

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME VISITA FISCAL
“CONVENIO DE ASOCIACIÓN 3474 DE 2013”

DIRECCIÓN SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

SECRETARÍA DISTRITAL DE EDUCACIÓN - SED

Vigencia 2013

ELABORÓ: GLORIA ELIZABETH APONTE HERNÁNDEZ
Profesional Universitario 219-03 (e)
CLAUDIA PATRICIA BENAVIDES RAMÍREZ
Profesional Especializado 222-07 (e)

REVISÓ: SONIA ESPERANZA SUA FIGUEROA
Gerente 039-1
ANA IDDALY SALGADO PAEZ
Subdirectora Fiscalización Educación (e)

APROBÓ: MARÍA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Técnica de Educación, Cultura, Recreación y
Deporte

Bogotá, D.C., diciembre de 2014

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME VISITA FISCAL
“CONVENIO DE ASOCIACIÓN 3474 DE 2013”

Contralor de Bogotá, D. C.	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Directora Sectorial	María Gladys Valero Vivas
Subdirector de Fiscalización Educación	Ana Iddaly Salgado Páez
Gerente	Sonia Esperanza Sua Figueroa
Equipo de Auditoría:	Claudia Patricia Benavides Ramírez Gloria Elizabeth Aponte Hernández

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. RESULTADOS DE LA VISITA FISCAL	7
2.1. HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, PENAL Y FISCAL:	9
ANEXO No. 1	22
2.2. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	22

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C., diciembre de 2014

Doctor
OSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO
Secretario de Educación Distrital
Ciudad

Asunto: Resultado Visita Fiscal

La Contraloría de Bogotá, D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita fiscal a la Secretaría de Educación Distrital –SED, vigencia 2013, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el Convenio de Asociación 3474 de 2013.

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 visita fiscal 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.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá, D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión contractual en desarrollo del Convenio de Asociación 3474 de 2013, no cumple en debida forma con los principios evaluados de economía, eficiencia, eficacia, por lo que se estableció un hallazgo de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, fiscal y penal.

Entre las principales falencias se encuentran falta de planeación, coordinación, supervisión, organización, seguimiento y control.

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.

Cordialmente,



MARÍA GLADYS VALERO VIVAS

Director Técnico Sector de Educación, Cultura, Recreación y Deporte

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA VISITA FISCAL

Realizada por parte del equipo auditor la revisión y análisis de la información suministrada por la Secretaría Distrital de Educación - SED, respecto al Convenio de Asociación 3474 suscrito con la Fundación Universitaria Panamericana el 29 de noviembre de 2013, se encontró que:

El convenio objeto de esta comisión, fue adjudicado a través de contratación directa en desarrollo del Proyecto de Inversión 891 “Media Fortalecida y Acceso a la Educación Superior” dentro del componente cuatro “4. Media Diversa 10, 11”, el cual hace parte del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”.

Cuyo objeto consistió en “Aunar esfuerzos para que los estudiantes de los grados 10 y 11 de las instituciones educativas distritales inicien un fortalecimiento académico de los estándares básicos, con el objetivo de ampliar las posibilidades para acceder a la educación superior”.

El valor pactado fue de \$3.905.750.830, de los cuales la SED aportó \$3.229.316.943 y el asociado \$676.433.887.

El tiempo de ejecución contractual establecido fue de 8 meses contados a partir del 3 de diciembre de 2013 según acta de inicio y su ejecución culminó el 3 de agosto de 2014.

La supervisión del convenio estuvo a cargo del Director de Educación Media y Superior y a su vez se creó un Comité Técnico Coordinador como instancia de dirección, articulación, vigilancia, control y evaluación del desarrollo y ejecución de las actividades contempladas en el presente convenio.

Dicho comité estuvo integrado por el Director de Educación Media y Superior (o un delegado), Director de Evaluación de la Educación (o un delegado), profesional del equipo técnico del proyecto de Educación Media Fortalecida y Mayor Acceso a la Educación Superior de la SED y un representante de las IES.

A la fecha de la Auditoría, la SED desembolsó \$1.130.260.930, mediante Orden de Pago No.16033 del 25 de febrero de 2014, equivalente al 35% del valor aportado por la Secretaria.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De otra parte, la Fundación Universitaria Panamericana en informe del 1 de agosto de 2014, indica que este convenio fue desarrollado en cinco fases, a saber:

Fase 1: Gestión y vinculación de instituciones Educativas. Se vincularon 267 instituciones Educativas en el proceso.

