

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

CODIGO 296

SECRETARIA DE EDUCACION DISTRITAL–SED

Período Auditado 2012 - 2016

PAD 2016

DIRECCIÓN SECTOR DE EDUCACIÓN, CULTURA,
RECREACIÓN Y DEPORTE

Bogotá D.C., enero de 2017

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá, D. C.

Andrés Franco Gómez
Contralor Auxiliar

Juan Carlos Franco Duque
Director Sectorial

Juan Manuel Quiroz Medina
Subdirector de Fiscalización (AF)

Omar Hernando Garzón Sánchez
Asesor

Equipo de Auditoría:

Juan Manuel Quiroz Medina	Gerente 039-01
Clara Inés Monsalve Tavera	Profesional Universitario 219-03
Nubia Yolanda Camargo Martínez	Profesional Universitario 219-03
Ernesto Salamanca Fernández	Profesional Universitario 219-03
William Arturo Sánchez Sierra	Profesional Especializado 222-07
Pedro N. Forero Suarez	Profesional Especializado 222-07
Manuel Alfonso Quiñones Sánchez	Profesional Especializado 222-07

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	8
ALCANCE	8
MUESTRA.....	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	12
3.1. CONTRATACIÓN.....	13
3.1.1. Convenio de Asociación No. 2531 de 2014.....	13
3.1.1.1. <i>Hallazgo administrativo por la falta de análisis técnico y económico para establecer el valor real en el convenio 2531-2014.</i>	<i>14</i>
3.1.1.2. <i>Hallazgo administrativo por la ausencia de estudios propios de costos y de mercado.</i>	<i>15</i>
3.1.1.3. <i>Hallazgo administrativo por inconsistencias en la vigencia de la póliza contractual en el cubrimiento de riesgo laboral en el Convenio 2531 de 2014. ...</i>	<i>18</i>
<i>Las inconsistencias en la vigencia de la póliza contractual en el cubrimiento de riesgo laboral en el Convenio 2531 de 2014 en razón a la fecha de terminación del convenio en comento 27 de junio de 2015, así las cosas la modificación 3 amparaba riesgos laborales hasta el 31 de mayo del 2018, quedando por amparar el periodo del 1 de junio de 2018 al 27 de junio del mismo año. Tanto así que se certifica la no ocurrencia de siniestro para luego subsanar la cobertura de la póliza respectiva. Es importante afirmar que dicha modificación carece de Vo Bo. y/o aprobación por parte de la oficina de contratos.....</i>	<i>19</i>
3.1.2. Convenio No 3157 de 2013.....	19
3.1.2.1. <i>Hallazgo Administrativo por inobservancia al principio de publicidad de los actos administrativos producidos en las diferentes etapas de la contratación.</i>	<i>20</i>
3.1.3. Convenio de Asociación 3580 de 2013.	21
3.1.3.1. <i>Hallazgo administrativo por irregularidades en las actividades propias del supervisor.....</i>	<i>21</i>
3.1.3.2. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por indebida justificación en la prórroga, ocasionada por los continuos atrasos y la carencia de planeación.</i>	<i>22</i>
3.1.3.3 <i>Hallazgo Administrativo por carencia de indicadores de impacto.....</i>	<i>24</i>
3.1.3.4. <i>Hallazgo Administrativo por inaplicación de la Ley General de Archivo.</i>	<i>25</i>
3.2 GESTIÓN PRESUPUESTAL.....	26
3.2.1. Factor Gestión Presupuestal	26
3.2.2. Ejecución Presupuestal y Reservas Presupuestales	26
3.2.2.1. <i>Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por constitución de reservas presupuestales a 31/12/2013, que obedecen a</i>	

<i>inadecuada planeación y la existencia del incumplimiento al principio de anualidad.....</i>	<i>26</i>
3.2.3. Ejecución Presupuestal y Reservas Presupuestales vigencias 2014 y 2015	28
4. CUADRO TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....	30

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C, 26 de enero de 2017

MARIA VICTORIA ANGULO GONZALEZ

Secretaria de Educación del Distrito -SED
Avenida el Dorado No. 66- 63 piso 4
Código Postal 111321
Bogotá, D.C.

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 los contratos de obra de la Secretaria de Educación Distrital –SED, evaluando los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, con que administró los recursos puestos a su disposición; los resultados de los objetos contractuales de obra; la gestión contractual; la calidad y eficiencia del control fiscal interno y el cumplimiento al plan de mejoramiento; por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2015; la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de este Ente de Control consiste en producir un informe integral que contenga el pronunciamiento sobre la gestión contractual, con fundamento en la aplicación de los sistemas de control de Gestión, Resultados y Financiero, el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.; compatibles con las de general aceptación; por tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos.

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

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

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, deberán ser corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización, la adecuada gestión de los recursos públicos y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

CONCEPTO DE GESTIÓN

La Contraloría de Bogotá D.C. efectuó la evaluación de la gestión desempeñada por la SED en la ejecución el Proyecto 951 “Fortalecimiento a la transparencia” se encuentra inscrito y registrado en el banco de proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación a partir del 26 octubre 2012, bajo el marco del programa “*Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente*” del plan de desarrollo “Bogotá Humana”.

Para lo anterior, se seleccionaron tres (3) convenios por valor de \$1.913.999.546, cuyo monto es equivalente al 79% de la contratación suscrita del Proyecto en la presente auditoría, en las etapas precontractual, contractual y post contractual, estableciendo un total de nueve (9) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) presentan presunta incidencia disciplinaria.

Al respecto se observó que la entidad no actualiza las pólizas en tiempo real, lo que genera una situación de riesgo en la protección de los recursos, igual comportamiento administrativo se presenta con la aplicación del principio de publicidad, el cual incide de manera directa en la aplicación del principio de transparencia; afectando tanto la eficiencia del sistema de control interno como en la cultura del autocontrol.

Igualmente, se evidenciaron deficiencias en los procedimientos de control interno en las áreas que interactúan con el proceso de contratación, debido a flujo de la información y la comunicación, pues no se le da aplicación a las disposiciones que en materia de gestión documental, se generan en el proceso contractual de la entidad.

La constitución de reservas presupuestales, no cumple ni con el principio de planeación ni con el principio de anualidad.

PRESENTACIÓN 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 ocho (8) 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 mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control. El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y observaciones detectadas por este órgano de Control.



