

**INFORME FINAL
AUDITORÍA DE DESEMPEÑO
CODIGO 27**

SECRETARIA DISTRITAL DE EDUCACIÓN - SED

Período Auditado 2013 - 2014

**DIRECCIÓN SECTOR DE EDUCACIÓN, CULTURA,
RECREACIÓN Y DEPORTE**

Bogotá D.C., agosto de 2015

SECRETARIA DISTRITAL DE EDUCACIÓN - SED

Contralor de Bogotá, D. C.

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Botero Mejía

Director Sectorial de Fiscalización

María Gladys Valero Vivas

Subdirector de Fiscalización

Leydi Diana Palomino Salazar

Gerente

Sonia Esperanza Sua Figueroa

Equipo de Auditoría

Claudia Patricia Benavides Ramírez
Luis Francisco Robayo Torres

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	6
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	7
ANEXO CUADRO DE HALLAZGOS	34

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
OSCAR SÁNCHEZ JARAMILLO
Secretario de Despacho
Secretaría Distrital de Educación
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993, practicó auditoría de desempeño a la SECRETARIA DISTRITAL DE EDUCACION – SED vigencias 2013 y 2014, a través de la evaluación los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el Programa “Al Colegio en Bici”.

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 del ente de control consiste en producir un informe de auditoría de desempeño que contenga el resultado sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoria generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoria establecidos por la Contraloría de Bogotá, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, la 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 programa y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO.

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoria adelantada, conceptúa que la gestión en el Programa “Al Colegio en Bici”, no cumple con los principios evaluados de economía, eficiencia, eficacia y equidad.

El control fiscal interno implementado en el Programa y/o Proyecto “Al Colegio en Bici”, en cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno y de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia y equidad, permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos

por el sujeto de control y control fiscal, para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición no garantizan su protección y adecuado uso; así mismo no permite el logro de los objetivos institucionales.

Los resultados se soportan en los hallazgos de auditoria determinados en la evaluación al control fiscal interno realizada a los diferentes factores, en los que se evidenció ineficiencia de los controles, inadecuada gestión de riesgos, ineficiente planeación, entre otros.

PRESENTACION PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF- dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantener disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



MARIA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Técnica Sector Educación,
Cultura, Recreación y Deporte

Revisó: Sonia Esperanza Sua Figueroa, Gerente
Leydi Diana Palomino Salazar, Subdirectora de Fiscalización
Elaboró: Equipo Auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

La Contraloría de Bogotá, realizó la evaluación de la Gestión fiscal al Programa “Al Colegio en Bici” desarrollado por la Secretaría Distrital de Educación –SED, durante las vigencias 2013 y 2014, con el propósito de evaluar la gestión fiscal en términos de economía, eficiencia, eficacia y equidad, con que la entidad invirtió sus recursos económicos, financieros, físicos, entre otros.

La Secretaría Distrital de Educación, durante la vigencia 2013 y 2014, celebró contratos por un valor de \$ 3.702.872.000. La evaluación de este componente se efectuara sobre una muestra de \$ 2.935.135.975, equivalente al 79%.

El equipo auditor realizó la evaluación al Programa “Al Colegio en Bici”, en cumplimiento a lo establecido en el PAD 2015 y el memorando de asignación en cuyo documento se estableció como muestra a evaluar:

**CUADRO No. 01
MUESTRA DE CONTRATACIÓN**

No. del Proceso	Contratista y/o asociado	Objeto	Valor
Convenio Interadministrativo No. 03304 del 07/11/2013	Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte. I.D.R.D	Aunar esfuerzos técnicos, logísticos, administrativos y financieros para desarrollar en forma conjunta, coordinada y asociada, la ejecución del proyecto “Al Colegio en Bici”.	\$0=
Contrato de Suministro No. 03630 del 30/12/2013	Industrias de Bicicletas Milan.	Suministro de bicicletas, conforme a las especificaciones técnicas establecidas por la Secretaría de Educación de Bogotá.	\$1.800.000.000
Contrato de Suministro No. 2051 del 10/06/2014	Grupo Empresarial JL Sefair S.A.S	Suministro de kits para bici usuarios conforme a las especificaciones técnicas establecidas por la Secretaría de Educación de Bogotá.	\$1.135.135.975 El valor inicial del contrato fue de \$1.000.000.000
TOTAL VALOR MUESTRA CONTRATACIÓN “AL COLEGIO EN BICI”.			\$2.935.135.975

Fuente: Plan de Trabajo Muestra de Contratos SED 2012-2014.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA DE DESEMPEÑO

Una vez realizada la auditoria de desempeño al programa “Al Colegio en Bici” y evaluados los contratos tomados como muestra, se pudo establecer lo siguiente:

Como parte del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016”, se encuentra el “Eje estratégico - Una ciudad que reduce la segregación y la discriminación: el ser humano en el centro de las preocupaciones del desarrollo”, mediante el cual pretende desarrollar el Programa “Construcción de saberes. Educación incluyente, diversa y de calidad para disfrutar y aprender”.

En cumplimiento de la normativa anterior y en desarrollo del programa, la SED presenta el proyecto de Inversión: 897 “Niños y Niñas Estudiando”, con el cual se pretende “Reducir la segregación socioeconómica, espacial y cultural mediante acciones que garanticen el acceso, la permanencia, la asistencia, el bienestar y la protección de los niños, niñas y los jóvenes matriculados en los colegios oficiales del Distrito Capital”.

El proyecto “AL COLEGIO EN BICI”, nace en la Administración Distrital con el propósito de entregar un número importante de bicicletas a la población en edad escolar; idea que se fue desarrollando en mesas de trabajo interinstitucional, hasta estructurar el programa, el cual se plantea iniciar en las aulas, con los alumnos de los primeros cursos de nivel secundaria, donde se les enseñará todo lo relacionado con la bicicleta, desde su concepción, pasando por la parte mecánica, hasta llegar a su uso, incluyendo las condiciones para su desplazamiento en términos de seguridad, respeto y convivencia, de tal manera que en la medida en que se va avanzando en el programa, los estudiantes de cursos superiores que van teniendo un mayor conocimiento y dominio de la movilidad en bicicleta, saldrán a la calle para la implementación final del proyecto, que corresponde al desplazamiento de los alumnos desde la casa hasta el colegio y el regreso a casa en bicicleta¹.

De igual manera, se pudo establecer que en el desarrollo del programa “AL COLEGIO EN BICI”, se contó con la participación de entidades como:

- Secretaría Distrital de Movilidad.
- Instituto de Desarrollo Urbano.
- Secretaria Distrital de Planeación.
- Instituto de Distrital de Recreación y Deporte.
- Transmilenio S.A.
- Unidad de Mantenimiento Vial.
- Fondo de Seguridad y Vigilancia.

¹ Tomado del documento III programa “Al Colegio en Bici”.

- Instituto para el Desarrollo Económico.

Las entidades enunciadas, participan en la ejecución del proyecto en el ámbito de sus competencias y aportan sus conocimientos de acuerdo a su misión, experiencias y experticia; apoyando a la SED desde diferentes ópticas en la estructuración y ejecución del proyecto.

El Programa “AL COLEGIO EN BICI”, promueve el uso de la bicicleta como medio de transporte escolar entre los estudiantes de las Instituciones Educativas Distritales. La SED a través de la Dirección de Bienestar Estudiantil en su Componente de Movilidad Escolar tiene como objetivo adelantar acciones que contribuyan al desplazamiento de los estudiantes hacia su lugar de estudio para alcanzar este objetivo.

Se han implementado dos tipos de beneficios:

- El servicio de rutas escolares.
- Subsidio de Transporte.

Para ejecutar el Programa “AL COLEGIO EN BICI”, se requirió de:

- Compra y entrega de bicicletas y kits.
- Talleres de formación de bici-usuarios.
- La construcción de rutas por la que deben transitar los estudiantes.
- Monitoreo y Acompañamiento de los usuarios en su desplazamiento cotidiano.

Para lo cual, se suscribieron entre otros, los contratos que a continuación se presentan:

- Convenio Interadministrativo No. 3304 suscrito el 7 de noviembre de 2013, con el Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDR, por cuanto se requería la asesoría y apoyo técnico, logístico y operativo particularmente en el uso de la bicicleta como medio de transporte escolar, en la adquisición de las bicicletas y dotaciones necesarias para la ejecución del proyecto.

El objeto establecido en el presente convenio fue el de “Aunar esfuerzos técnicos, logísticos, administrativos y financieros para desarrollar en forma conjunta, coordinada y asociada, la ejecución del Proyecto “Al Colegio en Bici””. Cuyo alcance fue el de armonizar las actuaciones, aportar y aunar capacidades y experiencias en el marco de las competencias de cada entidad, todo esto en función del cumplimiento de las metas asociadas al Proyecto, el cual se desarrolló teniendo en cuenta los siguientes componentes:

A. Ejes de Intervención.

- Pedagógico.
- Operativo.
- Infraestructura.
- Seguridad.

