

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL
AUDITORÍA MODALIDAD ESPECIAL
SEGUIMIENTO PASIVOS EXIGIBLES

SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL - SED

Vigencia 2014

DIRECCION EDUCACION, CULTURA, RECREACION Y DEPORTE

Bogotá, D.C., diciembre de 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor Auxiliar	LIGIA INES BOTERO MEJIA
Director Sectorial	MARIA GLADYS VALERO VIVAS
Subdirector de Fiscalización	ANA IDDALY SALGADO PAEZ
Gerente	SONIA ESPERANZA SUA FIGUEROA
Equipo de Auditoría	LUZ ADRIANA RONCANCIO HURTADO MARIA CRISTINA CESPEDES CAICEDO MAURICIO VALENCIA RODRIGUEZ

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	1
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	6
2.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA: Por dilaciones injustificadas en la liquidación de los contratos y/o pago de los saldos de compromisos relacionados como pasivos.	7
2.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA: Por deficiencias en la planeación al suscribir compromisos que se constituyeron como reservas; por no haberse ejecutado en su totalidad en las vigencias 2004 a 2012, y en consecuencia a la fecha se reportan como pasivos exigibles.	11
2.3. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA: Por cuanto la sed no adelantó de manera oportuna las acciones técnicas y de construcción, necesarias tendientes a la normalización del servicio de acueducto y alcantarillado de los colegios del distrito capital.	16
2.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA: Por deficiencias en la gestión documental que ha obstaculizado la liquidación, liberación y/o pago de los saldos reportados como pasivos exigibles.	20
3. ANEXO No.1	23
3.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	23

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, 3 de Diciembre de 2014

Doctor
OSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO
Secretario de Educación Distrital
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 de Seguimiento a los Pasivos Exigibles a la Secretaría de Educación Distrital –SED, a 31 de agosto de 2014, a través de la evaluación de los principios de eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en este proceso.

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 proceso de control y seguimiento de los pasivos exigibles por parte de la SED; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que en la Secretaría de Educación Distrital-SED, la gestión en el seguimiento y control de los pasivos exigibles, no cumple con los principios de eficiencia y eficacia; toda vez, que reporta un total de 824 registros por valor de \$60.366.193.503 a agosto 31 de 2014; sin embargo, a través de la auditoría se logró evidenciar que en su mayoría corresponden a saldos de compromisos que por no haberse ejecutado deben ser liberados y por lo tanto no corresponden al concepto de pasivos exigibles, como se evidencia en el capítulo 2 Resultados de Auditoría.

Lo anterior como consecuencia de fallas de planeación al momento de comprometer los recursos, falta de oportunidad en la liquidación de los contratos, deficiencias en la gestión documental y dificultad en el recaudo de la información requerida para liberar o efectuar el pago de los saldos.

Excepto por los compromisos que presentan saldos por ejecutar que se encuentran en procesos judiciales¹, la SED, en ninguno de los otros compromisos relacionados, logró demostrar que las reservas se constituyeron en cumplimiento estricto del principio presupuestal de anualidad, de lo normado en la Ley 819 de 2003 y de los lineamientos que sobre la materia ha dado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; referente a que la constitución de reservas se debe realizar en forma ocasional y para situaciones atípicas, buscando ejecutar en su totalidad el presupuesto en la vigencia fiscal correspondiente; o de ser necesario el uso de recursos en varias vigencias, utilizar la figura de las vigencias futuras.

Se estableció que el incremento a 31/12/2013 con respecto a 2012 fue del 131.6%, debido principalmente al saldo por ejecutar por \$20.000.000.000, del convenio 3405 de 2012, suscrito entre la SED y la Universidad Distrital con el objeto de *“Asociarse para aunar esfuerzos, técnicos, económicos, financieros y administrativos entre la Universidad Distrital y la SED, para aportar el proyecto de construcción “Nueva Sede Universitaria Ciudadela Educativa el Provenir de Bosa”* por valor de \$31.200.000.000, de los cuales el aporte de la SED es de \$30.000.000.000 y a diciembre de 2012 giró \$10.000.000.000, constituyéndose como reserva en el 2013, \$20.000.000.000, que al

¹ Se estableció que del total de pasivos exigibles relacionados, 23 compromisos por valor de \$1.931.251.973, se encuentran en procesos judiciales según oficio con radicado No. I-2014-56899 del 6/11/2014 de la Oficina Asesora Jurídica.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

no ser ejecutados generó el pasivo exigible; cuantía en la cual deberá ser castigado el presupuesto de la vigencia en que se haga efectivo el pago.

Pese a que la ejecución del proyecto sobrepasaba una vigencia, por cuanto el plazo de es de 24 meses y el no haber tenido en cuenta los antecedentes de las demoras en la ejecución de contratos de obra, la SED no utilizó la figura de las vigencias futuras, como lo establece la ley 819 de 2003 y los lineamientos que sobre la materia ha dado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Vale la pena resaltar lo evidenciado en la Dirección de Cobertura, que actualmente tramita saldos pendientes por liberar de recursos comprometidos en las vigencias 2011 y 2012, con contratos de prestación de servicios educativos, por \$3.900.709.669, que finalmente no fueron ejecutados, lo que refleja una sobrestimación de los contratos, afectando la oportunidad y calidad en la satisfacción de las necesidades sociales en Educación.

Otro hecho relevante es el relacionado con los compromisos Nos. 170 de 2003; 70, 81, 82, 83, 87, 89, 94, 96, 100, 103, 117, 171, 174, 184 y 195 de 2004 y 231 de 2005 por valor de \$1.558.179.865², que corresponden a contratos de consultoría y obra que a la fecha no han sido liquidados; según información de la Oficina Asesora Jurídica, sobre algunos de éstos, el sistema de procesos judiciales - SIPROJ WEB, reporta conciliación extrajudicial con audiencia fallida y estado terminado; en otros, no se adelantó ningún tipo de acción judicial ni extrajudicial tendiente a la liquidación, lo que evidencia la gestión ineficiente de la SED, más si se tiene en cuenta que a través de estos compromisos se entregaron recursos como anticipos, que sólo al llevar a cabo el cruce de cuentas en la liquidación se llega a establecer si éstos son saldos a favor de la entidad.