JUAN CARLOS FRANCO DUQUE
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisó: Subdirector de fiscalización
Elaboró: Equipo Auditor

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

ALCANCE

La Contraloría de Bogotá, realizó la evaluación a la gestión fiscal de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL - SED, en lo correspondiente al Proyecto 951: “Fortalecimiento de la Transparencia” ejecutado en el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, mediante la aplicación simultánea y articulada de los sistemas de control fiscal¹, que se definan², los establecidos en la norma técnica distrital SIG 01 de 2011 y con el propósito de examinar si los recursos económicos, físicos, humanos y tecnológicos, entre otros, puestos a disposición del gestor fiscal, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz, económica y con equidad, en cumplimiento de los fines esenciales del estado.

Para lo anterior, se verificó que los procesos relacionados con el tema en cuestión, se hayan adelantado conforme a las normas generales y principios que regulan la materia, así como, que se haya dado cabal cumplimiento a los contratos, en las condiciones pactadas, y que los registros de las actuaciones realizadas en cada proceso contractual, se encuentren debidamente ajustados a la normatividad interna de la SED y de las normas generales de contratación.

MUESTRA

La SED durante las vigencias 2012 a 2016, suscribió 12 contratos por valor inicial de \$2.527.290,072 y valor definitivo de \$2.427.603.480 así:

- Contratos de Prestación de Servicios Profesionales CPSP, nueve (9)
- Convenios de Asociación dos (2).
- Acuerdo uno (1), Suscrito con PNUD.

CUADRO N° 1.
RELACIÓN DE CONTRATOS SUSCRITOS 2012-2016
PROYECTO INVERSIÓN 951- “FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA”

Tipo de Compromiso	No. Compromiso	NIT	Nombre del Beneficiario	Objeto	Valor inicial	Valor definitivo
CPSP	1878-13	86003815	OCAMPO OSORIO GEILER JHAMS	APOYO PROFESIONAL ESPECIALIZADO AL PROYECTO "FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA" EN LA IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN	\$82.500.000	\$74.500.000

1 Ley 42 de 1993 - Artículo 9º.- Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.

2 Ley 42 de 1993 - Artículo 19º.- Los sistemas de control a que se hace referencia en los artículos anteriores, podrán aplicarse en forma individual, combinada o total. Igualmente, se podrá recurrir a cualquier otro generalmente aceptado.

Tipo de Compromiso	No. Compromiso	NIT	Nombre del Beneficiario	Objeto	Valor inicial	Valor definitivo
				GENERAL DE ACCIÓN DEL PROYECTO.		
CPSP	1964-13	39780079	GUTIERREZ TOBAR OLGA BEATRIZ	APOYO PROFESIONAL ESPECIALIZADO PARA EL SEGUIMIENTO DE CONSOLIDACIÓN DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS PERIÓDICO DEL AVANCE DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS DE LA SED, FORTA	\$115.500.000	\$103.500.000
CPSP	2932-13	19211722	MARTINEZ BELLO CARLOS JULIO	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL EN LA ARTICULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES INHERENTES A LA EJECUCIÓN Y SEGUIMIE	\$63.000.000	\$45.000.000
CPSP	3104-13	53003679	URREA BOLIVAR ELCY LORENA	APOYO PROFESIONAL ESPECIALIZADO A LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLAN ANTICORRUPCIÓN Y DE ATENCIÓN AL CIUDADANO, EN LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPC	\$45.500.000	\$24.276.667
CPSP	1831-14	53003679	URREA BOLIVAR ELCY LORENA	APOYO PROFESIONAL ESPECIALIZADO AL PROYECTO "FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA" EN LA EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO AL PLAN ANTICORRUPCIÓN Y EL FORTALECIMIENTO AL	\$67.600.000	\$67.600.000
CPSP	1834-14	19211722	MARTINEZ BELLO CARLOS JULIO	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES A LA SECRETARIA DE EDUCACIÓNN DISTRITAL EN AL ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO "FORT (\$84,240,000)	\$84.240.000	\$90.480.000
CPSP	1834-14	19211722	MARTINEZ BELLO CARLOS JULIO	MODIFICACIÓN N° UNO (1) EN TIEMPO Y VALOR AL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES N° 1834 DEL 23 DE ENERO DE 2014, CUYO OBJETO ES: PRESTAR LOS (\$6,240,000)	\$6.240.000	
CPSP	3526-14	19211722	MARTINEZ BELLO CARLOS JULIO	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES A LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL EN LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO "FORTA	\$14.976.000	\$12.480.000
CPSP	1000-15	19211722	MARTINEZ BELLO CARLOS JULIO	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DISTRITAL EN LA	\$43.384.500	\$43.384.500

Tipo de Compromiso	No. Compromiso	NIT	Nombre del Beneficiario	Objeto	Valor inicial	Valor definitivo
				ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO FORTAL		
CPSP	3366-15	19211722	MARTINEZ BELLO CARLOS JULIO	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES A LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN DISTRITAL EN LO REFERENTE A LA ARTICULACIÓN, COORDINACIÓN, ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO A LAS ACT (\$35,028,967)	\$35,028,967	
CPSP	3366-15	19211722	MARTINEZ BELLO CARLOS JULIO	MODIFICACIÓN NO. 1 EN VALOR Y PLAZO AL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES NO. 3366 DEL 10 DE JULIO DE 2015 CUYO ONJETO ES: PRESTAR SERVIOS PROFES (\$17,032,447)	\$17.032.447	\$52.382.767
CPSP	3366-15	19211722	MARTINEZ BELLO CARLOS JULIO	MODIFICACIÓN NO. 1 EN VALOR Y PLAZO AL CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES NO. 3366 DEL 10 DE JULIO DE 2015 CUYO ONJETO ES: PRESTAR SERVIOS PROFES (\$321,353)	\$321.353	
				Subtotal CPSP	\$575.323.267	\$513.603.934
ACUERDO	3157-13	8E+08	PROGR. NACIONES UNIDAS	ADICIÓN EN TIEMPO Y VALOR AL ACUERDO N° 3157 DE 2013, CUYO OBJETO ES: DISEÑAR Y EJECUTAR UN PROCESO DE CARACTERIZACIÓN, DIAGNOSTICO Y ANALISIS DEL SECTOR EDUCA	\$600.000.000	\$600.000.000
CONV DE ASOC	3580-13	8,3E+08	CORP. TRANSPARENCIA POR COL.	AUNAR ESFUERZOS PARA CONTRIBUIR AL AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR EDUCATIVO, PARA GESTIONAR EL SERVICIO EN CONDICIONES DE TRANSPARENCIA,	\$1.087.223.472	\$1.087.223.472
CONV DE ASOC	2531-14	8,6E+08	COMPENSAR	AUNAR ESFUERZOS PARA IMPLEMENTAR LA POLÍTICA DE BIENESTAR Y EL FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL DE LA SECRETARIA DE EDUCACION DEL DISTRITO. EL PLAZ	\$264.743.333	\$226.776.074
				Subtotal Convenios	\$1.951.966.805	\$1.913.999.546
				TOTAL CONTRATOS PROY. 951	\$2.527.290.072	\$2.427.603.480