B. Ejes Transversales.

- Comunicaciones.
- Investigación.

El plazo de ejecución inicial establecido fue de siete meses y 24 días, contados a partir del 7 de noviembre de 2013 hasta el 30 de junio de 2014. Posteriormente, mediante Modificación No.1 del 27 de junio de 2014, se prorroga el convenio en 3 meses, quedando un tiempo de ejecución de diez meses y 24 días, con fecha de término el 1 de octubre de 2014.

De igual manera, a través del presente convenio no se ejecutaron recursos, toda vez que en la Cláusula Decima – Valor, se estableció que: (...) *“El presente Convenio Interadministrativo es a título gratuito y por lo tanto no genera el compromiso de recursos para ninguna de las partes. Para todos los efectos legales y fiscales el presente convenio no implica compromisos de orden presupuestal”*.

3.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en la entrega y alto número de bicicletas en las bodegas de los Colegios por falta de Planeación.

Contrato:	Contrato de Suministro No. 3630 de 2013.
Contratista	Industrias Bicicletas Milán S.A.
Objeto:	<i>“Suministro de bicicletas, conforme a las especificaciones técnicas establecidas por la Secretaria de Educación, para cumplir con programa de Transporte Escolar, el cual hace parte del proyecto de Inversión 897 “niños y niñas estudiando”. Alcance del objeto: “Suministro de bicicletas que cumplan con las especificaciones establecidas en el Anexo Técnico (ficha técnica) del pliego de condiciones definitivo.”</i>
Valor final inversión:	\$1.800 millones incluido IVA.
Plazo contractual:	12 meses a partir de la fecha del acta de inicio.
Fecha inicio	21/02/2014.
Suspensiones:	3 meses y 19 días.
Modificaciones:	Forma de Pago.
Prórroga:	6 meses.
Terminación:	

Fuente: Equipo Auditor.

Revisado el expediente contractual se estableció lo siguiente:

De un total de 4.443 bicicletas, el contratista (Industrias Bicicletas Milán) ha entregado entre los meses de noviembre de 2014 a junio de 2015 un total de 3.801 bicicletas (85,5%) a 50 colegios de los 54 programados; de las 4.443 bicicletas se tomó una muestra del 62.9% (34 colegios) a quienes se les practico visita administrativa fiscal, evidenciando lo siguiente:

CUADRO 2
RESULTADOS MUESTRA VISITA ADMINISTRATIVA FISCAL
A COLEGIOS PROGRAMA "AL COLEGIO EN BICI"

ITEM	LOCALIDAD	COLEGIO/SEDE	ENTREGAS A COLEGIOS 2014	ENTREGAS A COLEGIOS ABRIL DE 2015	ENTREGAS A COLEGIOS MAYO DE 2015	TOTAL ENTREGAS A COLEGIOS A LA FECHA	ENTREGA A ESTUDIANTES	PENDIENTES DE ENTREGA ESTUDIANTES
1	BOSA	ALFONSO REYES ECHANDIA	0	0	100	100	0	100
2	BOSA	BRASILIA	150	0	0	150	18	132
3	BOSA	CARLOS ALBAN HOLGUIN	0	90	0	90	0	90
4	BOSA	CEDID SAN PABLO	86	0	0	86	79	7
5	BOSA	EL PORVENIR SEDE A	164	0	0	164	0	164
6	BOSA	LLANO ORIENTAL	0	0	0	86	26	60
7	BOSA	LUIS LÓPEZ DE MESA SEDE A	174	0	0	174	80	94
8	BOSA	LUIS LÓPEZ DE MESA SEDE B	135	0	0	135	57	78
9	BOSA	ORLANDO HIGUITA ROJAS	67	33	0	100	57	43
10	BOSA	PABLO DE TARSO	50	0	40	90	15	75
11	BOSA	PORFIRIO BARBA JACOB	0	60	0	60	0	60
12	BOSA	VILLAS DEL PROGRESO SEDE C	93	37	0	130	27	103
13	KENNEDY	FERNANDO SOTO APARICIO	60	0	0	60	2	58
14	KENNEDY	GABRIEL BETANCOURTH MEJIA B	0	0	80	80	41	39
15	KENNEDY	KENNEDY	100	0	0	100	14	86
16	KENNEDY	PAULO VI	110	0	0	110	41	69
17	KENNEDY	CASTILLA	0	0	50	50	0	50
18	KENNEDY	CODEMA	50	0	0	50	34	16
19	KENNEDY	INEM	30	0	0	30	14	16

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

20	KENNEDY	SAN RAFAEL	50	0	0	50	9	41
21	SUBA	DELIA ZAPATA	0	100	0	100	16	84
22	SUBA	REPUBLICA DOMINICANA	60	0	0	60	17	43
23	SUBA	TIBABUYES UNIVERSAL	0	0	50	50	0	50
24	SUBA	VISTA BELLA	0	0	50	50	0	50
25	SUBA	GERARDO PAREDES	0	100	0	100	34	66
26	ENGATIVA	JOSE ASUNCIÓN SILVA	0	20	20	40	21	19
27	ENGATIVA	SIMON BOLIVAR	0	0	40	40	0	40
28	ENGATIVA	TABORA	0	35	0	35	20	15
29	ENGATIVA	CHARRY	0	0	50	50	9	41
30	RAFAEL URIBE URIBE	EL LIBERTADOR	20	50	0	70	17	53
31	RAFAEL URIBE URIBE	ENRIQUE OLAYA HERRERA	80	80	0	160	0	160
32	RAFAEL URIBE URIBE	MANUEL DEL SOCORRO	20	0	150	170	14	156
33	RAFAEL URIBE URIBE	QUIROGA ALIANZA	20	110	0	130	25	105
34	RAFAEL URIBE URIBE	REPUBLICA DE ESTADOS UNIDOS	20	130	0	150	0	150
TOTAL			1.539	845	630	3.100	687	2.413

Fuente: Actas Visitas Administrativas Fiscales y actas de Corresponsabilidad Colegios.

De un total de 3100 bicicletas entregadas a estos 34 colegios (muestra de auditoria), mediante actas de corresponsabilidad se han entregado a los estudiantes un total de 687 bicicletas (22,16%), equivalente a \$ 278.235.000 quedando pendiente de entregar a los estudiantes 2.413 bicicletas (77,83%), equivalente a \$ 977.265.000. Así mismo, queda pendiente por entregar por el contratista Industrias Bicicletas Milán S.A., un total de 702 bicicletas a Colegios del Distrito equivalente a \$ 284.310.000.

Las razones que se evidenciaron en el bajo porcentaje de entregas obedecen entre otros aspectos a que los estudiantes se encuentran en proceso de capacitación y no todos los que se capacitan reúnen requisitos para las entregas de las bicicletas, ya sea porque tienen subsidio escolar o ruta o no cumplen con el requisito del programa respecto de la distancia al colegio o tienen su propia bicicleta. Otros porque los padres no asumen el compromiso de la corresponsabilidad (por no haber claridad en el proyecto) o simplemente los

estudiantes no desean participar en dicho programa o en otro caso (Colegio Simón Bolívar) por que no se han contratado los guías ni se ha establecido las rutas seguras.

Conforme a lo anteriormente expuesto, se evidencia la falta de planeación desde el mismo inicio del programa, esto es que la identificación de las necesidades de la población potencialmente beneficiaria se originó en los colegios, mediante solicitud a los rectores del envío de las cantidades de bicicletas como lo afirmaron algunos rectores, luego mediante el componente pedagógico se capacitaron 4.240 estudiantes a través del Convenio Interadministrativo No. 3304 de 2013, suscrito entre la Secretaría de Educación Distrital y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte; entre los cuales muchos de estos estudiantes no reúnen requisitos para la entrega de la bicicleta, sumado a no haber dado a conocer el proyecto a los rectores de los colegios y mucho menos a los padres de familia, quienes al momento de la entrega se les hace firmar acta de corresponsabilidad a lo cual muchos de ellos han desistido por tener una visión distinta del proyecto. La causa se atribuye a la falta de planeación y gestión administrativa en la ejecución del proyecto. En este sentido y dado el alto número de bicicletas por entregar se prevé que muchos colegios tengan que devolverlas por lo antes acotado.

Lo anterior evidencia fallas de control y seguimiento a la ejecución de las actividades establecidas en el contrato. Por lo expuesto, una transgresión a lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, Ley 734 de 2002. En consecuencia, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

Valoración respuesta.