Fase 2: Aplicación de la prueba diagnóstica de entrada. Se diseñaron y aplicaron 67.183 pruebas diagnósticas de entrada a los estudiantes de grados 10 y 11.

Fase 3: Resultados de la evaluación inicial de entrada.

Fase 3: Resultados de la evaluación inicial de entrada.

Fase 4: Acompañamiento académico presencial y virtual. Se diseñaron tres (3) guías elaboradas con el componente pedagógico y metodológico de las tres áreas (matemáticas, lenguaje y ciencias) con actividades pedagógicas. Las guías fueron aplicadas por los docentes en el proceso de acompañamiento presencial con los contenidos de la plataforma virtual. Los estudiantes visitaron fundamentalmente las áreas de matemáticas y lenguaje, con un total de 16.235 usuarios de los cuales 15.809 fueron estudiantes y 426 docentes.

Fase 5: Aplicación de la prueba de salida. Se aplicaron 33.832 Pruebas en 233 IED.

Así mismo, para la aplicación de la prueba inicial, la Fundación Universitaria Panamericana contrató las firmas S&M Consultores y JM Consultores para la consecución de aplicadores (jefes de salón y lugares de aplicación), y para la logística se contrató la firma Mandde.

Los cuadernillos usados para cada una de las pruebas, así como los resultados de las mismas, fueron entregados a cada una de las Instituciones Educativas Distritales, en medio electrónico.

Realizado el análisis al Convenio de Asociación No. 3474 de 2013 y a sus respectivos soportes por parte del grupo auditor, se estableció que presenta las siguientes observaciones:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.1. HALLAZGO DE TIPO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, PENAL Y FISCAL:

- Las Instituciones Educativas Distritales – IED beneficiadas con el presente convenio corresponden a 377 de acuerdo al documento Informe 01-Unipanamericana –actividades aprobado-E-2014-10853; sin embargo, en el informe de avance II de la Unipanamericana de julio de 2014, se confirmó la participación de tan solo 246 Instituciones Educativas y la prueba inicial se practicó a 193 colegios el 29 de marzo y los restantes 53 se reprogramaron, concluyendo que se practicaron un total de 67.183 pruebas, de los cuales 36.110 correspondieron al grado 10 y 31.073 del grado 11.

No obstante lo anterior, en prueba de auditoría se practicó visita administrativa, en la cual se registra en acta de visita fiscal realizada por el ente de control el día 16 de octubre del presente año, que el Director de Educación Media y Superior informó al equipo auditor que se programaron 246 colegios de los cuales el 29 de marzo presentaron pruebas 194, y los 52 restantes se reprogramaron entre abril y mayo, los estudiantes de grado decimo que presentaron la prueba inicial ascienden a 34.846 y del grado once a 32.207.

Sumado a lo anterior, se tiene que según informe presentado al equipo auditor en respuesta al requerimiento con radicado E-2014-198782 del 2 de diciembre de 2014, mediante oficio S-2014-182443 del 3 de diciembre del mismo año, reportan en medio magnético anexo-03 lo siguiente: Reporte Colegios, un total de 267 IED, y aplicación de pruebas a 38.843 estudiantes. Ahora bien, en el anexo 04-Avance de Intervención, se presenta como colegios beneficiados 259, en donde del grado décimo se practicó prueba inicial a 67.053 alumnos, de los cuales 34.846 eran del grado décimo y 32.207 del grado once, y de la prueba final se practicaron 27.582.

De otra parte, en el tercer informe de la Unipanamericana de fecha 29 de noviembre de 2014, informa que la prueba de salida fue practicada en 233 IED a 33.832 alumnos, diferente a lo presentado por la SED en el Oficio S-2014-182443 del 22 de diciembre de 2014, en respuesta al requerimiento de este ente de control donde afirma que dicha prueba fue aplicada en 232 IED a 27.582 alumnos.

Como se puede apreciar de las diferentes pruebas de auditoría, no hay certeza sobre el número de pruebas aplicadas y/o alumnos que la realizaron, así como

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

tampoco del número de colegios beneficiados, situación que genera incertidumbre frente al cumplimiento de las actividades programadas en el convenio.

- Otro tema a tratar es la reprogramación de las pruebas, generando incumplimiento del cronograma aprobado, conllevando a que la ejecución del convenio no se ejecute a cabalidad. Es así como, según lo programado en el cronograma la prueba inicial debería haber sido aplicada entre el 3 y 7 de marzo del presente año, como se presenta en el medio magnético suministrado al equipo auditor en el archivo Informe 01-Unipanamericana-Cronograma-Aprobado-E-2014-10853.