Así mismo, el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1894 en noviembre de 2009 suscrito entre la SED y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP, por valor de \$5.646.999.967, cuyo objeto era adelantar las acciones técnicas y de construcción necesarias, tendientes a la normalización del servicio de acueducto y alcantarillado de los colegios del distrito capital; no presenta ninguna ejecución debido a que las partes no llegaron a un acuerdo en el pago del impuesto de timbre, liquidándose en diciembre de 2013 (4 años después) y liberando estos recursos en septiembre de 2014.

² Corresponden a 46 pasivos exigibles dado que éstos se relacionan por registro presupuestal y no por compromiso.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Es notoria la falta de planeación, coordinación y cooperación oportuna, de la SED y la EAAB para el cumplimiento de los fines del estado, haciendo evidente una gestión ineficiente e ineficaz por parte de la SED, al reservar recursos para una actividad debidamente justificada y de prioridad en los colegios sin que finalmente se lleve a cabo, afectando la ejecución de los recursos de la vigencia 2009 y los beneficios sociales que se habrían podido obtener al hacer un mejor uso de los mismos; con el agravante de que a la fecha la problemática sigue vigente por cuanto las intervenciones realizadas en obras de acueducto y alcantarillado han sido mínimas frente a las situaciones que fueron diagnosticadas en el 2009.

En general a través de esta auditoría, se hizo evidente la reiterada falta de planeación para la suscripción de los compromisos a través de los cuales se ejecutan los proyectos, metas y programas de cada uno de los planes de desarrollo. En consecuencia, se han comprometido recursos en las vigencias mencionadas (2004-2012) que finalmente no fueron ejecutados, afectando la oportunidad y calidad en la satisfacción de las necesidades sociales en Educación; además, de que se debe castigar el presupuesto de las vigencias en que las obligaciones contraídas por la SED se hagan efectivas. Igualmente, son manifiestas las falencias de control interno en el proceso de control y seguimiento del pago y/o liberación de saldos de los pasivos exigibles; descatando las normas contempladas en la Ley 87 de 1993, en especial el artículo 2o. *objetivos del sistema de control interno.*

PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente.

El plan de mejoramiento debe detallar las acciones que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Como resultado de la presente auditoría se configuraron cuatro (4) hallazgos administrativos con presunta incidencia disciplinaria.

Atentamente,



ANA IDDALY SALGADO PÁEZ
Directora Técnica Sector de Educación,
Cultura, Recreación y Deporte (A. F.)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La Secretaría de Educación reporta a agosto 31 de 2014 un saldo de \$60.366.193.503 por concepto de Pasivos Exigibles de vigencias que superan los 10 años.

**CUADRO No. 1
PASIVOS EXIGIBLES A AGOSTO 31 DE 2014**

(Cifras en \$)

CONSOLIDADO “PASIVOS EXIGIBLES” – 31/08/2014										
AÑO	ACCESO Y PERMANENCIA		CALIDAD Y PERTINENCIA		GESTIÓN INSTITUCIONAL		INTEGRACIÓN INTERINSTITUCIONAL		TOTAL SUBSECRETARIAS	
	R.P.	VR. TOTAL	R.P.	VR. TOTAL	R.P.	VR. TOTAL	R.P.	VR. TOTAL	R.P.	VR. TOTAL
2012	406	\$ 10.866.284.384	25	\$ 20.365.276.713	35	\$ 305.171.968	12	\$ 638.730.904	478	\$ 32.175.463.969
2011	43	\$ 4.410.427.686	9	\$ 207.490.336	22	\$ 1.289.066.430	6	\$ 127.931.700	80	\$ 6.034.916.152
2010	22	\$ 5.396.743.790	-	-	20	\$ 5.037.297.434	3	\$ 9.925.668	45	\$ 10.443.966.892
2009	22	\$ 3.472.477.652	4	\$ 26.212.763	15	\$ 194.990.291	2	\$ 52.328.000	43	\$ 3.746.008.706
2008	25	\$ 1.592.243.646	-	-	9	\$ 100.817.950	-	-	34	\$ 1.693.061.596
2007	28	\$ 1.315.837.214	1	\$ 3.600.000	3	-	-	-	32	\$ 1.319.437.214
2006	16	\$ 1.357.111.839	-	-	-	\$ 67.048.434	-	-	16	\$ 1.424.160.273
2005	18	\$ 901.081.242	-	-	1	\$ 6.000.000	1	\$ 8.013.744	20	\$ 915.094.986
2004	53	\$ 1.582.517.016	-	-	5	\$ 72.904.492	-	-	58	\$ 1.655.421.508
2003	8	\$ 229.051.162	-	-	1	\$ 394.874.349	-	-	9	\$ 623.925.511
2002	1	\$ 42.186.580	-	-	1	\$ 155.678.354	-	-	2	\$ 197.864.934
2001	1	\$ 9.263.296	-	-	-	-	-	-	1	\$ 9.263.296
1999	3	\$ 100.970.831	-	-	-	-	-	-	3	\$ 100.970.831
1996	3	\$ 26.637.636	-	-	-	-	-	-	3	\$ 26.637.636
TOTAL	649	\$ 31.302.833.974	39	\$ 20.602.579.812	112	\$ 7.623.849.702	24	\$ 836.930.016	824	\$ 60.366.193.503
	78,8%	51,9%	4,7%	34,1%	13,6%	12,6%	2,9%	1,4%		