La Dirección de Bienestar Estudiantil de la Secretaria Distrital de Educación, no acepta la observación, por cuanto en primera instancia insisten en que el contrato auditado se encuentra actualmente en ejecución. Así mismo, argumenta que con corte al 15 de agosto de 2015 se ha entregado un total de 3.741 bicicletas en 53 sedes de colegios vinculados y de estas han sido entregas en préstamos a los estudiantes 1.033 bicicletas (346 más que las que se señala en el informe) y no han sido entregadas a los estudiantes 2.067 bicicleta (346 menos de las señaladas en el informe).

Con respecto a la existencia del alto número de bicicletas en las sedes de colegios, argumentan que las mismas se usan en actividades tales como capacitación, talleres de mecánica y ciclo expediciones pedagógicas, la SED argumenta que son necesarias dichas actividades pues sin ellas los estudiantes no tendrían las capacidades necesarias para posteriormente realizar sus desplazamientos en el espacio público de forma segura.

Del resultado de las visitas administrativas fiscales a los colegios, se pudo evidenciar que un gran número de bicicletas en los colegios no se usaron en las actividades a que se refiere la SED, más se encontraban en algunos colegios bien resguardados.

A lo que no hace referencia la SED es que NO todos los estudiantes que participan en estas actividades reúnen los requisitos para la entrega de la bicicleta en calidad de préstamo, objetivo principal del proyecto.

De otra parte en cuanto a la cantidad de bicicletas pendientes de entregar (702) por parte del contratista, la SED no se pronunció, igual situación se presentó respecto a las actas de corresponsabilidad, las cuales no están firmadas por los padres y alumnos.

Por lo anterior, La respuesta no desvirtúa la observación y por ende se configura en Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria.

3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en las actas de corresponsabilidad y hurto de bienes Contrato de Suministro No. 3630 de 2013.

El día 17 de julio de 2015 en visita administrativa fiscal a los colegios, se observó que las actas de corresponsabilidad que tiene como finalidad la legalización de la entrega de la bicicleta al estudiante fue diseñada por la SED – Dirección de Bienestar Estudiantil sin que el Rector y Almacenista² firmen dicho documento, sino que lo firman el padre y/o acudiente y alumno(a) (previa presentación del fotocopia de la cédula de Ciudadanía del acudiente, carnet estudiante y copia del recibo servicio público)), además se evidenció que las bicicletas están siendo entregadas a los estudiantes por parte de los gestores y guías (contratistas de la sed);, de tal suerte que no hay responsables por parte de la SED en la entrega de las bicicletas a los estudiantes, hecho que pone en riesgo el bien ante posible pérdida del mismo (hurto) como ya sucedió en los Colegios Orlando Higuera Rojas y Villas del Progreso de la localidad de Bosa y Colegio Pablo VI de la Localidad de Kennedy, según visitas administrativas fiscales practicadas en el mes de julio de 2015, se evidencio una denuncia por el hurto de una bicicleta en cada uno de estos colegios. Según las denuncias de los padres de familia ante la policía, los hechos se originaron por mal uso de las bicicletas por parte de los estudiantes, esto es el uso en días de no estudio. A la fecha la SED se encuentra tramitando las respectivas reclamaciones ante la aseguradora.

Sumado a lo anterior, se evidencio que algunas de las actas de corresponsabilidad no están firmadas por los padres y alumnos (Bosa - CEDID San Pablo; Kennedy –

² Los bienes (bicicletas) ingresaron a los inventarios del colegio mediante acta de recibo a satisfacción. firmada por el Rector y almacenista.

San Rafael, entre otros); lo anterior a atribuible a la falta de supervisión del contrato así como la falta de gestión del contratista de apoyo al proyecto; hechos que podrían generar acciones jurídicas para establecer posibles responsables por la omisión de tales actos.

Por los hechos antes enunciados, este Ente de Control evidencia que los hechos anteriormente descritos se encuentran inmersos en lo preceptuado en la Ley 734 de 2002, y la Ley 87 de 1993.

Valoración respuesta.

La Dirección de Bienestar Estudiantil de la Secretaria Distrital de Educación, no acepta la observación, toda vez que afirma que no es cierto que existan irregularidades en las actas de corresponsabilidad..., además de considerar innecesario incluir la firma del rector y el almacenista en el acta de compromiso.

A este respecto es preciso señalar que:

Las responsabilidades de los funcionarios que tienen bienes a su cargo en todas y cada una de las etapas del proceso de administración, custodia y manejo, recaen en el almacenista de la Institución Educativa.

Por lo anterior, el ingreso material y real de los bienes al Almacén (bicicletas) y Bodega se considera perfeccionado cuando el almacenista o jefe de Almacén recibe los bienes y firma el comprobante de entrada, único documento oficial válido como soporte para valorizar y legalizar los registros en el Almacén y efectuar los registros en contabilidad, como efectivamente se hizo; luego para legalizar el préstamo se debe suscribir un acta de entrega (corresponsabilidad) por parte de los responsables del Almacén y Bodega y/o Control de inventarios y por los representantes autorizados de cada una de las entidades tanto prestataria como prestamista (padres y acudientes) en señal de entrega y de recibo; con este documento se efectuará el registro correspondiente en el sistema kárdex de inventarios y se enviará copia a contabilidad. Lo anterior como lo establece la Resolución 001 de 2001, “Manual de procedimientos administrativos y contables para el manejo y control de los bienes en los entes públicos del Distrito Capital, numeral 4.5.

En este sentido y dado que los bienes fueron entregados a terceros sin la firma del Almacenista, incumpliendo lo establecido en la normatividad señalada.

Por lo anterior, La respuesta no desvirtúa la observación y por ende se configura en Hallazgo Administrativo con Incidencia Disciplinaria.

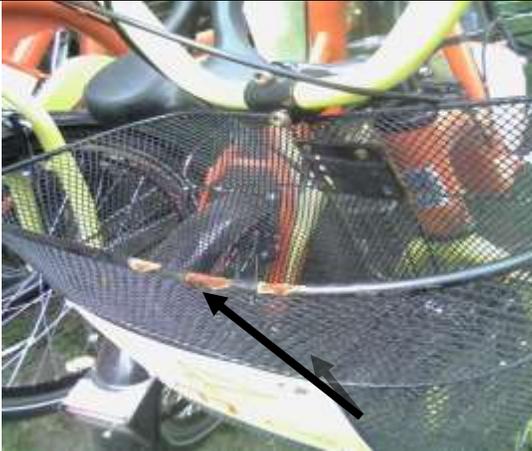
3.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en el suministro e instalación de ciclo parqueaderos y calidad de los bienes del Contrato de Suministro No. 3630 de 2013.

Este ente de control evidencia otro aspecto de la falta de Planeación en la ejecución del programa “al Colegio en Bici”, es el suministro e instalación de ciclo parqueaderos en los colegios distritales en donde se llevó a cabo la entrega de las bicicletas. Lo anterior en razón a que dicha contratación se llevó a cabo solo hasta el mes de agosto de 2015 (contrato 3415 del 5-08/2015), es decir después de un año y nueve meses de haberse celebrado la contratación de las bicicletas (contrato 3630 del 30-12/2013), con el agravante de falta de espacios en los respectivos colegios para su ubicación.

Si bien este proceso de contratación (suministro e instalación de ciclo parqueaderos) fue declarado desierto (Resolución No. 00369 del 19 de diciembre de 2014) por no existir proponentes hábiles, no lo es el hecho de que el aviso de convocatoria pública se efectuó hasta el 6 de noviembre de 2014 (casi un año después de la contratación de las bicicletas) y mediante Resolución No. 00286 del 19 de noviembre del mismo año se ordenó la apertura y trámite de la publicación de los estudios y documentos previos y el proyecto del Pliego de Condiciones. Lo cual es atribuible a la falta de planeación a que este Ente de Control se refiere por la no oportuna contratación del suministro e instalación de ciclo parqueaderos, que genera como consecuencia posibles pérdidas de bicicletas por no disponer de un espacio seguro y estratégico para dicho albergue.

Adicional a lo anterior, de la visita administrativa fiscal el 8 de julio de 2015 al Colegio Delia Zapata de la Localidad de Suba, se observó que de las 100 bicicletas entregadas al Colegio, este solo ha entregado a los alumnos bajo acta de corresponsabilidad firmada por los padres y/o acudientes un total de 16 bicicletas, quedando pendiente de entregar 84. De estas bicicletas pendientes de entregar se observó que las mismas se encuentran a la intemperie evidenciando en algunas de ellas (8 aproximadamente) deterioro por corrosión en la canastilla y tenedor, así como en partes del marco como se muestra en el siguiente registro fotográfico:

Registros Fotográficos No. 1.

Fotografía No. 1. Corrosión en Canastilla.	Fotografía N° 2. Daño en soporte Canastilla
	
	
Fotografía N° 3. Corrosión en Canastillas.	Fotografía N° 4. Corrosión en Canastillas.