Posteriormente, en Oficio del 14 de marzo de 2014 dirigido a los rectores y directores locales de educación por parte de la Dirección Educación Media y Superior, cuyo asunto es: *“aplazamiento pruebas de entrada”*, se les comunicó que la aplicación de las pruebas de entrada, programadas para el día 15 de marzo de 2014, quedan aplazadas, por cuanto la SED como la Unipanamericana, se encuentran ultimando detalles, y que en el transcurso de la siguiente semana se les informaría la fecha de aplicación. Como se puede apreciar, las IED participantes fueron informadas de la suspensión de las pruebas un día antes de la realización del evento.

Luego, mediante Oficio I-15459 del 19 de marzo de 2014, se les comunicó a las IED que las pruebas serían realizadas el 29 de marzo; y en el mismo oficio se aclararon las razones por las cuales se suspendió el proceso de aplicación de las pruebas de entrada, programado para el día 15 de marzo, así: *“...existieron razones fundamentadas, presentadas por las instituciones educativas y direcciones locales, argumentando situaciones que no daban garantía del proceso logístico y que de alguna manera alteraban la programación que la Unipanamericana ya había dispuesto y no había contemplado...Los fundamentos que se tuvieron en cuenta para cancelar la aplicación de las pruebas fueron las siguientes: - La logística para la aplicación de pruebas. La Universidad no envió oportunamente por escrito el detalle sobre el proceso logístico, que abarcaba información sobre el personal nombrado por la Universidad para el proceso de aplicación de las pruebas y protocolo para la entrega del inventario. Los colegios solicitaron que esta persona o personas fuesen presentadas por la Universidad antes del día de la aplicación de las pruebas y para la entrega del inventario se contemplaran días hábiles laborales. La Universidad no lo contempló en su logística y dada la cercanía de la aplicación de la prueba, la Universidad manifestó que no podría cumplir con este requisito...Finalmente, con el apoyo de la Unipanamericana, la Dirección de Educación Media y Superior, se está trabajando en el desarrollo de la logística del proceso para que las condiciones se*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

garanticen y los estudiantes de los grados 10 y 11 de las Instituciones Educativas Distritales puedan verse beneficiados del proceso de Fortalecimiento de Competencias académicas de los estándares básicos, con el objetivo de ampliar las posibilidades para acceder a la educación superior...”

No obstante lo anterior, sólo se practicaron pruebas en la fecha última programada (29 de marzo) a 193 IED y se reprogramaron nuevamente para los meses de abril y mayo a 53 IED.

Para el caso de la prueba final o de salida, se tiene que el cronograma aprobado según Informe 01-Unipanamericana-Cronograma-Aprobado-E-2014-10853, suministrado al equipo auditor en medio magnético, estaban programadas para ser aplicadas entre el 9 y el 13 de junio, pero finalmente fueron efectuadas entre el 15 y el 19 de julio, de acuerdo a lo reportado al ente de control en medio magnético archivo Anexo 3 – Reporte colegios, mediante oficio S-2014-182443 del 3 de diciembre del presente año. Esta situación permite evidenciar improvisación en el desarrollo del convenio.

- De los documentos soportes en físico y medio magnético, entregados por parte del Supervisor, el equipo auditor observa que se presentaron inconvenientes y quejas en la ejecución del Convenio en estudio, los cuales fueron presentados por parte de estudiantes, docentes y rectores de las Instituciones Educativas Distritales, que ascendieron a un número de 209, donde se evidencia incumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio.
- Otro aspecto es el hecho que los resultados de las pruebas de entrada, debían ser entregados a los 15 días, pero sólo se suministraron pasados 2 meses. Este requisito debía ser insumo para la realización de las cartillas de fortalecimiento de estándares de competencias, las cuales contendrían el reforzamiento de los conocimientos en los que las evaluaciones o pruebas iniciales arrojaran debilidades. Adicionalmente, serían utilizadas en las actividades de acompañamiento en las sesiones presenciales, las cuales iniciaron el 5 de abril.

