	PESOS\$			
Impresora	3.320	6.474.000	1.620.853	4.853.147	776.504
3 tóner de 36.000 pág. (470 c/u)	1.410	2.749.500	688.374	2.061.126	329.780

Fuente: Oficio 180850 del 31 de octubre de 2014 – Cuadro elaborado por el auditor

**CUADRO 7
CITIZACION REALIZADA POR EL ENTE DE CONTROL
Y
SOBRE COSTO PAGADO POR LA ADQUISICION DE 206 IMPRESORAS**

En pesos

	WONDERTECH LTDA.		IVA	MAYOR VALOR PAGADO	MAYOR VALOR IVA	TOTAL SOBRE COSTO 206 IMPRESORAS
	MPS5502MB					
	US\$	PESOS\$				
Impresora	2.199	4.288.050	686.088	565.097	90.416	135.035.627
3 tóner de 36.000 pág. (210 c/u)	630	1.228.500	196.560	832.626	133.220	198.964.254
TOTAL SOBRE COSTO						333.999.880

Fuente: Cotización suministrada por la firma WONDERTECH LTDA. – Cuadro elaborado por el auditor

Los dos anteriores cuadros, presentan las diferencias en precios unitarios de las impresoras Okidata y tóner, es de mencionar que la impresora cotizada por la firma WONDERTECH LTDA., es más actualizada y con características mejoradas, máquina que se encontraba en el mercado en el momento de la adquisición de las impresoras y cuyo catálogo técnico se encontraba entre los documentos contentivos del contrato.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Aunado a lo anterior, se tiene que ni los estudios previos y de mercado, pliego de condiciones y/o propuesta presentada por el oferente, enseñan la estructura de costos que debían reposar desde aquellas épocas pretéritas, lo que de manera alguna desvirtúa el hallazgo dado que documentos posteriores, los cuales fueron radicados tan solo hasta el 31 de octubre del presente año, pretenden legalizar costos que no habían sido previstos inicialmente, los cuales se describen a continuación:

**CUADRO 8
ESTRUCTURA DE COSTO IMPRESORA ADICIONALES**

	SUMIMAS S.A.S.		DESCUENTO 25,0363423%	TOTAL COSTO
	MPS 5500MB			
	US\$	PESOS\$		
Garantía en sitio extendida 3 años	600	1.170.000	292.925	877.075
Mantenimientos preventivos 3 (1 por año)		360.000	90.131	269.869
Instalación y Capacitación		150.000	37.555	112.445
Transporte empaque		80.000	20.029	59.971
Subtotal		11.709.499	2.931.630	1.319.360
IVA				211.098
TOTAL PRECIO ADQUISICION				1.530.458
POR 206 IMPRESORAS ADQUIRIDAS				315.274.355

Fuente: Oficio 180850 del 31 de octubre de 2014 – Cuadro elaborado por el auditor

Por lo descrito anteriormente, se acepta parcialmente la respuesta, confirmando que esta situación constituye una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente, en los términos que establece el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, conllevando a una observación de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$649.274.235.

Por último es de mencionar, que la entidad no suministro las cotizaciones soporte de los cuadros presentados en la respuesta al informe preliminar.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ¹
1. ADMINISTRATIVOS	6	N.A	2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 3.1.1; 3.1.2
2. DISCIPLINARIOS	6	N.A	2.1; 2.2; 2.3; 2.4; 3.1.1; 3.1.2
3. PENALES	3	N.A	2.2; 2.3; 3.1.2
4. FISCALES ²	2	\$779.960.281	2.3; 3.1.2
➤ Contratación - Obra Pública	N.A.	N.A.	
➤ Contratación -	N.A.	N.A.	
➤ Prestación de Servicio Contratación -	N.A.	N.A.	
➤ Suministros	2	\$779.960.281	2.3; 3.1.2
➤ Consultoría y otros	N.A.	N.A.	
➤ Gestión Ambiental	N.A.	N.A.	
➤ Estados Financieros	N.A.	N.A.	
TOTALES (1,2,3 y 4)	6	\$779.960.281	

¹ Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.

² Discriminar por componente y para el caso de los correspondientes a contratación, desglosar por tipología.