Fuente: Fotos tomadas por el equipo auditor.

Es de precisar que la mayoría de estos componentes de la bicicleta afectados fueron importados por el contratista. La causa del daño obedece entre otros aspectos a lo señalado en el párrafo anterior (falta de ciclo parqueaderos), sumado a la deficiente calidad de los elementos, hecho que podría incidir en posible incumplimiento del contratista en cuanto a la calidad de los bienes y por ende en los estudiantes al no contar con elementos de buena calidad.

Por los hechos antes enunciados, este Ente de Control evidencia que los hechos anteriormente descritos se encuentran inmersos en lo preceptuado en la Ley 734 de 2002, y la Ley 87 de 1993.

Valoración respuesta.

La Dirección de Bienestar Estudiantil de la Secretaría Distrital de Educación, no acepta la observación, por cuanto hacen referencia que si bien los ciclo parqueaderos son un inmobiliario que facilitan la disposición de las bicicletas hay otros medios de custodia y deposito físico para las mismas...De otra parte manifiestan que... el proyecto inicio con la priorización de los colegios que contaban con infraestructura física necesaria para la custodia de las bicicletas...Agregan a demás “(...) *Es así como la implementación de los ciclo parqueaderos no es un elemento esencial para la implementación del proyecto...*”

En este sentido y teniendo en cuenta que el modelo operacional del programa “Al Colegio en Bici” estableció que para la efectiva operación en vía y el uso cotidiano de las bicicletas escolares se requería que las instituciones educativas participes del proyecto dispusieran de una infraestructura básica que le permitiera el recibo y manejo de las bicicletas en la institución; en este orden de ideas, la implementación de los ciclo parqueaderos SI es un elemento esencial para la implementación del proyecto.

No es del recibo de este Ente de Control lo afirmado por la SED en cuanto hace referencia a la priorización de los colegios que contaban con la infraestructura física necesaria para la custodia de las bicicletas, toda vez que de ser cierta tal afirmación no habría lugar a la contratación de los cicloparqueaderos, que hasta hora surtió el proceso de la contratación.

Por los hechos acotados y dado que la SED no logro desvirtuar lo observado, se ratifica la observación y por ende se configura en hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria.

3.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en la justificación de la suspensión del Contrato de Suministro No. 3630 de 2013.

Este ente de control observa inconsistencias respecto de los argumentos de la justificación de la suspensión de los 3 meses y 19 días al contrato de suministro 3630 de 2014, que inclusive originaron la segunda modificación en el plazo de ejecución de los seis (6) meses.

Lo anterior se evidenció en el documento que fue aprobado por la supervisión del contrato cuando justifica que se hace necesario la suspensión del contrato en 3 meses y 19 días, desde el 25 de junio de 2014 al 14 de octubre de 2014, justificando que el contratista requería de un tiempo adicional para efectos de realizar la importación de algunos elementos que componen la bicicleta “con

mejores características y calidades superiores a los inicialmente requeridos en la ficha técnica".

Este Ente de Control luego de verificar la ficha técnica con el prototipo aprobado (como se muestra) no se evidencian aspectos, características, ni mucho menos calidades superiores distintas a las especificaciones técnicas establecidas por la SED en la ficha técnica, que corroboraran dicha justificación para la suspensión; si hubiese sido cierta tal justificación, se estaría ante un posible incumplimiento del numeral 2 -descripción del objeto a contratar de los estudios y documentos previos que señala: " *El proponente diligenciará el anexo "Ofrecimiento Técnico", donde acepta y se obliga a cumplir con las especificaciones técnicas establecidas por la entidad, en el pliego de condiciones, **sin realizar modificaciones o alteraciones a las solicitudes***". (Subrayado fuera de texto).

Registros Fotográficos No. 2



Fuente: Prototipo aprobado por la SED

Así las cosas y desde la firma del acta de inicio 21 de febrero de 2014 a la fecha de la suspensión 25 de junio de 2014 trascurrieron cuatro (4) meses aproximadamente de ejecución, en los cuales el contratista a pesar de conocer la ficha técnica de las bicicletas NO realizó la importación de algunos elementos que componen la bicicleta, más la justificación de dicha suspensión fue la de "(...) *elementos que componen la bicicleta con mejores características y calidades superiores a los inicialmente requeridos en la ficha técnica*".

La suspensión antes referida dio lugar a que el plazo inicial del contrato 3630 de 2014 de 12 meses, contados a partir de la de la firma del acta de inicio, esto es desde el 21 de febrero de 2014, terminara el 8 de junio de 2015, pero ante la modificación en el plazo de ejecución de seis (6) meses más, por los mantenimientos a que está obligado el contratista dado las últimas entregas de bicicletas en el mes de mayo de 2015, se estableció como nueva fecha de terminación del contrato el 7 de diciembre de 2015. Lo anterior es atribuible a la falta de gestión en la actividad de supervisión y vigilancia en el cumplimiento de

las obligaciones del Contratista al otorgar una suspensión basada en hechos previsibles y no ejecutados por el contratista, lo cual originó la ampliación en el tiempo de la ejecución del contrato y por ende en el beneficio oportuno de los estudiantes en el uso del bien.

Por los hechos antes enunciados, este Ente de Control evidencia que los hechos anteriormente descritos se encuentran inmersos en lo preceptuado Ley 734 de 2002 y Ley 87 de 1993.

Valoración respuesta.

La Dirección de Bienestar Estudiantil de la Secretaría Distrital de Educación, no acepta la observación, debido a que hace referencia a la Ficha Técnica respecto a la especificación de la “CINTA REFLECTIVA” en las corazas y establecida quedo de forma muy amplia y que permitía al contratista interpretar que cumplía con la especificación adhiriendo un cinta reflectiva a la coraza. No obstante, debido al uso constante al que estarían expuestas las bicicletas, una cinta adherida cumpliría con el propósito, mas no con la durabilidad necesaria...

En razón a ello el contratista requirió la importación de las corazas que tuvieran la cinta reflectiva incorporada a las mismas, garantizando así mayor seguridad.

Este Ente de Control no descalifica la importación del bien, si no el tiempo adicional que requirió el contratista para realizar la importación, teniendo en cuenta el lapso de tiempo transcurrido desde la fecha de inicio a la fecha de la suspensión, donde se pudo prever tal situación.

De otra parte, la SED no adjunto a este respuesta los documentos mediante los cuales se aprobó la modificación de la cinta reflectiva adherida como esta consignada en la ficha técnica por la incorporada en la coraza.

Por los hechos acotados y dado que la SED no logro desvirtuar lo observado, se ratifica la observación y por ende se configura en hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria

3.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en las obligaciones generales del contratista en el Contrato de Suministro No. 3630 de 2013.

Analizando el expediente contractual en la cláusula tercera numeral 11 se estipuló en las Obligaciones Generales del contratista: “realizar dos (2) mantenimientos a los bienes, uno a los tres meses y otro a los seis meses de haberse realizado la entrega de los mismos”; en este sentido, se evidencio que en los meses de octubre a diciembre de

2014 fueron entregadas 1.730 bicicletas a 27 colegios de las localidades de: Bosa (1000), Kennedy (450), Suba (60) y Rafael Uribe (220); de estas bicicletas que fueron entregadas en el 2014, se tomó una muestra selectiva a 22 colegios de los 27, a los que se les practicó vista administrativa fiscal y se pudo observar que fueron entregadas a los estudiantes mediante actas de corresponsabilidad un total de 546 bicicletas, a las cuales a la fecha de la visita fiscal (julio de 2015) el contratista no ha realizado mantenimientos; dicha afirmación fue corroborada mediante Acta Administrativa Fiscal del 30 de junio de 2015 a la Directora de Bienestar Estudiantil de la SED, cuando se le pregunto si el contratista había cumplido con las obligaciones de los mantenimientos de los tres (3) y seis (6) meses de que trata el numeral 11 de la cláusula tercera – Obligaciones generales del Contratista, a lo cual afirmó: *“El mantenimiento de carácter general no se ha realizado a la fecha. Se precisa que este mantenimiento se realiza cuando la bicicleta tiene un tiempo de uso y rodamiento. Por lo cual el día 20 de junio se solicitó al contratista iniciar los trámites para concertar el cronograma de mantenimientos”*. Por la respuesta dada se puede observar el incumplimiento del contratista a los mantenimientos de las bicicletas ya entregadas, con lo cual es evidente que la supervisión del contrato no se ha efectuado de manera diligente, con lo cual conlleva a posibles riesgos de los estudiantes en el uso de las bicicletas a falta de los mantenimientos a que está obligado el contratista.

Este ente de control encuentra que los hechos antes descritos, se encuentran inmersos en lo preceptuado en lo establecido en la Ley 734 de 2002, y la Ley 87 de 1993.