Las cartillas fueron entregadas 20 días después de iniciadas las sesiones presenciales, es decir que estamos hablando que se entregaron el 25 de abril aproximadamente y los resultados de las pruebas de entrada se empezaron a entregar el 7 de mayo. Como se puede observar, estas cartillas no cumplieron con el objetivo propuesto y fueron entregadas tardíamente como apoyo de las sesiones presenciales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Adicional a lo anterior, el grupo auditor encontró una serie de incumplimientos surgidos en desarrollo del Convenio 3474 de 2013, a saber:
 - .- El cronograma de actividades fue reprogramado en varias oportunidades debido a los inconvenientes logísticos presentados por la Unipanamericana en el desarrollo de las diferentes actividades, dado que en la aplicación de la primera prueba no se llegó a la totalidad de los colegios programados, dejando de evaluar finalmente 53 colegios de los 246.
 - .- Falencias en los docentes contratados al evidenciarse falta de experiencia, no contaban con listados de asistencia, no estaban plenamente identificados, número insuficiente de docentes frente a la población escolar, tanto para practicar las pruebas como para el acompañamiento presencial y seguimiento en el aula virtual. No se contó con personal calificado para atender población en situación de discapacidad, incumplimiento por parte de los docentes en las jornadas de acompañamiento presencial y docentes de disciplinas diferentes a las requeridas en las áreas programadas.
 - .- Retiro de colegios por incumplimiento de la Unipanamericana,
 - .- Falta de respuesta a los requerimientos de la SED frente a las quejas e inconformidades de la población educativa.
 - .- Entrega de material incompleto o fuera de tiempo, los docentes no conocían el material de trabajo.
 - .- Incumplimiento del plazo de ejecución establecido para las sesiones virtuales, carencia de logística virtual en algunos colegios.
 - .- Alto grado de deserción de estudiantes, entre otros.
- Finalmente se observó que la Director de Educación Media y Superior de la SED, mediante Memorando I-2014-39382 del primero de agosto del presente año, le solicitó a la Jefe de la Oficina de Contratos, el inicio del proceso de audiencia declaratoria de incumplimiento, imposición de multas y demás sanciones contractuales.

Por lo descrito anteriormente, no se entiende porque la SED, teniendo conocimiento del incumplimiento de las obligaciones y por ende del objeto contractual en el desarrollo del convenio se esperó hasta el primero de agosto, ad portas de finalizar la ejecución (3 de agosto), para iniciar el proceso de declaratoria del incumplimiento y la imposición de multas.

Es de recordar sobre el procedimiento de imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento *“el Decreto 734 del 13 de abril de 2012, señala en su*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

artículo 8: “Artículo 8.1.10° Procedimiento de imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento. Para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, así como para la estimación de los perjuicios sufridos por la entidad contratante, y a efecto de respetar el debido proceso al afectado a que se refiere el artículo 17 de la Ley 1150 de 2007, la entidad observará el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Para tal efecto, las entidades estatales señalarán en su manual de contratación los trámites internos y las competencias para aplicar dicho procedimiento.

En todo caso, no se podrá imponer multa alguna sin que se surta el procedimiento señalado, o con posterioridad a que el contratista haya ejecutado la obligación pendiente si ésta aún era requerida por la entidad. (Subrayado fuera de texto)

Parágrafo 1°. Al procedimiento indicado en el presente artículo deberá vincularse también a la aseguradora cuando el cumplimiento del contrato se encuentre amparado mediante un contrato de seguro.

Parágrafo 2°. La comunicación a que se refiere el literal a) del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 se enviará a la dirección de correspondencia informada por el contratista en el contrato.”

El artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 establece que:

“Las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública podrán declarar el incumplimiento, cuantificando los perjuicios del mismo, imponer las multas y sanciones pactadas en el contrato, y hacer efectiva la cláusula penal.”

Ahora bien dentro las sanciones que pueden ser aplicadas al contratista se encuentra la caducidad la cual se encarga de definir la ley 80 de 1993 en su artículo 18. Esta sanción consiste en una estipulación contractual en la que la entidad estatal por medio de resolución motivada da por terminado el contrato y ordena su liquidación, esta declaratoria procede al presentarse incumplimiento de obligaciones del contratista que afecten la ejecución del contrato y que pueda llevar a su paralización.

El objeto de declaratoria de la caducidad es evitar la paralización de la ejecución de un contrato de tal forma que se pueda continuar inmediatamente su ejecución a través de otro contratista o de su garante. (Subrayado fuera de texto). Así ha sido señalado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C94901 de 5 de septiembre de 2001. “Debe señalarse que el legislador no le está otorgando amplias facultades a las entidades estatales para celebrar contratos en el evento de declaratoria de caducidad, pues éstas deben ceñirse al procedimiento establecido en la ley, garantizando el principio de selección objetiva, transparencia y los consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, mediante la escogencia de la oferta más favorable a los intereses de la entidad que será la que garantice la continuidad en la ejecución del objeto contratado inicialmente.