Fuente: Información preliminar suministrada por la Oficina de Planeación de la SED, con base en el estado financiero de los contratos al 26/12/2016

De los anteriores contratos y/o convenios, se seleccionó una muestra representativa de tres (3) contratos (convenios) por valor de \$1.913.999.546, equivalente al 79%,

de la contratación del periodo auditado, tal y como se relaciona en el siguiente cuadro así:

Como criterios para la selección de la muestra, se seleccionaron los contratos que representaron mayor monto en la asignación de recursos presupuestales, siendo por lo tanto escogidos, los tres (3) convenios suscritos por la entidad, tal como se señaló anteriormente.

CUADRO N° 2.
MUESTRA DE CONTRATACIÓN
PROYECTO No 951 “FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA 2012-2016”

Cifras en pesos

No. CONTRATO	No. PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	VALOR
			EN PESOS
2531-14	951	Convenio de Asoc.	226.776.074
3157-13	951	Acuerdo PNUD	600.000.000
3580-13	951	Convenio de Asoc.	1.087.223.472
		Total muestra	\$1.913.999.546

Fuente: Información suministrada por la Oficina de Planeación de la SED, con base en el estado financiero de los contratos al 26/12/2016. Memorando de Encargo Auditoría de Desempeño, radicación No. 3-2016-33400 del 21-12-2016; proceso No. 836081.

3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROYECTO 951

Tal como se evidenció en la información documental de la SED, así como la información obtenida en Acta de Visita Administrativa con la Oficina de Planeación, el proyecto 951 “Fortalecimiento a la transparencia” se encuentra inscrito y registrado en el banco de proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación a partir del 26 octubre 2012, bajo el marco del programa “*Transparencia, probidad, lucha contra la corrupción y control social efectivo e incluyente*” del plan de desarrollo “Bogotá Humana”. De acuerdo con la ficha EBI, el objetivo general del proyecto era: “*Crear las condiciones a nivel institucional para el desarrollo de una gestión pública transparente en la SED a través de i) la identificación de los factores de riesgo de corrupción y falta de transparencia, con el fin de mejorar los procesos y prestar un mejor servicio a los ciudadanos; ii) el fortalecimiento del control interno y de la función de inspección y vigilancia de la entidad; iii) el mejoramiento del entorno ético institucional para el cuidado de lo público; y iv) el fortalecimiento del control social de la gestión*”, para lo cual se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Identificar por parte de los directivos de la SED, conjuntamente con la Veeduría Distrital, los procesos que representen mayor vulnerabilidad o riesgos de corrupción o falta de transparencia en la gestión.
- Definir, con la orientación metodológica de la Veeduría Distrital, un mapa de riesgos en cada uno de los procesos priorizados, en los diferentes niveles de gestión de la SED, esto es, nivel central, direcciones locales y colegios.
- Diseñar e implementar un plan de tratamiento de los riesgos para cada uno de los procesos priorizados.
- Diseñar con la Veeduría Distrital un sistema de monitoreo de los planes de tratamiento de los riesgos mencionados en el numeral anterior, el cual será ejecutado por dicha entidad, con el fin de verificar periódicamente, según como se defina en la metodología, el cumplimiento del Plan de Tratamiento y su efectividad, y en caso de requerirse, ajustar el Plan respectivo.

Este proyecto fue inscrito en el banco de proyectos para desarrollar dos componentes. El primero de ellos es “Fortalecimiento de la transparencia: Diseñar y aplicar el 100% del programa tendiente a fortalecer las condiciones institucionales y culturales que favorezcan una gestión pública transparente en la SED” y el segundo de éstos fue, “sensibilización: Diseñar y realizar 8 Iniciativas de un proceso de sensibilización y fortalecimiento de la identidad de los funcionarios con la entidad que favorezcan una gestión pública y transparente en la SED”.

Igualmente, se observó que la SED elaboró la correspondiente Matriz de Riesgo del Proyecto, determinando un nivel de riesgo bajo.

Se desarrollaron dos (2) componentes del Proyecto, a) Fortalecimiento de la Transparencia, y b) Sensibilización

CUADRO N° 3.
CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PROYECTO 2013 – 2016

COMPONENTE	UNIDAD DE MEDIDA	2013		2014		2015		2016		Porcentaje TOTAL	
		PROG-EJ	PROG-EJ	PROG-EJ	PROG-EJ	PROG-EJ	PROG-EJ	PROG-EJ	PROG-EJ	PROG-EJ	PROG-EJ
Fortalecimiento de la Transparencia	Porcentaje	40	35.76	70	65.70	90	88.2	100	95	100	95
Sensibilización	Iniciativas	0	0	3	4	0	0	4	4	8	100

Fuente: Información suministrada por la Oficina de Planeación SED, Enero 2017.

Se observa que el resultado final de la vigencia del Proyecto en el cuatrienio fue de 95% de cumplimiento de meta para el componente de Fortalecimiento de la Transparencia, en tanto que para el componente de Sensibilización fue del 100%.

3.1. CONTRATACIÓN

Una vez realizada la auditoria de desempeño a los convenios del Proyecto 951: “Fortalecimiento de la Transparencia”, señalados en el capítulo de Alcance y Muestra de Auditoria, se establecieron las observaciones presentadas a continuación.

3.1.1. Convenio de Asociación No. 2531 de 2014

CUADRO N° 4.