Valoración respuesta.

La Secretaria Distrital de Educación manifiesta que ciertamente ha venido exigiendo el cumplimiento de la obligación del mantenimiento de las bicicletas, con lo cual corroboro que el contratista no ha dado cumplimiento a los mantenimientos estipulados en las obligaciones contractuales.

Por los hechos acotados y dado que la SED no logro desvirtuar lo observado, se ratifica la observación y por ende se configura en hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria.

3.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de firmas en las actas de recibo a satisfacción en el Contrato de Suministro No. 3630 de 2013.

Al observar que 25 actas de recibo a satisfacción de entrega de bicicletas a colegios en el mes de abril de 2015 no se encontraban firmadas por la supervisora

del contrato, se practicó visita administrativa fiscal a ese Despacho el día 30 de junio de 2015, obteniendo la siguiente respuesta: “Si bien al momento de la entrega de las bicicletas se contó con la asistencia de las partes, para la firma de cualquier documento resultante de dicho proceso debe surtir un proceso de verificación para su firma, el cual se encuentra por culminar para la firma de la supervisora”. Al tenor de lo mencionado es evidente que transcurridos dos meses desde la entrega física de las bicicletas, la supervisión del contrato no haya legalizado dicha entrega, máxime cuando dicho aval certifica el control y vigilancia del contrato y por ende el cumplimiento de las obligaciones del contratista; adicional a ello se observa falta de gestión del gerente de apoyo y seguimiento al proyecto, que afectan la legitimidad de los actos conllevando a hechos no ciertos y por ende al fin del objeto del contrato.

Así mismo, existe otro caso es el relacionado con el Colegio Castilla de la Localidad de Kennedy, el Acta de Recibo a satisfacción fechada el 25 de mayo de 2015 y que fue proporcionada por el Colegio no se encuentra firmada por el Contratista, Rector y Supervisor. Indagado sobre el hecho, se informó por parte de la coordinadora del colegio que el Rector no la quiso firmar porque había solicitado una vacancia temporal, más para la época de los hechos se encontraba en pleno ejercicio de sus funciones como Rector de dicha institución. La situación narrada afecta la entrega de bicicletas a los estudiantes. De igual manera se evidencio en el Colegio San Rafael de la Localidad de Kennedy, cuya acta de recibo a satisfacción no se encuentra firmada por el Contratista y Supervisor. Lo hechos antes señalados obedecen a la falta de gestión en la supervisión del contrato y que afectan el normal desarrollo del contrato.

Por los hechos antes enunciados, este Ente de Control evidencia que los hechos anteriormente descritos se encuentran inmersos en lo preceptuado en la Ley 734 de 2002, Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4, la Ley 1474 de 2011, artículos 82, 83, 84, ley 87 de 1993, Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, con respecto a obligación de las entidades públicas a incorporar la etapa previa de planeación para la toma de decisiones al iniciar un proceso de contratación.

Valoración respuesta.

La Dirección de Bienestar Estudiantil de la Secretaria Distrital de Educación, no acepta la observación. Los argumentos que expone es que la entrega de los bienes se realizó de manera efectiva con la verificación presencial de las partes involucradas y cosa distinta es que la formalización de dicha entrega se hiciera con posterioridad, una vez verificados los datos consignados en el acta, y se realizaran los trámites administrativos para la firma de las partes.

A este respecto, es preciso señalar que la administración admite la no legalización de las actas de recibo a satisfacción dentro de los términos que señala la

Resolución No. 001 de 2011, así mismo, argumentan que dicha inconsistencia se encuentra superada.

Efectivamente las actas de recibo a satisfacción que observó en su momento el Ente de Control, solo fueron legalizadas por la Supervisión del contrato dos meses después de la fecha de recibo a satisfacción y con posterioridad a la Visita Administrativa Fiscal. En este orden de ideas, no se acepta la respuesta toda vez que los argumentos que la administración expone en su respuesta, se circunscriben a hechos que deslegitiman las funciones propias de la supervisión se encuentran evidenciadas en la formalización (firma de las actas de recibo a satisfacción) se hizo con posterioridad una vez verificados los datos consignados en el acta y se realizaran los trámites administrativos para la firma de las partes.

Según lo anterior, la verificación de los datos consignados en el acta se efectuó con posterioridad a la fecha del recibo de los bienes, además de señalar trámites administrativos que son inexistentes en este tipo de actuación.

Estos hechos no desvirtúan lo observado por cuanto en el momento en que se emitió el acta de recibo de los bienes, se está frente a un hecho material y real, luego dicha aceptación produce en forma inmediata efectos jurídicos para las partes y la no firma de la supervisión de dicho documento en la misma forma que lo hicieron los demás actores, desconoce el contenido de dicha actuación administrativa.

De otra parte es preciso señalar que tal omisión es clara violación de las obligaciones de la supervisión en la evaluación y control del contrato en comento.

Es de precisar que si bien la administración subsano lo observado, fue gracias a que este Ente de Control dejara evidencia en acta de Visita Fiscal.

Por los hechos acotados y dado que la SED no logro desvirtuar lo observado, se ratifica la observación y por ende se configura en hallazgo Administrativo con incidencia disciplinaria.

3.7 Hallazgo administrativo por irregularidades en comprobantes de ingreso y facturas en el Contrato de Suministro No. 3630 de 2013.

Verificadas las actas de recibo a satisfacción por parte del Director de Bienestar Estudiantil mediante los cuales se autorizan los pagos al contratista del programa “Al Colegio en Bici” frente a los comprobantes de ingreso y facturas, se observó lo siguiente:

1). Mediante el recibo a satisfacción de fecha 1 de diciembre de 2014 se ordena el pago de la factura No.38163, no obstante en el comprobante de ingreso No.401

del 23 de octubre de 2014 a folio 221 del expediente se registra distinto número de factura “36939” como se evidencia a folio 191 del expediente, así mismo, mediante el recibo a satisfacción de fecha 9 de diciembre de 2014 se ordenó el pago de la factura No. 38166 del 26 de noviembre de 2014, no obstante el comprobante de ingreso No. 448 del 24 de noviembre de 2014 a folio 226 del expediente registra distinto número de factura “37884” del señalado a folio 198 del expediente; este mismo comprobante registra destino valor unitario y total.

Por fechas antes señaladas, se establece que el comprobante de ingreso No.401 fue registrado el 23 de octubre de 2014 antes que se presentara la factura del 26 de noviembre de 2014 y por ende se establece que primero se efectuaron los ingresos al almacén y luego se presentaron las facturas y por último se efectuó el recibo a satisfacción.

Por los resultados antes expuestos se observó una deficiente gestión administrativa en la actividad de seguimiento, control y verificación durante la ejecución de los contratos a cargo de la supervisión del mismo.

Por los hechos antes enunciados, este Ente de Control evidencia que los hechos anteriormente descritos se encuentran inmersos en lo preceptuado en el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, concordante con lo señalado en el numeral 1 del artículo 128 del Decreto 2649 de 1993, toda vez que dicho error puede alterar los asientos el orden o la fecha de las operaciones a que éstos se refieren; además de lo preceptuado en la Ley 734 de 2002 y lo dispuesto en los literales A), B), C) y D) del art. 2 de la Ley 87 de 1993.

Valoración respuesta.

La Dirección de Bienestar Estudiantil de la Secretaria Distrital de Educación, no acepta la observación.

Los argumentos que expone es que los pagos realizados se efectuaron con facturas presentadas por el contratista, y que este había cambiado por modificaciones en los pagos; además manifiesta que las diferencias presentadas obedecieron a cambios en el trámite del esquema de desembolsos y que tales modificaciones no fueron incorporadas o incluidas en las actas de ingreso al Almacén, a lo cual se solicitó la inclusión de las facturas definitivas en los soportes de Ingreso Almacén y que a la fecha se encuentra subsanada tal situación.

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se acepta los argumentos planteados y se retira la INCIDENCIA, configurándose en hallazgo administrativo.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3.8 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en la ejecución del Contrato de Suministro No. 2051 de 2013.

Contrato:	Contrato de Suministro No. 2051 de 2014.
Contratista	Grupo Empresarial JL SEFAIR S.A.S
Objeto:	“Suministro de kits para bici usuarios conforme a las especificaciones técnicas establecidas por la Secretaría de Educación de Bogotá. Alcance: Suministro de kits para bici usuarios del Programa “Al Colegio en Bici”, entregados en los lugares y fechas indicadas por la SED, cuyas características técnicas se encuentran detalladas en las características técnicas de producto anexas y que son parte integral del contrato”.
Valor Inicial	\$1.000.000.000
Valor final inversión:	\$ 1.135.135.975
Plazo contractual:	7 meses.
Fecha inicio	25 de junio de 2014.
Modificaciones:	3
Prórroga:	2
Fecha Terminación	24 de noviembre de 2015.