Finalmente, téngase en cuenta que la declaratoria de caducidad así como las restantes medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, son una herramienta de uso excepcional cuya finalidad es evitar la paralización o afectación grave del servicio con prevalencia del interés público social, justificación que constitucionalmente se considera razonable y proporcional.”

En observancia de lo anterior para la entidad declarar caducidad se debe fundamentar en la afectación directa de la ejecución del contrato de tal manera que este sea el medio para garantizar su continuidad bien sea por el garante o por otro contratista”.

Como bien se observa en la norma, este proceso opera en el caso de la obligación u obligaciones no realizadas parcial o totalmente, o que se requirieran aún por la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

entidad y a su vez la declaratoria de caducidad en el evento de que se previera la paralización de la ejecución del contrato, pero como ya se dijo antes la ejecución del convenio terminó el 3 de agosto de 2014, y en este momento se encuentra la SED en el proceso de audiencia, la cual inició el pasado 1 de diciembre y se prorrogó hasta el 16 de diciembre del presente año.

Finalmente, se evidencia que este proceso no aportó al objetivo último que era el fortalecimiento académico de los estándares básicos de competencias, con la finalidad de ampliar las posibilidades de acceso a la educación superior. Situación que se evidencia en los resultados obtenidos por los estudiantes de las Instituciones Educativas Distritales que se presentaron a las pruebas saber 11, el pasado 3 de agosto del presente año, requisito para acceder a instituciones de educación superior. Para este ejercicio se tomó como fuente lo reportado en la Revista Dinero, datos que se presentan a continuación:

**CUADRO 1
RANKING MEJORES COLEGIOS
VIGENCIAS 2011 A 2014**

COLEGIO	VIGENCIAS				
	2014	2013	2012	2011	2010
	PUNTAJE	PUNTAJE	PUNTAJE	PUNTAJE	PUNTAJE
MAXIMO PUNTAJE POR VIGENCIA	79,08	72,5	71,7	70,1	78,03
COL SAN JOSE NORTE (IED)	60,33	50,6		53,1	
COL LUIS CARLOS GALAN SARMIENTO (IED)		51,2			
COL LA MERCED (IED)		50,6			
COL SAN RAFAEL (IED)		50,2			
COL ALFONSO LOPEZ PUMAREJO (IED)		50,2			
COL ESC NORMAL SUPERIOR DISTRITAL MARIA MONTESSORI	47,44				
COL REPUBLICA DE COLOMBIA (IED)	41,56				
COL GRAN COLOMBIANO (IED)	40,94				
COL JUAN LOZANO Y LOZANO	40,4				

Fuente: Revistas Dinero. Cuadro elaborado por el auditor

Como se puede apreciar en el cuadro 1, tan sólo aparecen en el ranking cinco IED, de los cuales cuatro de ellos muestran puntajes inferiores a los presentados en el año inmediatamente anterior. De los colegios que aparecen en la vigencia 2013, no se encuentran dentro del ranking de la vigencia 2014.

Al respecto Revista Dinero del 28 de noviembre de 2014(pag.70), presenta el siguiente análisis: “...los contrastes siguen siendo enormes entre colegios privados y públicos...Si bien las pruebas Saber no reflejan las características de lo que debería tener un colegio de excelencia, son la principal herramienta de medición nacional y, como explica la Ministra de Educación, Gina Parody, son evaluaciones que revelan lo mismo que las internacionales: falencias en matemáticas, ciencias y lenguaje...”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El equipo auditor concluye, que la ejecución del Convenio 3474 de 2013, no logró el objetivo para el cual fue suscrito toda vez que no se obtuvieron los resultados esperados, en cuanto al nivel de posicionamiento por parte de los estudiantes de grado 11 de las Instituciones Educativas Distritales, en la presentación de las pruebas SABER de la vigencia 2014, las cuales son requisito fundamental para el ingreso a educación superior en las diferentes universidades o instituciones educativas. Situación que se confirma por lo expresado por la Directora del ICFES Ximena Dueñas Herrera *“su objetivo original era ser una prueba de salida de la educación media, con el tiempo se convirtieron en un requisito de admisión para ingresar a la universidad”*

De otra parte, una vez presentado el primer Informe de Actividades por parte de la Fundación Universitaria Panamericana, radicado con oficio E-2014-10853 el 20 de enero de 2014 y aprobado en la sesión de trabajo No. 3 del Comité Técnico Operativo realizado el día 24 de enero de 2014; la SED procedió a efectuar el primer y único desembolso a la fecha, por un valor de \$1.130.260.930, equivalente al 35% del valor total del Convenio, soportado con la orden de pago No. 16033 del 25 de febrero de 2014.