Contrato	Convenio Interadministrativo 2531-2014
Objeto	“Aunar esfuerzos para implementar la política de bienestar y el fortalecimiento de la cultura organizacional de la Secretaria de Educación del Distrito”.
Contratista	CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR COMPENSAR
Valor	\$9.000.000.000
Plazo	180 días
Fecha inicio	2014-08-01
Modificaciones	Adición No 1 \$ 533.200.000. Adición No 2 \$1.800.000.000. Adición No 3 \$1.200.000.000. Correspondiente al convenio en global

	Prorroga No. 1 Tres (3) meses. Prorroga No. 2 Un (1) mes.
Estado actual	Liquidado.
Alcance de esta Auditoria	Valor Asignado al Proyecto 951 Fortalecimiento de la Transparencia Componente 2 Sensibilización. \$264.743.333.

Fuente: Carpetas puestas a disposición del Grupo Auditor por la Oficina de Contratación de la SED.

3.1.1.1. Hallazgo administrativo por la falta de análisis técnico y económico para establecer el valor real en el convenio 2531-2014.

La Secretaría de Educación del Distrito, con la puesta en marcha del proyecto 951, pretende fortalecer la capacidad institucional para identificar y prevenir riesgos corrupción, fortalecer mecanismos de transparencia y potenciar los mecanismos de control social.

Evaluados los documentos puestos a disposición por la Secretaría de Educación (SED), no se evidenció el análisis técnico y económico suficiente que soporta el valor estimado del convenio Asociación 2531-2014, lo que generó que durante la ejecución se presentaran modificaciones al convenio, por cambios en los bienes a adquirir (ordenes de servicios) y prórrogas en el tiempo de ejecución.

Si bien cada proceso contractual que se va a ejecutar, lo realiza el contratista COMPENSAR, los bienes o servicios o elementos a adquirir deben estar previamente definidos en el estudio de necesidad, a través de la elaboración de los diferentes estudios de mercado que establezcan la estimación de los costos específicos propios, para dar aplicación al principio de economía, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, y del artículo 3o de la Ley 489 de 1998.

Sobre el particular, existen múltiples pronunciamientos, y se trae a colación, el concepto emitido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.

iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto. (La negrilla es nuestra).

v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.

vi) La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores...”.

La causa de lo anterior, es falta de diligencia por parte de la SED, para cumplir con dichos deberes funcionales, así como, la carencia de una planeación ajustada a las necesidades de la Secretaría, generando adiciones y prórrogas, posteriores a la firma del convenio en comento.

Análisis de la respuesta

Las adiciones no obedecen a hechos impredecibles como si pueden originarse en un contrato de obra, este ente de control bajo un criterio sano de la aplicación efectiva del principio de economía y planeación acoge el pronunciamiento registrado, en concepto emitido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, “...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes, en especial:

... “ **iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.**

iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto”. (La negrilla es nuestra).

Se acepta parcialmente la respuesta y se retira la incidencia disciplinaria. Por lo anterior se confirma un hallazgo administrativo.

3.1.1.2. Hallazgo administrativo por la ausencia de estudios propios de costos y de mercado.

La entidad no cuenta con estudios propios que le permitan cuantificar y aprobar los gastos generales y los operacionales específicos de cada actividad dentro del proyecto. Tal como consta en el Acta de Visita fiscal del días 18 de enero de 2017, situación que transgrede los principios de economía y eficacia, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, al igual que el artículo 3° de la Ley 489 de 1998, afectando la austeridad del gasto.

En efecto, la etapa de planeación permite establecer criterios de razonabilidad y proporcionalidad, garantizando los principios de la función administrativa, consagrados constitucionalmente, así como, los principios generales establecidos en el estatuto contractual, sobre los cuales la administración debe regirse.

Por ello, la etapa previa se convierte en la materialización de dicho principio, y constituye un elemento vital en la estructuración de selección de contratistas, y de la ejecución del contrato a futuro, optimizando desde el inicio del proceso precontractual, aspectos económicos, logísticos, operativos, de control y seguimiento.

En las modificaciones reiteradas se evidencia la falta de planeación, originada en la falta de estudios de mercado soportados con costos propios detallados previos a la suscripción de los citados contratos y/o convenios, desatendiendo con este actuar, los preceptos constitucionales y legales que señalan los principios de eficiencia, eficacia, economía y planeación, que deben acompañar las actuaciones de todo servidor público.

El principio de planeación de la contratación, garantiza la efectividad de la ejecución de los recursos públicos, independientemente del régimen de contratación que apliquen; de ahí la importancia de dar cumplimiento, no sólo a la normatividad vigente en materia contractual, sino la manera como la SED, estructuró el valor de los compromisos, de tal manera que, permita establecer si realmente hubo favorabilidad en los precios contratados.

Ni en los estudios de oportunidad y conveniencia, ni en el acto administrativo que ordena la suscripción del correspondiente compromiso, se evidencia como se determinó el tipo de contratación y la estructuración de los precios. Tampoco, se definió el alcance, el periodo real de ejecución para la entrega del producto final, acorde con las metas del plan de desarrollo, dentro de la misma vigencia. Esta situación se corrobora con el hecho de la suscripción del convenio de asociación, efectuado con base en la propuesta presentada por el asociado, o contratista, frente a lo cual la SED, se limitó a aceptar y a suscribir el compromiso.

Si bien es cierto que, el artículo 355 de la Constitución Política, faculta a las entidades públicas para suscribir convenios con entidades privadas sin ánimo de lucro, y de reconocida idoneidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, acordes con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes seccionales,

por modalidad directa; también es cierto que, no es dable a la administración en este tipo de contratación, pasar por alto los principios de economía, transparencia y selección objetiva, siendo indispensable asegurar que esta modalidad de contratación, se realice en igualdad de condiciones para los interesados.

El espíritu de los principios administrativos contenido, en el Artículo 209 de la CP, y demás normas de contratación, pretenden que las Entidades generen procesos y procedimientos que den cumplimiento con un sistema que permita la austeridad en el gasto, y la aplicación efectiva del principio de economía, para lo cual el sistema de costos es sin duda, una herramienta gerencial que apoya la toma de decisiones, en procura de optimizar los recursos puestos a su disposición, con el fin de abarcar las necesidades de la ciudadanía en materia de Educación. En temas tan importantes como la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción, de conformidad con la naturaleza del Proyecto.