Fuente: Reporte enviado por la Subdirección Financiera de la SED

En cumplimiento del objetivo de la auditoría de realizar seguimiento a los pasivos exigibles relacionados por la Secretaría de Educación Distrital-SED, con corte a 31/08/2014; una vez analizados los soportes presentados por la administración a través de visitas fiscales³ realizadas por el equipo auditor, a cada una de la Subsecretarias; se detectaron las siguientes observaciones:

³ Acta de visita fiscal del 15 de octubre de 2014 en la Subsecretaría de Calidad y Pertinencia, Acta de visita fiscal del 16 de octubre en la Subsecretaría de Gestión Institucional, Acta de visita fiscal del 20 de octubre de 2014 en la Subsecretaría de Acceso y Permanencia; Acta de visita fiscal del 4 de noviembre de 2014 en la Subsecretaría de Integración Institucional y Acta de visita fiscal del 7 de noviembre de 2014 en la Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos..

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA:
Por dilaciones injustificadas en la liquidación de los contratos y/o pago de los saldos de compromisos relacionados como pasivos.

La Secretaría de Educación reporta a agosto 31 de 2014 un saldo de \$60.366.193.503 por concepto de Pasivos Exigibles; sin embargo, a través de la auditoría se evidenció que los saldos relacionados, en su mayoría corresponden a compromisos que por no haberse ejecutado deben ser liberados y por lo tanto no ser reportados ni tratados como pasivos exigibles; otros, a compromisos en los cuales no se adelantó ningún tipo de acción judicial ni extrajudicial tendiente a su liquidación. Se resaltan los siguientes casos:

- Los compromisos Nos. 170 de 2003; 70, 81, 82, 83, 87, 89, 94, 96, 100, 103, 117, 171, 174, 184 y 195 de 2004 y 231 de 2005 por valor de \$1.558.179.865⁴, que corresponden a contratos de consultoría y obra que a la fecha no han sido liquidados; según información de la Oficina Asesora Jurídica, sobre algunos de éstos el sistema de procesos judiciales - SIPROJ WEB, reporta conciliación extrajudicial con audiencia fallida y estado terminado; en otros, no se adelantó ningún tipo de acción judicial ni extrajudicial, lo que evidencia la gestión ineficiente de la SED, más si se tiene en cuenta que a través de estos compromisos se entregaron recursos como anticipos, que sólo al llevar a cabo el cruce de cuentas en la liquidación se llega a establecer si éstos son saldos a favor de la entidad.
- La SED suscribió los contratos Nos. 182/04, 156/04 con la Universidad Nacional, de los cuales a agosto 31 de 2014 reportan un saldo total en pasivos exigibles de \$765.731.164 , con la siguiente justificación: *“en repetidas ocasiones la entidad se ha reunido con la universidad con el fin de dar solución a los inconvenientes que se han presentado a pretensiones adicionales al contrato, la entidad está en espera de que una vez se subsanen estos inconvenientes se estén radicando los documentos para llevar a feliz término el proceso, sin embargo se desconoce la fecha exacta de radicación de los mismos.”*; en visita realizada por el Equipo Auditor el 7 de noviembre de 2014, la Dirección de CCEE informa que en la actualidad se adelanta revisión técnica preliminar, antes de la revisión financiera por el área de Control y Estadística para viabilizar su trámite y pagos finales.

⁴ Corresponden a 46 pasivos exigibles dado que éstos se relacionan por registro presupuestal y no por compromiso.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- El contrato de consultoría No. 1211/2008 suscrito con la empresa Obra Sólida Limitada, con el objeto de: *“realizar estudios de suelos necesarios para la obtención de licencias de construcción, que tramite la dirección de construcción y conservación de establecimientos educativos en la modalidad de ampliación, reconocimientos, obra nueva, reforzamiento, modificación, en el proyecto de construcción y conservación de la infraestructura del sector educativo oficial, así como realizar la respuesta a los requerimientos solicitados por la secretaria de planeación distrital, la defensoría del espacio público y las curadurías urbanas”*, con un plazo de ejecución de cuatro (4) meses, por valor de \$40.000.000, se relaciona como pasivo exigible en cuantía de \$19.599.998; por cuanto, se ejecutó en un 50% y la SED ya perdió competencia para liquidarlo.
- Del contrato 139 de 2004, la SED informa *“Revisado el sistema de procesos judiciales - SIPROJ WED –reporta conciliación extrajudicial en el 2008, estado terminado”*; sin embargo, se relaciona pasivo exigible por valor de \$24.486.261.

La situación descrita se genera por dilaciones injustificadas de las diferentes áreas que intervienen en el proceso de su trámite, tales como:

- Las áreas a cargo de los saldos de compromisos por liberar, en algunos casos, no remiten en debida forma la información necesaria a la Oficina de Contratos y a la Dirección Financiera⁵, y no efectúan seguimiento al trámite, pese a continuar a cargo de esa dependencia.
- Rezago en los trámites a cargo de la Oficina de Contratación⁶, observando que para la liquidación de un contrato puede pasar más de un año y en algunos casos, estando allí el expediente, se da la pérdida de competencia para su liquidación. Así mismo, no es oportuna la expedición de la certificación de pérdida de competencia que debe emitir esta área, lo que genera dilaciones en el proceso de liberación de pasivos, toda vez que estos trámites son requisitos previos.
- El Comité Técnico de Sostenibilidad Contable no ha sido efectivo como instancia para la toma de decisiones institucionales oportunas que den solución definitiva a los temas complejos tales como: compromisos en los cuales existen saldos de anticipos pendientes de legalizar, el convenio interadministrativo de cooperación No. 1894 suscrito el 12 de noviembre de 2009 entre la SED y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP por valor de \$5.646.999.967, del cual no hubo ejecución por una controversia en el pago de impuesto de timbre,

⁵ Oficio radicado S-2014-160179 del 24-10-2014 y Oficio S-2014-164388 del 4-11-2014, Dirección Financiera.