En respuesta al requerimiento realizado por el equipo auditor mediante oficio S-2014-182443 del 2 de diciembre de 2014, el Subsecretario de Calidad y Pertinencia (E), informa que la Fundación Universitaria Panamericana aperturó la cuenta de ahorros No. 034-277-087 en el Banco de Bogotá, no obstante según certificación allegada al ente de control dicha cuenta se encuentra aperturada desde el 21 de enero de 2005, presentando incumplimiento del párrafo tercero de la cláusula sexta *“Desembolsos de los aportes”, el cual estipula que “EL ASOCIADO deberá llevar un control de fondos por separado, para los recursos asignados a través de este convenio los que deberán estar acompañados de la información contable que le sirva de base, para lo cual los recursos tendrán que estar depositados en una cuenta de ahorros, los rendimientos financieros que se generen en la cuenta de ahorros deben ser reintegrados a la Tesorería Distrital”*. Por lo anterior, se le solicita a la entidad los recibos de consignación a Tesorería Distrital de los rendimientos financieros en cumplimiento de la cláusula mencionada, respuesta remitida mediante oficio S-2014-182857 del 3 de diciembre de 2014, donde la Dirección Financiera de la SED, comunica que: *“en la base de datos de los rendimientos financieros con corte a 03 de diciembre de 2014, no se encuentran documentos que evidencien consignación de rendimientos financieros del convenio No. 3474-2013”*.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por lo anterior, se presenta en el siguiente cuadro una proyección de los rendimientos financieros que a 1 de agosto debieron ser consignados en Tesorería Distrital.

**CUADRO 2
RENDIMIENTOS FINANCIEROS**

En pesos

FECHA	RENDIMIENTO FINANCIERO
31/01/2014	1.130.260.930,00
28/02/2014	1.131.664.135,06
31/03/2014	1.133.069.082,18
30/04/2014	1.134.475.773,53
31/05/2014	1.135.884.211,27
30/06/2014	1.137.294.397,56
31/07/2014	1.138.706.334,59
03/08/2014	1.138.706.334,59
TOTAL	8.445.404,59

Fuente: Tasas Banco de Bogotá, vigentes desde enero 2014, tasa aplicada 1.5% E.A.

Por tanto, se establece un presunto detrimento en cuantía de \$ 1.138.706.334,59, conformado por \$ 1.133.246.814,66 del desembolso realizado, por cuanto el objeto y las obligaciones no se llevaron a cabo de acuerdo a lo pactado y no se logró el fin último propuesto, y \$ 2.985.884,66 de los rendimientos financieros que debieron ser consignados en Tesorería Distrital.

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

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

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1993; artículo 8 de la Ley 42 de 1993. Al igual 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.

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 un hallazgo de tipo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$ 1.133.246.814,66

VALORACIÓN RESPUESTA:

En su respuesta el sujeto de control, en primer lugar, argumenta que se encuentra en proceso de declaratoria de incumplimiento e imposición de multas y sanciones y a su vez comunica que se declaró el incumplimiento parcial de las obligaciones pactadas a través de la Resolución 0023 del 16 de diciembre de 2014 y que el Asociado interpuso recurso de reposición frente a este acto administrativo.

Al respecto, el ente de control se mantiene en lo expresado en el presente informe en cuanto a que el proceso de declaratoria de incumplimiento se encuentra por fuera de términos de acuerdo a la normatividad presentada.

En segundo lugar, la entidad expresa que los Convenios están sujetos a cambios de acuerdo con las condiciones del desarrollo del mismo.

El ente de control aclara que si bien los cronogramas están sujetos a modificaciones, éstas deben obedecer a situaciones imprevistas y no como es el caso que nos ocupa a improvisaciones, las cuales quedaron plasmadas en el presente informe, evidenciando falta de planeación y cambios de última hora. Es así, no obstante haberse realizado ajustes en el cronograma, se siguieron presentando cambios que no lograron el fin de incluir todos los colegios programados, como bien lo evidencian los diferentes documentos aportados por la SED para el presente proceso auditor.