Fuente: Equipo Auditor.

Revisando en expediente contractual se estableció que el plazo de ejecución inicial establecido fue de siete (7) meses a partir de la firma del acta de inicio, contados desde el 25 de junio de 2014 hasta el 24 de enero de 2015. Mediante Modificación No. Dos (2) del 20 de enero de 2015, se modifica el plazo de ejecución del contrato, quedando en diez (10) meses contados a partir de la firma del acta de inicio, con fecha de terminación estimada hasta el 24 de abril de 2015. Por último, mediante Modificación No. Tres (3) del 23 de abril de 2015, se extiende el plazo de ejecución a 17 meses, extendiéndose su terminación hasta el 24 de noviembre de 2015.

El valor inicial del presente contrato fue pactado en \$1.000.000.000, posteriormente mediante Modificación No. Tres (3) del 23 de abril de 2015, se adiciona el contrato en \$135.135.975, para un total de \$1.135.135.975. De este monto la SED ha cancelado al contratista la suma de \$512.130.695.

- En las Obligaciones del Contratista pactadas, puntualmente en las específicas, el contratista no dio cumplimiento al numeral 3, en la cual se estableció “El contratista deberá presentar al área supervisora a más tardar dentro de los 15 días hábiles siguientes a la firma del acta de inicio, una muestra de cada uno de los ítem que componen el kit, con el fin de verificar si estos cumplen con las especificaciones técnicas solicitadas por la SED y ofertadas en la propuesta, para ser aprobadas y dar inicio con las respectivas entregas (...)”.

En este aspecto se tiene que el contratista debió presentar el prototipo para ser aprobado a más tardar el día 17 de julio de 2014, pero una vez revisados los soportes entregados por la administración, se pudo concluir que para ésta no era clara la fecha en que fue aprobado el mencionado prototipo y allega al equipo auditor tan solo tres folios que presentan copia de correo electrónico del 21 de julio de 2014, enviado por la Dirección de Bienestar Estudiantil al señor Sefair, en donde se le recuerda que en reunión sostenida el 18 de julio se le solicitó establecer en el menor tiempo posible una segunda fecha de presentación de prototipo de los kits con los ajustes acordados e igualmente le solicita fije fecha para esta segunda reunión; frente a este tema la entidad no soporta documento alguno que indique que dicha reunión se hubiera realizado.

El segundo documento que se adjunta un listado de asistencia del 18 de julio de 2014, donde se describe como tema “Revisión prototipo kits bici usuario contrato 2051-2014”, pero no tiene adjunta el acta o registro del desarrollo de reunión alguna. El tercer documento adjunto es otro listado de asistencia del 5 de agosto de 2014, donde se establece como tema “2da Revisión kits “al colegio en bici”, pero de igual manera, no se adjunta documento que soporte esta lista. En definitiva la entidad no aporta al equipo auditor documento o registro que demuestre cuándo y cómo se aprobó el prototipo de los kits, de acuerdo a lo pactado en el contrato.

- Así mismo, en el numeral 6 de las obligaciones específicas de la cláusula de obligaciones del contratista, en donde se estableció que: “Elaborar un cronograma de entregas que debe ser aprobado por el supervisor del contrato”, se pudo establecer que esta obligación tampoco fue cumplida por el contratista, situación que quedo registrada en el acta de visita fiscal, realizada por este ente de control el día 9 de julio de 2015, en donde se solicitó el cronograma presentado por el contratista para ser aprobado por el supervisor, respecto a lo cual se le informa al equipo que es la SED quien determina colegios y número de estudiantes a recibirlo en cada institución. Lo observado por el ente de control es que a la fecha se han realizado varios cronogramas de entrega de kits.
- En acta de reunión del 5 de agosto de 2014, se evidencia que después de mes y medio de la fecha de inicio, aún se estaba ajustando las características de los elementos del kit, lo que deja ver falta de planeación, estudios previos y proceso licitatorio con falencias.
- En acta de reunión del 28 de octubre de 2014, se observa nuevamente que cuatro meses después de firmar el acta de inicio (25 de junio de 2014), aún se encontraban en ajustes de los elementos de los kits. Así mismo, se seguía corriendo las fechas de entrega, es decir se continuaba ajustando el primer cronograma de entrega de kits.

- Mediante oficio No.S-2014-163143 del 30 de octubre de 2014, se hace un llamado a atención por parte del supervisor al contratista por el incumplimiento en la entrega de los kits, el día 27 de octubre de 2014. De igual manera, el 28 de octubre hace entrega de llaves que no coinciden con las especificaciones técnicas requeridas y los parches se entregan incompletos.
- En informe del 11 de noviembre de 2014, se describe el incumplimiento de cronograma e inconsistencia en la entrega de kits, confirmando el requerimiento realizado al contratista por la no entrega de los elementos e incumplimiento de cronograma. De otra parte, se indica que el contratista se comprometió a entregar 1200 kits entre el 27 y el 29 de octubre de 2014, de los cuales solo entregó 148 el día 29 de octubre, quedando un faltante de 1052 por entregar.
- El 30 de octubre lleva al colegio Brasilia 100 kits, los cuales fueron devueltos por no cumplir con las especificaciones técnicas requeridas.
- En acta de reunión del 19 de noviembre de 2014, se le solicita al contratista cambiar los cascos de colores por los requeridos por la SED, que deben ser de color gris y negro, a más tardar el día 21 de noviembre de 2014, esta situación deja ver que pasados cinco meses de iniciar la ejecución del contrato aún se presentaban ajustes a los elementos del kit.
- El 11 de diciembre de 2014, se realiza la primera modificación al contrato en la Cláusula Tercera numeral II Obligaciones Específicas, número 5 de la siguiente forma: *“5) Colocar en los siguientes artículos del Kit: casco, capa impermeable, bandana, canguro y banderín, según las condiciones establecidas en la ficha técnica de cada producto, una marquilla con el logo del proyecto “Al Colegio en Bici”. Justificación. Considerando la importancia que tiene la identificación de los y las jóvenes con la imagen del proyecto “Al Colegio en Bici” y el “Club de Siklas”, bajo los lineamientos de la Oficina Asesora de Comunicaciones y Prensa se aprobó un manual de imagen del proyecto “Al Colegio en Bici”. En este sentido, se priorizó la imagen del proyecto en los elementos más visibles del kit en el momento de realizar los desplazamientos en bicicleta. Priorizando esta imagen, se facilitará el proceso de reconocimiento y apropiación de la misma por parte de los niños, niñas y jóvenes, así como de la comunidad escolar en general, quedando así plasmado en la ficha técnica de cada producto a suministrar las necesidades respecto a la imagen visual requeridas”.* Como se puede observar, pasados seis meses desde la firma del acta de inicio, se estaba aún ajustando la presentación de los elementos del kit y hasta ahora se estaba aprobando el manual de imagen del proyecto “Al Colegio en Bici”, después de más de dos años de estar en desarrollo el programa, tema que debió estar definido antes de realizar la presente contratación.
- En el documento Justificación Técnica del 26 de diciembre de 2014, se describe en primer lugar que se habían entregado 1.200 kits, quedando pendiente por entregar 6.015 kits, esta afirmación difiere con los soportes de

entregas suministrados por la entidad, y más aun teniendo en cuenta lo descrito en el anterior punto, en donde se tiene que hasta el 11 de diciembre de 2014, se definió el logo o distintivo que deberían llevar los elementos visibles del kit. Así mismo, por requerimiento del equipo auditor, la entidad allega una relación de actas de recibido a satisfacción por parte de los colegios, en donde se aprecia que las fechas de entrega de kits, oscilan entre el 2 de marzo y 11 de junio de 2015, hecho que se sustenta en los incumplimientos descritos en este informe en los anteriores puntos.

Ahora bien, en este mismo documento, la administración expone unas situaciones, por las cuales no se ha logrado cumplir con la entrega total de los kits, así: *“1. Se determinó que era necesario armonizar la entrega de bicicletas y kits; no obstante el contrato 3630 del 30 de diciembre de 2013, firmado con la empresa Bicicletas Milán por razones que tuvieron que ver con mejorar las condiciones técnicas de las bicicletas, fue necesario suspenderlo durante 3 meses y 19 días entre el 25 de junio de 2014 y el 14 de octubre de 2014, entregando así en el año en curso, 1.710 bicicletas de las 4.443 pactadas”.*

Al respecto es de aclarar que la entrega de bicicletas fue independiente de la entregas de kits, pues en el 2014, los kits fueron objeto de constantes ajustes y solo hasta marzo de 2015, se entregan estos ya con las características requeridas. Adicionalmente, los kits no están directamente relacionados con la entrega de bicicletas por parte de la SED, pues los beneficiarios de estos son también niños que ya cuentan con este medio de transporte, incluso en algunos colegios se entregaron más kits que bicicletas, y en otros colegios se entregaron solo bicicletas.