⁶ Oficio radicado I2014-54752 del 27-10-2014 y S-2014-1658145 del 5-11-2014 de la Oficina de Contratos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

siendo liquidado tan sólo hasta el 10 de diciembre de 2013, es decir 4 años después; contratos interadministrativos suscritos con la Universidad Nacional; contrato de consultoría No. 1211/2008 con la empresa Obra Sólida. Finalmente, todos aquellos casos en los cuales las áreas no cuentan con los documentos idóneos para culminar el trámite de liberación o pago de saldos.

- En el Comité Técnico de Sostenibilidad Contable se pactan compromisos pero no se fijan fechas límite para su cumplimiento, como se evidenció en acta de reunión del día 23/07/2014, *“las áreas deberán realizar mesas de trabajo con el fin de depurar y así poder proceder a realizar la liberación de los saldos de los contratos en aras de presentar la información sobre pasivos exigibles, lo más depurada posible”*. Al hacer seguimiento a este compromiso en la Subdirección de Acceso y Permanencia el Equipo Auditor observó que no existe un avance significativo pese a que fue pactado desde el 23 de julio de 2014.
- Falta de comunicación entre las áreas que tienen bajo su responsabilidad el control de los compromisos relacionados como pasivos exigibles, para poner en conocimiento del área correspondiente los casos que no son de su competencia.

Lo anterior demuestra acciones ineficaces en el proceso de seguimiento y liberación de los saldos de compromisos no ejecutados, pese a existir procedimientos y lineamientos adoptados mediante actos administrativos e instancias de deliberación y toma de decisiones como los comités de Sostenibilidad Contable y Directivo.

Los hechos mencionados hacen evidente que la SED incumple lo establecido en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, referente al plazo para la liquidación de contratos, que contempla lo siguiente: *“La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”*. Concordancias: *“En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A. Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.”*

Igualmente, la liquidación de los contratos es una responsabilidad de las partes como lo señala el Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil consejero ponente: Flavio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Augusto Rodríguez Arce, Bogotá. D. C., octubre treinta y uno (31) de dos mil uno (2001) radicación número: 1365:

“De este modo, como lo ha definido la Sección Tercera de la Corporación,

“No debe perderse de vista que la liquidación del contrato interesa a las partes contratantes y no sólo a la administración, así la ley la haya investido de la potestad de liquidarlo unilateralmente, ya que ello sucede siempre y cuando no se logre un acuerdo con el contratista o cuando éste pese a ser requerido, no comparece a efectuarla conjuntamente con aquélla. Pero esta facultad de la administración (que es supletiva), no libera al contratista de la obligación de participar activamente en esa diligencia, ya que la responsabilidad de liquidar el contrato para definir las prestaciones a cargo de las partes, de extinguir las obligaciones surgidas del contrato y de no dejarlo en un estado de indefinición es mutua, así como lo fue celebrarlo y ejecutarlo; en otras palabras, las partes contratantes no se liberan de las obligaciones del contrato mientras no extingan las obligaciones adquiridas y ello sólo se logra con la liquidación, en aquellas convenciones en las que la ley o las partes la hacen imperativa.”

Así mismo, se hacen evidentes las falencias de control interno en el proceso de control y seguimiento de los pasivos exigibles, al no dar total aplicación a las normas contempladas en la Ley 87 de 1993, en especial el “artículo 2o. objetivos del sistema de control interno. a) Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que los afecten; 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; d) Garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional; e) Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros; f) Definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presenten en la organización y que puedan afectar el logro de sus objetivos; g) Garantizar que el sistema de control Interno disponga de sus propios mecanismos de verificación y evaluación; 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;”

Además, los responsables pueden estar incurso en las causales disciplinables contempladas en los artículos 34 numeral 1º y 35 Numeral 1º de la Ley 734 de 2002.

En consecuencia, la gestión administrativa ineficaz ha llevado a la SED, en forma reiterada a perder la competencia para la liquidación de los contratos y por ende a generar riesgos en los recursos; toda vez, que pierde la oportunidad para aclarar las divergencias presentadas y declararse a paz y salvo en temas como: las prestaciones y obligaciones cumplidas o no, multas debidas o canceladas, verificación del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cumplimiento con el Sistema de Seguridad Social, los ajustes, revisiones y reconocimientos a que haya lugar; o en su defecto, la oportunidad de presentar demanda, que las garantías no se encuentren vigentes y además, generar mayores costos administrativos por la complejidad que va tomando el tema, por la antigüedad y dificultad en la obtención de los soportes idóneos para el trámite.

Valoración de la respuesta

Analizada la respuesta de la SED al informe preliminar, se concluye que los argumentos allí expuestos reflejan la posición de la Oficina de Contratos frente al tema, más no la posición institucional; no obstante, esta oficina acepta que existen deficiencias en el proceso de liquidación de los contratos y que han implementado acciones de mejora. Sin embargo la auditoría considera que para los casos mencionados éstas, no han sido efectivas. Por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria que se pondrá en conocimiento de la Personería de Bogotá; y la SED debe incluir en el plan de mejoramiento las acciones tendientes a eliminar las causas de la situación descrita.

2.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA:

Por deficiencias en la planeación al suscribir compromisos que se constituyeron como reservas; por no haberse ejecutado en su totalidad en las vigencias 2004 a 2012, y en consecuencia a la fecha se reportan como pasivos exigibles.