En tercer lugar, la SED informa que realizó la revisión de cada una de las hojas de vida de los docentes vinculados al proceso y que tan sólo el 7.4% de ellos no soportó la documentación requerida.

Frente a este tema, el equipo auditor aclara que fueron las Instituciones Educativas quienes evidenciaron la falta de conocimiento tanto del material

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

entregado para el desarrollo del presente Convenio como de los temas de las diferentes áreas a tratar, y el incumplimiento en la asistencia de los mismos, por tanto, no garantizó que los docentes vinculados entregaran la documentación requerida frente al cumplimiento de las actividades.

En cuarto lugar, la entidad aclara que en el Convenio no estaba establecido que las cartillas deberían ser entregadas en la primera sesión presencial.

Al respecto, la Contraloría igualmente aclara que dentro de las obligaciones específicas del Asociado, numeral 5.2. de los Estudios y Documentos Previos el literal 3º., establece *“Sistematizar y analizar los resultados de la evaluación inicial y generar y entregar informes cualitativos por colegio y por estudiante”* y a su vez en el literal 4º, *“Diseñar, acorde con los resultados de la evaluación inicial los módulos y materiales y definir las estrategias de enseñanza aprendizaje a desarrollar, imprimir y publicar los materiales físicos”* y en el literal 5º. *“Realizar un proceso de fortalecimiento académico acorde con los resultados de la evaluación inicial, de los estándares básicos en las áreas académicas...”*.

Como se puede apreciar si bien, no estaba establecido que las cartillas deberían ser entregadas en la primera sesión presencial, argumento que no fue expuesto por el ente de control, si se evidencia que se debería seguir un proceso lógico el cual se partía de una evaluación inicial cuyo resultado serviría de insumo para la elaboración del material físico de apoyo para el fortalecimiento académico en las áreas que presentaran falencias, es por esto que en el alcance del objeto del Convenio se establece que: *“... adelantarán actividades necesarias para desarrollar un proceso dirigido a los estudiantes de los grados 10 y 11, de los colegios oficiales distritales propendiendo por un buen desempeño en las competencias de áreas básicas y en su futuro profesional, que incluya la identificación de dificultades en el desarrollo de sus competencias, a través de la aplicación de una evaluación inicial... dicha prueba debe permitir analizar y estudiar el nivel de la preparación que tienen los estudiantes en relación con competencias y desempeños exigidos para acceder a la educación superior, ..., para que con base en ellos se establezca y se desarrollen procesos de mejoramiento y fortalecimiento académico de las competencias evaluadas...”*. Situación que no se aplicó, por cuanto como ya se plasmó en el presente informe las cartillas como parte del material físico que debía ser entregado fue puesto a disposición antes de que se conocieran los resultados de las evaluaciones iniciales.

En quinto lugar, frente al número de instituciones atendidas, nuevamente la Secretaría presenta cifras diferentes a los ya presentados en otros documentos, los cuales ya fueron relacionados en el presente informe.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En sexto lugar, la SED, indica que los estudiantes de la población NEE fue involucrada en el desarrollo del Convenio, realizando actividades específicas para dicha población. Nuevamente, me permito aclarar que dicha observación fue producto de las quejas de algunos colegios que expresaron que no habían recibido el material requerido para dicha población (documentos en sistema Braille) y personal capacitado para ello.

En séptimo lugar, la entidad informa que dio respuestas a las quejas presentadas por las Instituciones Educativas, por diferentes canales de comunicación. Al respecto, nuevamente me permito aclarar que la observación no estaba dirigida a que no se hubiera dado respuesta sino al volumen de quejas recibidas en el presente proceso.

En octavo lugar, en relación con el material de trabajo, se sostiene lo dicho en el numeral cuarto de esta valoración.

En noveno lugar, la SED contrargumenta que en las pruebas de entrada se presentó una deserción del 1.5%, en el acompañamiento presencial el 2% y en la prueba de salida el 11%. Frente a este tema, es de informar que no sólo se presentó deserción de colegios sino de estudiantes, pues dentro de las obligaciones específicas del Asociado en el literal 12, se estableció que, *“Definir e implementar estrategias y lineamientos para prevenir la deserción de los estudiantes en el desarrollo del fortalecimiento académico”*, obligación a la cual no se le dio el debido cumplimiento, por tanto, si bien pareciera que los porcentajes por colegios son bajos, las deserciones por alumnos son altos.