“2. En el programa de formación llevado a cabo en el 2014, se capacitaron 4.240 estudiantes y si bien, éstos estuvieron en condiciones de recibir los kits, la decisión fue entregar solamente 1.200, que eran suficientes para cubrir los eventos programados de socialización del proyecto que fueron el 31 de octubre con presencia del señor Alcalde Mayor y el 5 de diciembre por solicitud de la alcaldesa de la localidad de Rafael Uribe Uribe. La razón por la que se tomó la decisión de no entregar más kits obedeció también a que debido al cierre del año, temas como el cambio de colegio de los estudiantes, o pérdida o deterioro de los kits en vacaciones podría afectar las actividades programadas para el 2015”.

Al respecto es de aclarar que a 2014, solo se habían capacitado 3.089 estudiantes, dato tomado de la relación suministrada por la entidad.

Pasando a la justificación esta contradice lo argumentado en el primer punto de este documento y adicionalmente, no es justificación el cierre del año lectivo, por cuanto esta situación ya estaba prevista y se debió contemplar en la planeación y estudios previos del contrato. En el Numeral 7 de las obligaciones del contratista se establece: *“En la elaboración del cronograma de entregas, debe tener en cuenta que durante los periodos de vacaciones y receso escolar no se pueden programar entregas. De igual manera, debe tenerse en cuenta el horario escolar, esto es de 7:30 am a 4:00 pm, al momento de programar tales entregas”.*

“3. Con el fin de realizar eventos de alto impacto que posicionen el proyecto en el imaginario de la ciudadanía el equipo de trabajo considera conveniente un evento para la entrega masiva de

kits; evento que podría realizarse en el primer semestre de 2015. Evento que no era conveniente hacerlo a finales del año en curso, porque ya se habían realizado aquellos en donde se privilegió la bicicleta y además, por no contar con los recursos para llevarlo a cabo debido a la no firma del convenio con el operador logístico (COMPENSAR), por razones ajenas al desarrollo del proyecto”.

Esta clase de eventos no tiene por qué afectar la ejecución del contrato, más aún si fueron actividades que no fueron contempladas en la planeación y estudios previos de este.

“4. En la importación de cascos realizada por el contratista, a éste le fue enviado un producto que no correspondía totalmente al acordado en la ficha técnica, ya que tenía franjas de colores no aprobados. El apoyo a la supervisión, decidió no aceptar el casco y suspendió las entregas hasta tanto el contratista no subsanó el inconveniente (ver informe de la entrega de kits, con fecha 14-11-14 y acta de reunión con fecha 19-11-14), lo que ocasionó cambios en el cronograma”.

La justificación real de la prórroga fue por la importación y no por los otros puntos, esta observación es corroborada por el literal 1 del numeral 1 Obligaciones Generales de la Cláusula Tercera. – Obligaciones del Contratista: establece que: *“Cumplir a cabalidad el objeto del contrato, de acuerdo con los términos y condiciones pactadas, las cuales solamente podrán ser modificadas previo cumplimiento del trámite establecido por la SED y con fundamento en los respectivos soportes”.* De lo contrario se debió aplicar la Cláusula Cuarta. – Multas: *“En caso de incumplimiento por parte del contratista de las obligaciones contenidas en el contrato, incluyendo las descritas en los documentos que hacen parte integral de éste, que no constituya por sí mismo causal de caducidad, (...) la Secretaria podrá conminar al cumplimiento, mediante acta administrativo motivado, imponer multas sucesivas o puntuales al Contratista equivalentes al 1% del valor total del contrato por cada evento de incumplimiento sin superar el 10% del valor total del mismo. El Contratista y la Secretaria acuerdan que las multas se harán efectivas por ésta del saldo a favor del contratista si lo hubiere, previa comunicación escrita a éste. (...)”*

“Modificación No. Dos (2). Del 20 de enero de 2015. Se modifica la Cláusula Sexta. Plazo de Ejecución. La cual quedará así: El plazo de ejecución del contrato será de diez (10) meses contados a partir de la firma del acta de inicio. Justificación. Fue necesario ajustar el cronograma de entregas debido a que de acuerdo con la Resolución 2050 de 2013, el segundo semestre del calendario escolar 2014, iba hasta el 28 de noviembre de 2014, y que durante el periodo de vacaciones no se puede llevar a cabo el proceso de entregas de kits pues estos son bienes que se entregan a los estudiantes para uso personal. Finalmente, teniendo en cuenta que el calendario escolar en 2015 inicia el 19 de enero de 2015 de acuerdo con la Resolución 1990 de 2014, se hace necesario prorrogar el contrato 2051 de 2014, para que el número de kits restantes pueda ser entregado a los estudiantes una vez reanuden sus actividades escolares. Actualmente, el contrato vence el 25 de enero de 2015, razón por la cual sólo se contaría con una semana para realizar la entrega total de los kits, en Suba, Bosa, Kennedy, Engativa y Rafael Uribe Uribe. Por tanto se evidencia la necesidad de prorrogar el plazo de ejecución del contrato en 3 meses para que las entregas puedan llevarse a cabo durante los primeros meses del calendario escolar 2015, teniendo en cuenta que la entrega a realizar es de 6.015 kits en las sedes de colegio priorizadas por el proyecto “Al Colegio en Bici”. Con esta prórroga, el contrato se extendería hasta el 24 de abril de 2015”.

Al respecto el ente de control refuta lo afirmado por la administración, por cuanto, en primer lugar la resolución donde se establece el calendario escolar para la vigencia 2014, ya se encontraba operando cuando se suscribió el presente contrato, por tanto, no debería ser objeto de justificación para prorrogar el contrato; en segundo lugar, en el plazo pactado inicialmente en el contrato no se evidenció ejecución y se esperaba que en tres meses de prórroga se lograra hacer la entrega de los kits que se debió realizar en siete meses; con respecto a las entregas de los kits se ha entregado el 16% de kits.

Por último, otro hecho que desvirtúa la justificación de la entidad es que en el numeral 7 del punto II Obligaciones Específicas de la Cláusula Tercera, se estableció que: *“En la elaboración del cronograma de entregas, se debe tener en cuenta que durante los periodos de vacaciones y receso escolar no se puede programar entregas...”*

Por tal razón, y teniendo en cuenta que la verdadera razón por la cual no se ejecutó el contrato en el tiempo pactado inicialmente y se debió prorrogar, recae en el hecho del incumplimiento por parte del contratista y la falta de claridad e improvisación de la entidad.

Por lo expuesto en este punto, la SED, debió aplicar al contratista la multa establecida en el contrato, lo que constituye un presunto detrimento en cuantía de \$100.000.000, por cuanto en el tiempo de ejecución pactado inicialmente (7 meses), el contratista no dio cumplimiento con las entregas de los kits de acuerdo a las características requeridas.

- Ahora bien, adicional a lo anterior se tiene que se realizó una Modificación No. Tres (3), el 23 de abril de 2015, en la cual se adiciona el valor del contrato en \$135.135.975 y nuevamente se amplía el plazo de ejecución a 17 meses contados a partir de la firma del acta de inicio. Justificación. *“1. Se evidencia la necesidad de adicionar el contrato 2051 de 2014 en \$135.135.975, con los cuales se adquirirán 975 kits para estudiantes bici usuarios, de los colegios de la SED y de esta manera la meta inicial del proyecto, que estaba establecida en fomentar el uso de medios alternativos de transporte escolar a través de acciones demostrativas que permitan el nuevo modelo de desarrollo de movilidad escolar para 5.000 estudiantes, pueda ser superada y beneficiar así la mayor cantidad de población posible. 2. En virtud de lo expuesto se requiere también prorrogar el plazo del contrato en siete (7) meses, para que el proceso de formación de los estudiantes nuevos en el Proyecto “Al Colegio en Bici” pueda darse de manera permanente durante todo el año escolar 2015, con esta prórroga, el contrato se extendería hasta el 24 de noviembre de 2015”.*

Teniendo en cuenta esta última prórroga, se tiene que el plazo de ejecución se aumentó en un 41% del inicialmente pactado, es decir que un contrato que debió ejecutarse en la vigencia 2014, termina ejecutándose en la vigencia 2015.

En cuanto a la adición, no se entiende para que se requería pactar más kits si a la fecha de la adición, solo se habían entregado aproximadamente 1162 kits de 7215

pactados inicialmente, es decir que porcentualmente tan solo se había realizado entregas en un 16%.