La auditoría estableció que de los 824 pasivos exigibles relacionados por la SED a 31/08/2014 por valor total de \$60.366.193.503, excepto por los 23 compromisos⁷ por valor de \$1.931.251.973 que se encuentran en procesos judiciales⁸, la SED en ninguno de los otros compromisos relacionados, logró demostrar que las reservas se constituyeron en cumplimiento estricto de lo normado en la Ley 819 de 2003 y de los lineamientos que sobre la materia ha dado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; específicamente en relación con la condición que deben cumplir los compromisos para constituirse como tal, al señalar que las reservas presupuestales son un instrumento de uso esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello o que obedezcan a casos excepcionales. Es así como:

⁷ Correspondientes a 26 registros presupuestales de pasivos exigibles.

⁸ 26 compromisos por valor de \$1.931.251.973, según oficio con radicado No. I-2014-56899 del 6/11/2014 de la Oficina Asesora Jurídica..

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Los pasivos exigibles relacionados con los saldos pendientes por ejecutar de los contratos interadministrativos de interventoría Nos. 181/04, 244/05, 245/05, 291/05, 292/05, 295/05, 1034/08 por valor de \$3.291.941.495, suscritos con la Universidad Nacional, no han sido liquidados debido a que su ejecución va hasta agotar presupuesto; sin embargo, llama la atención que por los objetos (interventoría de obras, gerencia de obras y consultoría del plan maestro de equipamientos), se encuentren vigentes 10 años después de haber sido suscritos, caso para el cual se ha debido acudir a la figura de las vigencias futuras, debiendo prever que la ejecución de los mismos trascendía vigencia en la cual se celebraron los contratos.
- El Convenio interadministrativo de cooperación No. 1894 suscrito el 12 de noviembre de 2009 entre la SED y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP por valor de \$5.646.999.967, del cual no hubo ejecución por una controversia en el pago de impuesto de timbre.
- En la Dirección de Cobertura están en trámite para liberar saldos de contratos de prestación de servicios educativos, por \$3.900.709.669, comprometidos en la vigencia 2012.
- El convenio 3405 de 2012 suscrito entre la SED y la Universidad Distrital con el objeto de *“Asociarse para aunar esfuerzos, técnicos, económicos, financieros y administrativos entre la Universidad Distrital y la SED, para aportar el proyecto de construcción “Nueva Sede Universitaria Ciudadela Educativa el Provenir de Bosa”* por valor de \$31.200.000.000, de los cuales el aporte de la SED es de \$30.000.000.000 y a diciembre de 2012 giró \$10.000.000.000, constituyéndose como reserva en el 2013, \$20.000.000.000, que al no ser ejecutados generó el pasivo exigible; cuantía en la cual deberá ser castigado el presupuesto de la vigencia en que se haga efectivo el pago.

Pese a que la ejecución del proyecto sobrepasaba una vigencia, por cuanto el plazo de ejecución es de 24 meses y el no haber tenido en cuenta los antecedentes de las demoras en la ejecución de contratos de obra, la SED no utilizó la figura de las vigencias futuras.

- En la Subsecretaría de Integración Interinstitucional, para la vigencia 2012 se calcula en \$118,828,386, el valor total de los saldos de los contratos Nos. 260512, 259612, 242212, 304712, 252112, 341812 y 311512, constituido como reserva presupuestal y que por no ser ejecutado debe ser liberado y por tanto no corresponde a pasivos exigible como tal. Para la vigencia 2011, el valor a liberar es de \$37.931,700, por saldos no ejecutados de los compromisos Nos. 28211, 95611, 32311, 50611, y 53711. Para la vigencia 2009, el valor a liberar es de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

\$9.925.668, de los compromisos Nos. 92209, 129810 y 128110. Los saldos pendientes por liberar de los contratos Nos. 187309 y 182409 por valor total \$52.328.000.

- En la Subsecretaría de Gestión Institucional, en la vigencia 2007 se comprometieron recursos que debieron ser liberados de los contratos Nos. 657, 992 y 1306 por valor de \$67.048.434.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha conceptualizado *“(ii) El inciso primero del artículo 8º de la Ley 819 de 2003, reglamentario de la programación presupuestal, determina que dicha programación debe realizarse “de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.”, lo que significa que una adecuada planeación presupuestal de la Nación y de las entidades territoriales, implica que sólo se incorporen en los presupuestos anuales, los recursos a ejecutar en la respectiva vigencia, y acorde con tal planeación, los compromisos que se celebran deben ejecutarse en dicha anualidad, en el entendido que los bienes y servicios que se adquieran estén destinados a ser recibidos en la misma vigencia en que se celebra el respectivo compromiso,*

Sin perjuicio de lo anterior, si una entidad ejecutora, del orden nacional o territorial, celebra compromisos previendo su ejecución en la vigencia correspondiente, pero por razones ajenas a su voluntad, como dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, imposibilidad de ejecutar compromisos por orden e autoridad competente, etc., no lo puede hacer, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, nada impide que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal.

(iii) La intención del legislador del año 2003 no era eliminar las reservas presupuestales, sino en un contexto de disciplina fiscal, propender a que las entidades ejecutoras solo programen lo que se encuentran en capacidad de ejecutar en la respectiva anualidad, e tal manera que las reservas presupuestales no se siguiesen utilizando como un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal de las apropiaciones, sobre todo en los últimos meses del año, contratando con cargo a ellas bienes y servicios destinados a ser recibidos en la vigencia fiscal siguiente, sino en un instrumento de uso esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente previstas para ello, dentro de la misma vigencia a aquella en que el compromisos se celebró”⁹

En relación con los requisitos para constituir reservas presupuestales el MHCP ha manifestado *“con fundamento en las disposiciones orgánicas y la jurisprudencia sobre la*

⁹ Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

materia debe concluirse que son requisitos necesarios para la constitución de reservas presupuestales los siguientes:

...(II) El compromiso legalmente contraído para ser ejecutado en la misma vigencia en que se adquirió, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 8º de la Ley 819 de 2003, por razones imprevistas no contempladas inicialmente, no logra ser cumplido o ejecutado a 31 de diciembre de la respectiva vigencia.