En décimo lugar, el sujeto de control argumenta que: *“no se acepta el hallazgo de incumplimiento del objeto contractual, puesto que si bien es cierto el objeto del convenio es Aunar esfuerzo para que los estudiantes de los grados 10 y 11 de las Instituciones Educativas Distritales inician un fortalecimiento académico de los estándares básicos, con el objeto de ampliar las posibilidades para acceder a la educación superior, este fortalecimiento no establece aumentar los resultados de los estudiantes a las pruebas SABER y más aún cuando el modelo de la prueba cambió por parte del ICFES para el 2014”*, igualmente hace un análisis de las clasificaciones de los colegios oficiales y no oficiales. Por último, expresa que: *“Adicionalmente, en los resultados comparativos por área presentados por la Universidad, se presentaron cambios significativos entre los resultados de las pruebas de entradas y salida logrando beneficiar en alguna medida las competencias de los estudiantes participantes en las actividades tanto presenciales como virtuales en el Convenio”*.

Al respecto, el ente de control recuerda que el objeto contractual establecido fue: *“Aunar esfuerzos para que los estudiantes de los grados 10 y 11 de las Instituciones Educativas*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Distritales inicien un fortalecimiento académico de los estándares básicos, con el objeto de ampliar las posibilidades para acceder a la educación superior” (subrayado fuera de texto), no entiende el ente de control como se puede acceder a la educación superior sin obtener óptimos resultados en las pruebas SABER 11 que son requisito para el ingreso a las Universidades en éste país.

Por último, en cuanto a los rendimientos financieros, la entidad argumenta que el 26 de febrero del presente año, realizó un giro neto por valor de \$1.107.655.711 a la cuenta de ahorros del asociado en el Banco de Bogotá, vía ACH, y que este valor fue retirado por el asociado en el mes de marzo (no indica día exacto). Para lo cual, presenta una consignación a la Dirección Distrital de Tesorería por valor de \$1.144.662, realizada el día 4 de diciembre del presente año.

Frente a este tema, el ente de control observa que dicha consignación se realizó una vez el equipo auditor requirió a la SED, mediante oficio con numero de radicado E-2014-198782 del 2 de diciembre del presente año, solicitando se suministraran las consignaciones de los rendimientos financieros del primer desembolso, lo que conlleva a establecer un beneficio del control fiscal al realizar dicha consignación dos días después de la solicitud del ente de control.

De otra parte, si bien se acepta la aclaración sobre el monto consignado, no lo que tiene que ver con el retiro efectuado por parte del asociado en el mes de marzo, por cuanto no se especifica el día del retiro, ni se anexan soportes de este. Como tampoco, se detalla el interés pagado y su modalidad.

Por tal razón, se ajusta el valor a lo consignado y se descuenta la consignación realizada, quedando de la siguiente manera:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

FECHA	RENDIMIENTO FINANCIERO
31/01/2014	1.107.655.711,00
31/03/2014	1.109.030.851,96
30/04/2014	1.110.407.700,14
31/05/2014	1.110.407.700,14
30/06/2014	1.111.786.257,66
31/07/2014	1.111.786.257,66
03/08/2014	1.111.786.257,66
TOTAL	4.130.546,66
Valor pagado	1.107.655.711,00
Interés E.A.	1,50%
Tasa E.M.	0,0012
Tasa diaria	0,00004079
Total rendimientos	4.130.546,66
Consignación Tesorería	1.144.662,00
Valor total después de descuentos	2.985.884,66
Fuente: Página web Banco de Bogotá - Tasas a Enero de 2014	
Elaborado por Equipo Auditor	

Por demás es de tener en cuenta que los recursos públicos deben emplearse en lograr los fines estatales esto es, que para nuestro estudio, coincidir que los bienes y servicios produjeran un beneficio social real, a los estudiantes de los grados 10 y 11 de los colegios Distritales.

Finalmente, se aclara a la administración que el CD allegado a la Contraloría de Bogotá, no contenía los anexos que se mencionan en el documento escrito como respuesta al Informe Preliminar.

Por lo expuesto anteriormente, se establece un Hallazgo Administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, Penal y Fiscal en cuantía de \$1.133.246.814,66

“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	1		2.1
2. DISCIPLINARIOS	1		2.1
3. PENALES	1		2.1
4. FISCALES	1	\$1.133.246.814,66	2.1
Contratación - Obra Pública			
➤ Contratación - Convenio de Asociación	X		
➤ Prestación de Servicio Contratación -			
➤ Suministros			
➤ Consultoría y otros			
➤ Gestión Ambiental			
➤ Estados Financieros			

N.A: No aplica.