La carencia de estudios de costos específicos para determinar el valor del convenio frente a precios de mercado transgrede el principio de economía contemplado en el artículo 209 de la Constitución Política; así como, lo dispuesto en los literales f) y h) del artículo 2 y el literal e) del artículo 4 de la Ley 87 de 1993, y el artículo 3o de la Ley 489 de 1998.

Lo anterior fue ocasionado por la carencia de metodologías que permitan determinar si los precios presentados por el oferente son competitivos, el efecto de lo anterior, es que la entidad presenta un mayor riesgo en el pago de mayores valores.

Análisis de la respuesta

La carencia y/o ausencia de estudios propios de costos y de mercado este ente de control bajo un criterio sano de la aplicación efectiva del principio de economía y planeación acoge el pronunciamiento registrado, en concepto emitido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, ya citado en el hallazgo 3.1.1.1.

Adicionalmente el no estar soportado como la SED taso los costos, puede conllevar a que la administración se vea inmersa en demandas por circunstancias no previstas dentro de los valores o desagregación de éstos. De igual manera, se puede afectar el patrimonio público al no tener un análisis técnico y económico que evidencie los precios de mercado.

Entonces, se infiere la obligación que tiene la entidad estatal de elaborar e incluir dentro del estudio de conveniencia y oportunidad, el análisis de las condiciones y precios del mercado que permita deducir cual es el valor razonable a pagar por un servicio o bien que en un determinado momento requiera la entidad.

En este sentido, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 23569 del 13 de noviembre de 2003, esboza que ningún contrato que implique erogación presupuestal por parte de la entidad estatal se encuentra exento de la exigencia de realizar un estudio de mercado, dado que *“no existe justificación legal alguna para que el patrimonio público sufra menoscabo e irrespeto a través del establecimiento de precios incoherentes con la realidad económica del servicio”*, lo que busca que el valor estimado del contrato o convenio obedezca a criterios de razonabilidad y objetividad dejando a un lado la improvisación o subjetividad de la administración. (Consejo de Estado, 37 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 23569 del 13 de noviembre de 2003). Así las cosas, *“(…) se define el precio de los contratos públicos como el resultado de un procedimiento de búsqueda de una oferta de mercado, competitiva y ajustada al tipo de prestación realizada, con previa determinación legal o contractual de sus posibles variaciones”*. (ORTEGA RIVERO, Ricardo, Óp., Cit., 908p).

Se acepta parcialmente la respuesta y se retira la incidencia disciplinaria. Por lo anterior se confirma un hallazgo administrativo

3.1.1.3. Hallazgo administrativo por inconsistencias en la vigencia de la póliza contractual en el cubrimiento de riesgo laboral en el Convenio 2531 de 2014.

Al evaluar los soportes contentivos en la carpeta No. 14 del Convenio, este ente de control evidenció, que en fecha posterior al Acta de Liquidación, se efectuaron modificaciones a las fechas de la Póliza, relacionadas con las garantías propias de índole Laboral.

De igual manera, se observa que en el Acta de Liquidación no se encuentra suscrita por el Ordenador del Gasto, lo cual implica que dicho Acto Administrativo carece de validez.

Transgrede la Cláusula Vigésima sexta, de la minuta del Convenio, suscrito el 30 de julio de 2014, así como la Ley 87 de 1993, artículo 2 literales a) y b).

Lo anterior, se presenta por deficiencias en el control y seguimiento de factores que mitigan los riesgos (Pólizas de Amparo Laboral), por no asegurar dentro del término legal, los recursos de la entidad.

Efecto de dicho comportamiento administrativo, consistió en que la SED, no presentaba los correspondientes amparos ajustados de acuerdo con las modificaciones efectuadas al Convenio.

Análisis de la respuesta.

Las inconsistencias en la vigencia de la póliza contractual en el cubrimiento de riesgo laboral en el Convenio 2531 de 2014 en razón a la fecha de terminación del convenio en comento 27 de junio de 2015, así las cosas la modificación 3 amparaba riesgos laborales hasta el 31 de mayo del 2018, quedando por amparar el periodo del 1 de junio de 2018 al 27 de junio del mismo año. Tanto así que se certifica la no ocurrencia de siniestro para luego subsanar la cobertura de la póliza respectiva. Es importante afirmar que dicha modificación carece de Vo Bo. y/o aprobación por parte de la oficina de contratos.

Se acepta parcialmente la respuesta y se retira la incidencia disciplinaria. Por lo anterior se confirma un hallazgo administrativo

3.1.2. Convenio No 3157 de 2013

CUADRO N° 5.

CLASE DE CONTRATO	Convenio
TIPO DE PROCESO	Contratación Directa
NOMBRE ASOCIADO	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD Av. 82 No. 10 – 62, piso 2,3 y 4. PBX 4889000
REPRESENTANTE LEGAL	SILVIA RUCKS
No. IDENTIFICACION CONTRATISTA	NIT 800.091.076
OBJETO	Diseñar y ejecutar un proceso de caracterización, diagnóstico y análisis del sector educativo que dote a la Secretaria de Educación del Distrito de herramientas que permitan la formulación y análisis participativo de políticas y proyectos que redunden en una mejora en localidad de la educación en Bogotá y el fortalecimiento de la entidad para luchar contra los riesgos de la corrupción y la desconfianza publica en el sector educativo.
PERFECCIONAMIENTO	10/10/2013
FECHA DE INICIO	15/10/2013
VALOR	<p>APORTE SED: MIL CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$1.400.000.000.00), DEL PROYECTO No. 893: “Pensar en la Educación” – Fortalecimiento de las Instituciones Educativas, amparado con el Registro Presupuestal No. 3369, del 15 de octubre de 2013 y la Disponibilidad Presupuestal No. 2162, de septiembre 2 de 2013</p> <p>APORTE ASOCIADO: SETECIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y UN DOLARES (US\$ 764.281), de los cuales USD \$50.000 en efectivo y lo demás en especie.</p> <p>ADICIÓN: \$600.000.000, de aportes de la SED, Proyecto 951: “Fortalecimiento Institucional” – Fortalecimiento de la Transparencia, respaldado con la Disponibilidad Presupuestal No. 2773 del 21 de noviembre de 2013 y el Registro Presupuestal No. 4286, del 10 de diciembre de 2013</p>
PLAZO INICIAL DEL CONTRATO	<p>Ocho (8) meses contados a partir de la última firma.</p> <p>ADICIÓN 1: Cuatro (4) meses</p> <p>ADICIÓN 2: DOS (2) MESES Y DIECISÉIS (16) DIAS</p>

FECHA TERMINACION	31/12/2014
CONTROL SOBRE LA EJECUCION	Directora Oficina Planeación SED, Gerente del proyecto No. 951

Fuente: Equipo auditor - Carpetas contractuales

3.1.2.1. Hallazgo Administrativo por inobservancia al principio de publicidad de los actos administrativos producidos en las diferentes etapas de la contratación.