...(III) Al constituirse la reserva presupuestal, se debe verificar que se cuente en la caja con los recursos necesarios para atender su pago. Este punto reviste especial importancia para la sanidad de las finanzas de las entidades territoriales, pues mientras que la existencia de caja que respalde el pago de las reservas presupuestales que se constituyan al cierre de una determinada vigencia fiscal, le garantiza fuente de pago y estabilidad fiscal a la respectiva entidad, la constitución de reservas sin caja, contemplando como fuente de su pago, ingresos futuros que se esperan recibir, o aún peor, sin contar siquiera con tal fuente, configuran conductas que realmente entrañan la existencia de un déficit fiscal que debe ser contemplado como tal y financiado de manera prioritaria sobre gasto público nuevo por tratarse de compromisos ciertos de las haciendas territoriales.”

Reviste igual importancia en el manejo presupuestal de los recursos públicos lo señalado por el MHCP en relación con la utilización de vigencias futuras para la adquisición de compromisos destinados a ser ejecutados en vigencias fiscales subsiguientes “Como se explicó previamente, aunque las reservas presupuestales existen, tanto para la Nación como para las entidades territoriales, su uso se encuentra restringido, y en manera alguna constituye un mecanismo ordinarios de ejecución presupuestal.

Cuando la Nación o las entidades territoriales requieran celebrar compromisos que “afecten presupuestos e vigencias futuras”, o aún, sin afectar tales presupuestos subsiguientes, cuando el compromisos esté destinado a ser ejecutado o cumplido, en los términos ya explicados, en vigencias subsiguientes a la de su celebración, se requiera la previa autorización al respecto, en el caso de la Nación, el CONFIS, y en el caso de las entidades territoriales, de los Concejos Municipales o Distritales o de las Asambleas Departamentales.

En los eventos en que el compromiso a celebrarse va a afectar presupuestos de vigencias futuras, en el entendido que parte o la totalidad del compromiso se va a cancelar con recursos a programarse en presupuestos de vigencias futuras a aquellas en que se perfecciona, la necesidad de solicitar autorización previa del CONFIS, a nivel nacional, o de los Concejos o Asambleas, a nivel territorial, deriva directamente de la literalidad de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003, regulatoria de la materia...”

Igualmente en relación con esta norma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-MHCP, ha manifestado “Con lo anterior se parte de la base que cualquier acto administrativo que afecte las apropiaciones presupuestales deberá garantizar que el bien o servicio se reciba

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

antes del 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal y que las obligaciones exigibles de pago deben quedar debidamente registradas a esa fecha, de no ser así se requerirá la autorización de vigencias futuras.”¹⁰

El Procurador General de la Nación en la Circular 31 de 2011, señala: “Atendiendo, el artículo 12 de la Ley 819 de 2003, cuando las entidades territoriales requieran celebrar contratos que generen obligaciones cuya ejecución se inicie con el presupuesto de la vigencia en curso y continúe en las vigencias fiscales posteriores, requerirán la autorización de vigencias futuras otorgadas por la correspondiente corporación político administrativa.”

...En el mismo sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público califica las reservas presupuestales como “un instrumento de uso excepcional, o sea, esporádico y justificado únicamente en situaciones atípicas y ajenas a la voluntad de la entidad contratante que impiden la ejecución de los compromisos en las fechas inicialmente pactadas dentro de la misma vigencia en que este se perfeccionó, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, lo cual conlleva a que en tales eventos de constituya la respectiva reserva presupuestal”¹¹.

Para la Procuraduría General de la Nación el término “excepcional”, deberá entenderse como lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; como un evento extraordinario que “constituye la excepción a la regla común o aquellos que se aparta de lo ordinario o que ocurre rara vez”.

De tal manera que el uso excepcional de las reservas presupuestales ante la verificación de eventos imprevisibles se complementa en aquellos eventos en que de manera sustancial se afecte el ejercicio básico de la función pública, caso en el cual las entidades territoriales que decidan constituir reservas presupuestales deberán justificarlas por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto.

Las reservas presupuestales no se podrán utilizar para resolver deficiencias generadas en la falta de planeación por parte de las entidades territoriales”

Así mismo, se hacen evidentes las falencias de control interno en el proceso de control y seguimiento de los pasivos exigibles, al no dar total aplicación a las normas contempladas en la Ley 87 de 1993, en especial el “artículo 2o. objetivos del sistema de control interno. Además, los responsables pueden estar incurso en las causales disciplinables contempladas en los artículos 34 numeral 1º y 35 Numeral 1º de la Ley 734 de 2002.

¹⁰ Cartilla de Aplicación para Entidades Territoriales, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

¹¹ Ver Oficio 030850 de 22 de septiembre de 2011, p. 11 y 12

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Igualmente, se incumple lo normado en el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, adoptado mediante Resolución SHD-000660 del 29/12/201; el cual incorporó los lineamientos dados por el Procurador General de la Nación en la Circular No. 031 de 20/10/2011.

La causa de la situación descrita es la reiterada falta de planeación para la suscripción de los compromisos a través de los cuales se ejecutan los proyectos, metas y programas de cada uno de los planes de desarrollo. En consecuencia, se han comprometido recursos en las vigencias mencionadas (2004-2012) que finalmente no fueron ejecutados, afectando la oportunidad y calidad en la satisfacción de las necesidades sociales en Educación; además, de que se debe castigar el presupuesto de las vigencias en que las obligaciones contraídas por la SED se hagan efectivas.