En conclusión se tiene que a junio 11 de 2015, se habían entregado un aproximado de 3.279 kits a las instituciones educativas de 8190, que equivale al 40% de las entregas, en un periodo de doce meses, quedando por entregar el 60% en cinco meses. Ahora bien, de los 3279 kits entregados a las instituciones solo se han entregado a los estudiantes 2919.

Otro punto a tener en cuenta es que de los 60 colegios a los que se les entregó bicicletas, a 28 se les había suministrado menos kits que bicicletas, incluyendo 10 que no se les ha entregado los kits. Como ejemplo tenemos que en visita fiscal realizada al colegio José Asunción Silva de Engativá, se evidencio que se entregaron 40 bicicletas en dos grupos iguales, uno el 16 de abril y otro el 26 de mayo de 2015, de las cuales se entregaron 21 en la jornada única, y las 19 restantes no se han entregado a los estudiantes por la falta de kits.

Pasando al tema de la capacitación a biciusuarios, requisito indispensable para recibir kit y ser parte del Programa “Al Colegio en Bici”, se tiene que en la base de datos suministrada al equipo auditor, se encontró el mismo estudiante relacionado dos y hasta cuatro veces en el mismo colegio o en diferente institución educativa, o relacionado en los tres años (2013, 2014 y 2015).

De igual manera, se observó mayor entrega de kits y bicicletas frente al número de niños capacitados en 42 instituciones de las 60 que recibieron bicicletas y 50 que recibieron kits.

Por último, se estableció que solo 34 colegios se encuentran en operación en vía de los 60 que recibieron bicicletas y los 50 que recibieron kits. Es decir que el Programa se encuentra operando tan solo en un 56%, de su capacidad, después de dos años y medio de iniciado.

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, 24, 25, 26, artículo 51, y artículo 53 de la Ley 80 de 1993, del Artículo 2°, literal e) del artículo 3°, literal e) del artículo 4°, artículos 6°, 8° y 12 de la Ley 87 de 1993; artículo 8 de la Ley 42 de 1993. Así mismo se presume la trasgresión la Ley 734 de 2002, artículos 82 y 83 de la Ley 1474 de

2011. Por lo expuesto, se configura un hallazgo administrativo con presunta disciplinaria.

Valoración respuesta.

I. Multas.

En este tema el ente de control acepta parcialmente la respuesta de la SED, en el entendido que la multa es una medida de tipo coercitivo, que no conlleva a un proceso de responsabilidad fiscal, razón por la cual se procede al retiro de dicha incidencia, pero se mantiene la presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de la aplicación de la multa; por tanto será trasladado a las instancias pertinentes.

II. Fechas de entrega del prototipo de kits para bici usuarios.

Frente a este tema, la SED menciona que el 18 de julio de 2014, el contratista presentó un prototipo inicial, el día 5 de agosto de 2014, presentó un segundo prototipo y el día 25 de agosto de 2015 (consideramos que se refieren al 25 de agosto de 2014 y no de 2015, de acuerdo con el anexo), fue surtida la aprobación final y entrega por parte de la entidad de las aplicaciones de imagen de los elementos del kit. Igualmente, incorpora al texto de la respuesta una imagen de un correo que no es legible.

Al respecto el ente de control, hace las siguientes precisiones: La entidad hizo entrega de tres documentos por requerimiento del equipo auditor, en la suscripción del acta de visita fiscal, realizada el día 9 de julio del presente año, los cuales ya fueron descritos en el cuerpo del informe, pero a la presente respuesta se anexa un nuevo documento que no fuera allegado en su momento, que es nuevamente un listado de asistencia del 25 de agosto de 2014, el cual no viene acompañado de documento o registro alguno que evidencie el desarrollo de una reunión para tal fin.

III. Elaboración de cronograma de entregas de kits.

La entidad aclara en el presente punto que existen tres cláusulas que determinan la entrega de los kits a las instituciones educativas de acuerdo con las necesidades de estas y las agendas de los rectores a fin de coordinar con el contratista las fechas de cumplimiento de las obligaciones a su cargo.

En criterio del ente de control esta aclaración por parte del sujeto de control, confirma la improvisación y falta de una adecuada planeación a la hora de establecer la necesidad de la contratación y su ejecución.

IV. Revisión y solicitud de ajustes de las condiciones técnicas de los kits.

Frente a este punto la entidad argumenta que la gestión de revisión y solicitud de ajuste de las condiciones técnicas de los kits, obedece a garantizar la seguridad y protección de los estudiantes, tesis que es compartida por el ente de control.

Otra situación es que la entidad hubiera utilizado la ejecución inicial pactada en el contrato, para realizar ajustes que debieron haberse realizado antes de suscribirlo.

V. Imagen visual del Proyecto “Al Colegio en Bici”

En este punto la entidad presenta varios argumentos, el primero de ellos es que la imagen institucional fue establecida en el manual de imagen visual del proyecto a inicios del 2014, y presentan incorporada a la respuesta una imagen de un correo con fecha y quien envía y destinatario no nítida. Igualmente, incorporan en el texto de esta respuesta una imagen en recuadro con el texto *“al colegio en Bici Normas básicas de identidad visual”*, sin fecha, y afirman que fue entregada como anexo al acta de visita fiscal suscrita con este ente de control el día 9 de julio de 2015. Así mismo, se incorpora a la respuesta otra imagen de correo electrónico del día 25 de agosto de 2014.

Al respecto, el ente de control se permite aclarar que los documentos aportados al equipo auditor como soportes de esta aprobación dan cuenta de que dicha imagen no había sido establecida, como se puede observar en el cuerpo del informe de auditoría, y sobre el anexo a la mencionada acta que fue entregado en cd, este no contenía ningún documento y/o registro, es decir, el cd no presentaba información alguna. No está de más aclarar que los mencionados correos, nunca fueron aportados o allegados al equipo auditor para su respectivo análisis.

VI. Entrega de kits en la vigencia 2014.

En este punto al entidad solo se limita a aclarar que en la vigencia 2014, fueron entregados 1200 kits, al respecto el ente de control considera que lo indicado y descrito en el cuerpo del informe de auditoría da cuenta que no es real dicha afirmación.

VII. Estudiantes capacitados en la vigencia 2014 y 2015.

Frente a este tema el ente de control se permite aclarar que se estaba registrando solo los datos de la vigencia 2014 y no 2015, y que una vez realizado el cruce de información presentado por la entidad, y depurada se encontró que solo se habían

capacitado a 3.089 estudiantes y no a 4.240, como lo argumenta la SED. Los 224 niños corresponden a la vigencia 2013.

VIII. Justificación de las prórrogas y adición del contrato.

La entidad argumenta que la ley permite realizar tanto prórrogas como adiciones, y que estas obedecieron a el incremento de la población objeto, al respecto el ente de control no está observando que fuera irregular dicha actuación lo que expone es que la entidad no realizó una debida planeación en la ejecución del contrato.

IX. Estado actual de la entrega de kits

La entidad presenta una tabla de entregas de kits de 2014 hasta agosto de 2015, al respecto el ente de control ya desarrollo el tema en cuerpo del informe. Lo informado por el sujeto de control, no corresponde al periodo analizado.

X. Colegios con entrega de menor número de bicicletas en relación el número de kits entregados.

La entidad argumenta que a la fecha han entregado bicicletas en 53 sedes de colegios y que el proyecto se encuentra en ejecución con la entrega de kits.

Este argumento no desestima lo observado por el ente de control.

XI. Base de datos estudiantes capacitados.

La entidad le solicita al ente de control el nombre del estudiante que indica como repetido, al respecto me permito aclarar que no fue solo un alumno el repetido, para su información la vigencia de la vigencia 2013, se encuentran repetidos 164 estudiantes de la vigencia 2014 y 9 de la vigencia 2015; ahora bien, de la vigencia 2014 se encuentran repetidos 65 en la vigencia 2015 y 9 estudiantes se encuentran registrados en las tres vigencias, tal y como se pudo evidenciar por parte de este Ente de Control en la base de datos suministrada por la SED.

XII. Entrega de kits y bicicletas a niños capacitados.

La entidad aclara que la entrega de kits a colegios se realizó teniendo en cuenta la cantidad de estudiantes que potencialmente harían parte de las capacitaciones durante 2015, esta afirmación no es coherente con lo ya informado en otros documentos en donde la entidad afirma que los kits entregados estaban directamente relacionados con la entre de bicicletas, tema ya expuesto en el cuerpo del informe.

Por lo descrito anteriormente, el ente de control confirma el **Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**, teniendo en cuenta que los argumentos expresados por la administración y los soportes allegados, no desestiman lo evidenciado por este órgano de control.

ANEXO
CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

Cifra en pesos

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION
1. ADMINISTRATIVOS	8	N.A	3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8
2. DISCIPLINARIOS	7	N.A	3.1,3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.8
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	0	0	

NA: No aplica.