Revisada la información subida al sistema de Contratación – SECOP del presente convenio, se evidenció que la entidad no está cumpliendo con los procedimientos y actos, asociados al proceso de contratación, en razón a que no se encuentran publicados en su totalidad los documentos del proceso contractual, de conformidad con lo establecido en el Sistema de Compras y contratación pública.

En virtud de lo anterior, se establece que la entidad no da oportuno cumplimiento al procedimiento de publicidad en el SECOP, ni con lo estipulado en el Manual de Contratación adoptado mediante Resolución No. 1333 del 30 de julio de 2014, de la SED, respecto al Principio de Publicidad, que en el numeral 3o del capítulo IV “*PUBLICIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS – SISTEMA ELECTRONICO PARA LA CONTRATACION PUBLICA*”, establece que “*La falta de publicación en el SECOP de la información relacionada en el numeral primero de éste capítulo, constituye incumplimiento de los deberes funcionales de los responsables, lo cual se apreciará por las autoridades competentes de conformidad con lo previsto en las normas disciplinarias.*”

Por lo tanto, se trasgrede lo normado en el artículo 19 del Decreto 1510/2013, así como, lo determinado en los numerales 1o y 2º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Igualmente, se desconoce el principio de publicidad consagrado en el artículo 209 de la CP.

Análisis de la Respuesta:

Una vez analizada la respuesta dada por la SED se concluye que efectivamente la Entidad acepta que no se ha cumplido cabalmente con el precepto legal de publicación de actos administrativos. Además, en razón a los argumentos esbozados por la SED, relacionados con las acciones que ha implementado la administración para solucionar el rezago en la publicación de documentos de los actos administrativos de los contratos en el sistema SECOP, se desestima la incidencia disciplinaria.

Se acepta parcialmente la respuesta y se retira la incidencia disciplinaria. Por lo anterior se configura un hallazgo administrativo.

3.1.3. Convenio de Asociación 3580 de 2013.

CUADRO N° 6.

Tipo/No. Contrato y Modalidad Contratación	Convenio de Asociación
Objeto	AUNAR ESFUERZOS PARA CONTRIBUIR AL AUMENTO DE LA CAPACIDAD DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR EDUCATIVO, PARA GESTIONAR EL SERVICIO EN CONDICIONES DE TRANSPARENCIA, INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, A TRAVÉS DEL DESARROLLO DE HERRAMIENTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES, LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS
Contratista	CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Plazo	Dieciocho (18) meses
Fecha suscripción	20/12/2013
Fecha Inicio/documento	28/01/2014 Acta de Inicio
Prórrogas	Prórroga 1: 30-12-2011 Plazo: 3 meses
Fecha terminación	27/08/2015
Estado	Liquidado

Fuente: Elaboración equipo auditor a partir de la información del expediente contractual

3.1.3.1. Hallazgo administrativo por irregularidades en las actividades propias del supervisor.

En el presente Convenio se verificó, que el supervisor se limitó a señalar en el formato establecido por la SED, las actividades realizadas con base en cada una de las obligaciones, no obstante al corroborarlas, no se evidencian los soportes que den cuenta de la ejecución de éstas, que deben quedar plasmadas e identificadas en debida forma, y así dar aplicación de los principios de transparencia y responsabilidad, es necesario y procedente que los informes establezcan claramente cada soporte, que permitan evidenciar el cumplimiento del objeto contractual, así mismo, se identifique en forma adecuada cómo se invierten los recursos públicos.

No hay un control adecuado, toda vez que, la supervisión no se está desarrollando en debida forma; no se está asumiendo con responsabilidad las actividades del supervisor, en sus labores de monitoreo, seguimiento y evaluación para dar aplicación a los principios de eficiencia, y eficacia de la administración para el cumplimiento de los Fines del Estado.

No hay que perder de vista que el Estatuto Anticorrupción señaló: que las entidades públicas independientemente de su naturaleza “...están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda, con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual...”

Lo anterior, contraviene lo establecido en los literales d) y e) del artículo 2o de la Ley 87 de 1993, artículos 44, 83, y 84 de la Ley 1474 de 2011, artículos 6 y 209 de la Constitución Política de Colombia.

Lo anterior, debido a la falta de seguimiento y control en el recibido a satisfacción de los productos del convenio.

El efecto generado en la entidad, consiste en que la SED se encuentra realizando trámites de pago sin tener la totalidad de los soportes correspondientes.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA

Una vez valorada la respuesta dada por la SED a las observaciones del informe Preliminar, se observa que, si bien es cierto, en los anexos aportados se presentan los informes del supervisor, también es cierto que éstos no desvirtuaron lo observado por la contraloría, puesto que no presentaron los soportes sobre las actividades realizadas, ya que las mismas “...*deben quedar plasmadas e identificadas en debida forma, ... es necesario y procedente que los informes establezcan claramente cada soporte, que permitan evidenciar el cumplimiento del objeto contractual...*”

Por lo anteriormente expuesto, se acepta parcialmente la respuesta dada por el ente auditado, retirando la incidencia disciplinaria. Por lo tanto, se configura un hallazgo administrativo.

3.1.3.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por indebida justificación en la prórroga, ocasionada por los continuos atrasos y la carencia de planeación.