Valoración de la respuesta

Analizada la respuesta de la SED al informe preliminar, se concluye que ésta no aporta argumentos, ni documentos soportes adicionales a los expuestos durante el proceso auditor, como tampoco se refiere a lo observado frente al incumplimiento de lo normado en relación con la restricción en la constitución de reservas presupuestales y la utilización de la figura presupuestal de las vigencia futuras, cuando la ejecución de un compromiso se dé por más de una vigencia. Por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria que se pondrá en conocimiento de la Personería de Bogotá; y la SED debe incluir en el plan de mejoramiento las acciones tendientes a eliminar las causas de la situación descrita.

2.3. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA:

Por cuanto la sed no adelantó de manera oportuna las acciones técnicas y de construcción, necesarias tendientes a la normalización del servicio de acueducto y alcantarillado de los colegios del distrito capital.

A partir de 2010 se reporta como pasivo exigible el valor de \$5.646.999.967, correspondiente al total del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1894 suscrito el 12 de noviembre de 2009, entre la SED y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP. El 10 de diciembre de 2013 se suscribe acta de liquidación del citado convenio, el cual no presenta ninguna ejecución debido a que las partes no llegaron a un acuerdo en cuanto al pago del impuesto de timbre. Por lo anterior, en septiembre de 2014 la Dirección de Construcciones solicita a la Oficina de Presupuesto la liberación de dicho saldo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Al indagar sobre los antecedentes de este convenio se evidenció que fue suscrito en noviembre de 2009 por valor de \$3.764.666.967, con el siguiente objeto: *“establecer un acuerdo de cooperación entre las partes intervinientes para adelantar las acciones técnicas y de construcción necesarias, tendientes a la normalización del servicio de acueducto y alcantarillado de los colegios del distrito capital, en cumplimiento de la misión institucional que le fue encomendada”*. Así mismo, en la Justificación se indicó que a través de éste, se ejecutarán todos aquellos estudios resultantes del convenio 9-07-30100-0426-2009.

De otra parte, en la cláusula Cuarta del convenio No. 1894 de 2009 se establece: *“Una vez la SED transfiera al ACUEDUCTO DE BOGOTÁ, los recursos definidos en la cláusula QUINTA, este último deberá adelantar el proceso de contratación de las obras e interventoría para la ejecución de infraestructura de acueducto y alcantarillado, tendientes a dar solución de servicio en los colegios que defina la SED de acuerdo a los resultados del diagnóstico del convenio No. 9-07-30100-0426-2009.”*

El convenio 1894/2009 tuvo la modificación No. 1 del 31 de diciembre de 2009 en cuantía de \$1.882.333.000 para un valor total de \$5.646.999.967; la cual fue justificada así: *“adicionar el valor del convenio considerando que: de acuerdo a las evaluaciones de los colegios que se encontraban en diseño por contratistas externos y teniendo nuevos requerimientos en el alcance de los diseños, se hace necesario adicionar más recursos para el logro y finalización de tales diseños como también para la construcción de estas obras para el logro de la legalización del servicio público.”*

El convenio No. 9-07-30100-0426-2009 (1547/09) fue suscrito el 27 de julio de 2009 entre la SED y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, con el objeto de: *“elaborar el diagnóstico y diseño de los proyectos sobre la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado, en aras de satisfacer necesidades de los colegios del Distrito Capital”*. Este convenio fue ejecutado en su totalidad; sin embargo, los diseños producto de éste no fueron ejecutados como se había planeado, a través del convenio 1894 de 2009, y a la fecha tampoco ha sido liquidado debido a la controversia sobre el pago del impuesto de timbre.

En visita realizada a la Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos, se indagó sobre la forma en que la SED resolvió los problemas de acueducto identificados en los colegios y que se pretendían solucionar con el convenio 1894/09, que nunca fue ejecutado, a lo cual se informó a la auditoría: *“Se ha interactuado con todo el personal del acueducto, siguiendo acciones de mejoramiento. Igualmente se ha interactuado con otras áreas de la dirección para ver la forma de incluir en los contratos de obra las actividades pendientes en los Colegios, donde se ha gestionado con cada uno cumplir con*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

los requerimientos para la normalización del servicio. Se contrató a la firma Maving para ejecución de obras menores tendientes a la normalización del servicio. Las obras de mayor intervención no se han podido ejecutar, 8 de las cuales tiene diseños aprobados. Existen otras intervenciones de Urbanismo que estaban identificadas inicialmente pero que a la fecha se tendrían que depurar cruzando con lo que se ha ejecutado para saber con precisión cuales están pendientes por ejecución y cuáles son los valores actuales, se tendrían que actualizar los presupuestos de los que tiene diseños aprobados”.

De otra parte, en el Acuerdo de Mejoramiento suscrito entre la EAAB y la SED con base en mesa de trabajo realizada el 13 de marzo de 2009 en la Personería Delegada para Hábitat y Servicios, se identificó la problemática en las Instituciones educativas del distrito que no contaban con el servicio de agua; la auditoría estableció que a la fecha, es decir, 5 años después, no se ha dado solución definitiva a la misma, estableciendo entre otras las siguientes causas:

- *“Colegios que no adelantaron redes externas, no adelantaron la ejecución de planos récord ni suscribieron pólizas de estabilidad o no han presentado diseños de conexión definitiva”*
- *Colegios que no cumplen con la normatividad urbanística, es decir no cuenta con licencia de construcción o de urbanismo y que la SED está adelantando el trámite de ampliación o reforzamiento.*
- *Colegios en paso directo no poseen cuenta identificada*
- *Colegios en proceso licitatorio por parte de la SED que no incluyeron la ejecución de redes de acueducto y alcantarillado dentro del contrato.”*

Igualmente, el Acuerdo contempló: *“esto le permitirá a la SED disminuir los costos por servicios en el desarrollo de sus actividades propias. Reducir costos de TPO, evaluar los colegios para establecer cuales pueden aumentar solo el diámetro de acometida sin intervención del espacio público y proceder a ampliar las acometidas”*

En este orden de ideas, este organismo de control no considera justa causa de la no atención oportuna de una necesidad apremiante establecida por la SED cual es *“adelantar las acciones técnicas y de construcción necesarias, tendientes a la normalización del servicio de acueducto y alcantarillado de los colegios del distrito capital, en cumplimiento de la misión institucional que le fue encomendada”*, la situación presentada con el impuesto de timbre, que lo que demuestra es la falta de coordinación y cooperación por las entidades para el cumplimiento de los fines del estado.

Lo anterior hace evidente que al no ejecutar el Convenio Interadministrativo de Cooperación No.1894/09, la SED no atendió oportunamente con los recursos comprometidos en la vigencia 2009, una necesidad social plenamente identificada y

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

prioritaria en los colegios, a la cual no se le ha dado una solución definitiva; denotando falta de planeación y una gestión ineficiente e ineficaz, al reservar recursos por \$5.646.999.967, afectando a su vez la atención de otras necesidades sociales en educación, que se habrían podido obtener al hacer un mejor uso de los mismos.

Los hechos señalados incumplen lo establecido en la Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, en especial lo siguiente:

Artículo 3°. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Artículo 4°. Finalidades de la función administrativa. La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.

Artículo 5°. Competencia administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo. Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

Artículo 6°. Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. Parágrafo. A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta ley y en cumplimiento del inciso 2° del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector”.

Así mismo incumple los principios contemplados en el artículo 3°.de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contencioso administrativo: “10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

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

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

Finalmente, se hacen evidentes las falencias de control interno en el proceso de control y seguimiento de los pasivos exigibles, al no dar total aplicación a las normas contempladas en la Ley 87 de 1993, en especial el “artículo 2o. objetivos del sistema de control interno. Además, los responsables pueden estar incurso en las causales disciplinables contempladas en los artículos 34 numeral 1º y 35 Numeral 1º de la Ley 734 de 2002.

Valoración de la respuesta

La SED relaciona en su respuesta las intervenciones realizadas en los colegios; que al cruzarlas con el documento en el cual se incluyó el diagnóstico de cada uno de ellos, se puede concluir que estas no se han llevado a cabo en su totalidad. Los argumentos expuestos no desvirtúan el hallazgo. Por lo tanto, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria que se pondrá en conocimiento de la Personería de Bogotá; y la SED debe incluir en el plan de mejoramiento las acciones tendientes a eliminar las causas de la situación descrita.

2.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA:

Por deficiencias en la gestión documental que ha obstaculizado la liquidación, liberación y/o pago de los saldos reportados como pasivos exigibles.

La entidad no tiene claridad del estado en que se encuentran algunos saldos reportados como pasivos exigibles, ni posee los documentos soportes necesarios para proceder a la liquidación de los contratos o la liberación y/o pago de los saldos pendientes. Identificándose casos en los cuáles las áreas ejecutoras informan que se dispondrán a ubicar los documentos para adelantar los trámites, por cuanto en algunos casos se

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

desconoce su ubicación, pese a corresponder a procesos sin culminar que deberían encontrarse en el archivo de gestión; como ejemplo se relacionan algunos casos:

- 5 compromisos de los años 1996 y 1999 correspondiente a los contratos Nos. 1421, 32796, 481 4140 y 549, la Subdirección de Acceso y Permanencia manifiesta: “(...) se aclara que no existe evidencia alguna de donde provienen puesto que no hay registro físico ni digital que nos indique que corresponden a algún proyecto a cargo de Dirección de Construcciones”.
- Los CPS Nos. 1313, 108 1522, 1735, de 2010, no cuentan con información según lo manifiesta la Dirección de Cobertura¹².
- La Subsecretaría de Integración Institucional informa respecto de los contratos Nos. 187309 y 182409: “continúan a la espera de poder acceder a las carpetas por parte de la Oficina de Archivos para revisar la información y continuar con el proceso de depuración, a través de los aplicativos de Gestión de Archivos.”

La auditoría identifica como causa de lo señalado la inaplicabilidad de las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado; pese a que la SED ha dispuesto de recursos para contratar con agentes externos los servicios de custodia, organización, y conservación de documentos del archivo.

En consecuencia se reportan como pasivos exigibles, saldos que realmente no corresponden a esta clasificación, al no contar con documentos idóneos e imprescindibles para la toma de decisiones y que permitan culminar el proceso de liberación de saldos, incumpliendo lo establecido en la Ley 594 de 2000, sobre las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado. Así mismo, se hacen evidentes las falencias de control interno en el proceso de control y seguimiento de los pasivos exigibles, al no dar total aplicación a las normas contempladas en la Ley 87 de 1993, en especial el “artículo 2o. objetivos del sistema de control interno. Además, los responsables pueden estar incurso en las causales disciplinables contempladas en los artículos 34 numeral 1º y 35 Numeral 1º de la Ley 734 de 2002.

Valoración de la respuesta

La SED indica en su respuesta que ha venido realizando diversas actividades para la organización de los expedientes; sin embargo, estas no han sido efectivas, dadas las irregularidades evidenciadas relacionadas con la falta de documentación idónea que impide la liquidación de contratos y/o la liberación de saldos de pasivos exigibles, y la

¹² oficio del 12 de noviembre de 2014, sin radicado firmado por el Director de Cobertura.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

no ubicación de los expedientes de algunos contratos por parte de las áreas. La respuesta no desvirtúa la observación. Por lo tanto, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria que se pondrá en conocimiento de la Personería de Bogotá; y la SED debe incluir en el plan de mejoramiento las acciones tendientes a eliminar las causas de la situación descrita.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXO No.1

3.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	4	N.A	2.1., 2.2., 2.3., 2.4.
2. DISCIPLINARIOS	4	N.A	2.1., 2.2., 2.3., 2.4.
3. PENALES		N.A	
4. FISCALES			

N.A: No aplica.