Los convenios son y pueden ser objeto de prórrogas, las cuales deben ser justificadas con ocasión de situaciones no previstas inicialmente, las razones no pueden ser producto de la falta de una correcta planeación o inadecuados estudios previos. Como se observa en el presente convenio, como vía de ejemplo tenemos a folio 409 de la carpeta contractual, el contratista señala. “*Es importante mencionar que el proyecto ha venido sufriendo retrasos por diferentes situaciones dentro de las cuales el lento proceso de selección de los colegios participantes en el índice de transparencia (...) obligó al equipo de Transparencia por Colombia a tomar decisiones de retrasar algunas contrataciones del equipo investigador del índice*” corroborado con la acotación del mismo contratista cuando indica “*(...este retraso significo 4 meses en el inicio del proceso de evaluación, lo cual no solo involucra acciones de acopio de información, sino la vital fase de reconocimiento de las entidades, exploración y dialogo con las directivas de las IED*” Folio 412.

Se evidenció, a folio 415, que el contratista continuó registrando los retrasos del convenio por parte de la SED “*(...) La carta cuyo propósito fue la presentación por parte de la SED el ejercicio del índice de Transparencia de las Instituciones Educativas se envió*

por parte de la Corporación el 18 de agosto, sin embargo, solo hasta el 16 de septiembre se contó con el texto definitivo y aprobado. Esto retrasó el proceso otro mes”.

Es reiterativa la observación de la Corporación Transparencia por Colombia en donde manifiestan las inconsistencias e irregularidades por parte de la SED, frente a los compromisos adquiridos. Lo que conllevó finalmente, a solicitar una prórroga de tres (3) meses.

Lo anteriormente expuesto, evidenció la deficiencia en la etapa de planeación previo al contrato, en donde se estableció la conveniencia y oportunidad del objeto contractual, ocasionados por los continuos atrasos en el cumplimiento de las obligaciones por parte de la SED. El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 1° de junio de 1995, C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros, señaló: *“... la contratación administrativa no es, ni puede ser, una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino por el contrario, es un procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos...”* lo anterior es ocasionado por falta de controles por parte de los responsables de la etapa precontractual.

Así mismo, la Sentencia de agosto 31 de 2006, Radicación R-7664. *“ ...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:...”*

Se evidenció presunta trasgresión de los numerales d) y e) del artículo 2o de la Ley 87 de 1993, artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en lo pertinente a los principios de economía y eficacia, así como, el artículo 3° de la Ley 489 de 1998; así como, lo normado en los numerales 1o y 2° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior se generó por la falta de revisión, seguimiento y control de los estudios previos, el cumplimiento de los cronogramas y la carencia de planeación, que asegure el cabal cumplimiento real de la necesidad de la entidad.

La deficiencia en la falta de planeación, conllevó a que la SED, incurriera en demoras en la ejecución del convenio, generando ampliación de los términos para el desarrollo del convenio.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA

Una vez valorada la respuesta dada por la SED a las observaciones del informe Preliminar, en donde la SED manifiesta que *“... siendo necesario ampliar el tiempo para 27 colegios por solicitud de los rectores, que argumentaron falta de tiempo y de personal.*

Los rectores de los 33 colegios restantes, manifestaron no estar interesados en su diligenciamiento, por lo que fue necesario continuar con la información secundaria disponible... “ (Subrayado fuera de texto). Se destaca que el ente educativo, reconoce la falta de tiempo, y también que algunos colegios señalaron no estar interesados. Sobre lo anterior, este ente de control, reitera que dichas situaciones pudieron ser previsibles en la etapa precontractual.

Así mismo, tanto en los soportes allegados en la respuesta, como en los Informes de la Corporación Transparencia por Colombia, que reposan en las carpetas contractuales, se observa que en diferentes apartes, el Asociado reitera los incumplimientos por parte de la SED, lo que conllevó a suscribir la prórroga respectiva.

Por lo anteriormente expuesto, no se acepta la respuesta dada por el ente auditado. Por lo tanto, se configura un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

3.1.3.3 Hallazgo Administrativo por carencia de indicadores de impacto

En los convenios revisados y evaluados en la presente auditoria, se observó que los mismos carecen de Indicadores de impacto, que permitan hacer una evaluación de productos contratados, frente a sus efectos y cambios en los resultados posteriores a su implementación y aplicación.

El no contar con una herramienta apropiada que permita registrar oportunamente el impacto en materia de transparencia, puede conllevar a que se estén invirtiendo dichos recursos y no se logre un cambio sustancial en la eficiencia de la gestión institucional y una disminución en los riesgos de corrupción.

Lo anterior ocurre por falta de diseño e implementación de metodología e indicadores de impacto para los proyectos de inversión de la SED con relación a los productos generados de los convenios y contratos, incumpliendo con lo establecido en los artículos 2° literales a) y b) y artículo 4° literal e) y f) de la Ley 87 de 1993, así como los artículos 209 y 269 de la Constitución Política.

La carencia de evaluaciones de impacto, se presenta por la ausencia de mecanismos de evaluación y seguimiento a un resultado, asociado a los diferentes objetos contractuales, al cabo de un tiempo posterior a su ejecución.

La SED, desconoce la efectividad de los resultados en los objetos y productos contractuales, para que sirvan a la Entidad como herramienta para la toma decisiones, frente a la calidad y oportunidad del resultado final de cada convenio o contrato que suscriba.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA

Una vez valorada la respuesta dada por la SED a las observaciones del informe Preliminar, ésta no se acepta, toda vez que la misma no hace referencia a los indicadores de impacto.

Así mismo, en Acta de Visita Administrativa Fiscal, del 17 de enero del presente año, al indagar sobre el diseño de Indicadores de Impacto, la entidad responde, en forma expresa, que *“No, por cuanto no existe un indicador de impacto estable que permita su trazabilidad en el tiempo. Este proyecto no tuvo indicadores de impacto, puesto que se refiere a la política y no se diseñaron dichos indicadores”*.

Por lo anteriormente expuesto, no se acepta la respuesta dada por el ente auditado. Por lo tanto, se configura un hallazgo administrativo.

3.1.3.4. Hallazgo Administrativo por inaplicación de la Ley General de Archivo.

Se observó que, los productos del Convenio No. 3580 del 2013, no se encuentran en las carpetas contractuales, se indagó ante diferentes instancias en la SED, con el fin de ubicar los mismos, evidenciando desorden y desorganización en la información del convenio, lo cual genera desgaste administrativo tanto para la SED, como para el ente de control fiscal, con el fin de conseguir dicha información.

Por lo tanto, se transgrede lo normado en los literas e) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, así como, la Ley 594 de 2000

Lo anterior es ocasionado por la falta de verificación y seguimiento en la disposición final de la información y de los productos contractuales.

El efecto de dicha situación consiste en que se genera un riesgo en la conservación de la memoria institucional y en la conservación de la información del convenio en particular.

VALORACIÓN DE LA RESPUESTA

Una vez valorada la respuesta dada por la SED a las observaciones del informe Preliminar, en donde la SED manifiesta que *“... una vez verificada la carpeta, los documentos fueron incorporados al expediente...”*, ésta no se acepta, puesto que, en la realidad fáctica, no obran los soportes en las carpetas del Convenio 3580 de 2013, y sí por el contrario, el ente de control tuvo que acudir a diferentes instancias de la SED a conseguir los correspondientes soportes.

Por lo anteriormente expuesto, no se acepta la respuesta dada por el ente auditado. Por lo tanto, se configura un hallazgo administrativo.

3.2 GESTIÓN PRESUPUESTAL

3.2.1. Factor Gestión Presupuestal

El proyecto No. 951: “Fortalecimiento Institucional”, perteneciente a Gastos de Inversión, durante el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, contó con el siguiente presupuesto.

CUADRO N° 7.
PRESUPUESTO PROYECTO No. 951
VIGENCIA 2012 - 2016

(Cifras en Miles de pesos)

VIGENCIA	INICIAL	MODIFICACIONES	VIGENTE
2012	0	0	0
2013	2.000.000.000	0	2.000.000.000
2014	471.362.000	- 33.562.667	437.799.333
2015	300.378.000	- 204.610.733	96.767.267
2016	250.000.000	- 250.000.000	0
TOTAL			2.534.566.600

FUENTE: Sistema de Presupuesto Distrital - PREDIS

Resultado de lo anterior, se evidenció que el proyecto contó con presupuesto solo durante las vigencias 2013, 2014 y 2015.

3.2.2. Ejecución Presupuestal y Reservas Presupuestales

Se evidenció que la SED, registró la siguiente ejecución presupuestal durante las vigencias auditadas así:

CUADRO N° 8.
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL PROYECTO No. 951
VIGENCIA 2013 - 2015

(Cifras en Miles de pesos)

VIGENCIA FISCAL	PRESUPUESTO VIGENTE A 31 DICIEMBRE	EJECUCIÓN A 31 DICIEMBRE	GIROS A 31 DIC.	RESERVAS CONSTITUIDAS A 31 DIC.	% REPRESENTATIVIDAD GIROS FRENTE A PPTO. VIGENTE
2013	2.000.000.000	1.983.723.472	828.316.867	1.155.406.605	41.41
2014	437.799.333	437.799.333	175.574.047	262.225.286	40.1
2015	96.767.267	96.767.267	96.767.267	0	0

FUENTE: Sistema de Presupuesto Distrital - PREDIS

3.2.2.1. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria por constitución de reservas presupuestales a 31/12/2013, que obedecen a inadecuada planeación y la existencia del incumplimiento al principio de anualidad.

Del presupuesto de Gastos e Inversión para la vigencia 2013, por valor de \$2.000.000.000, se realizaron un total de compromisos en cuantía de \$1.983.723.472, millones, equivalente al 99.69%; sin embargo, sólo se autorizaron giros en cuantía de \$828.316.867 millones, correspondiente a un 41.41 %, ejecución real muy baja del presupuesto total de inversión de la vigencia evaluada.

Así mismo, se observó, que del total del presupuesto asignado en la vigencia, se dejó de ejecutar la suma de \$ 16.276.528, equivalente al 0.08% del total.

Respecto de las reservas presupuestales para la vigencia, se estableció que éstas fueron del orden de \$1.155.406.605, que equivalen al 57.77%, del presupuesto asignado.

Es de anotar, que por medio de oficio dirigido a la SED, con radicado No. E – 2017 – 373, de fecha 03 – 01 – 2017, se solicitó la justificación de dichas reservas, pero a la fecha de éste informe, no se ha dado respuesta por la Secretaria de Educación Distrital.

Resultado de lo anterior, se estableció, que la Secretaría de Educación, de forma constante año por año, mantiene reservas en un alto porcentaje, siendo esta situación un hallazgo reiterativo dentro de la ejecución presupuestal.

Se anota, que la Planificación y Anualidad Presupuestal, son factores fundamentales en el ámbito presupuestal, dado que el fin último de la planificación, es velar para que situaciones que se puedan dar con el tiempo, cuenten con las previsiones en caso de presentarse.

Es así, que si bien se establecieron de manera legal las Reservas Presupuestales, al cierre de la vigencia 2013, también es claro, que a partir de la adopción del Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal, y la Circular 031 de 2011, de la Procuraduría General de la Nación, es necesario que las mismas, correspondan a hechos imprevistos y casos excepcionales, y no pueden ser utilizadas para resolver deficiencias generadas en la falta de planeación.

Con lo anterior, La Secretaría de Educación Distrital – SED, incumple con lo normado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Acuerdo 714 de 1996, Artículo 13º.- De los Principios del Sistema Presupuestal, literales “b) Planificación. *El Presupuesto Anual del Distrito Capital deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones*” y “c) Anualidad. *El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.*”

Igualmente, se incumple lo normado en el Manual de Programación, Ejecución y Cierre Presupuestal de las entidades que conforman el Presupuesto Anual del Distrito Capital, el cual incorpora los lineamientos dados en la Circular No. 031 de 20/10/2011, proferida por la Procuraduría General de la Nación.

Finalmente, se evidenció que con la falta de ejecución de todos los recursos asignados al proyecto No. 951, se dejó de cumplir con las metas del Plan de Desarrollo, afectando de esta manera, lo concerniente a la Política Educativa Distrital.

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Debido a que la SED no respondió las observaciones formuladas por la Contraloría, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.2.3. Ejecución Presupuestal y Reservas Presupuestales vigencias 2014 y 2015

Para la vigencia 2014, de su presupuesto de \$ 437.799.333, sus compromisos fueron del 100%, pero sus giros tan solo alcanzaron el 40.1%, en razón a que los contratos terminaban en la primera semana de enero de 2015.

En lo pertinente a las reservas, éstas fueron del orden de \$262.225.286, equivalentes al 59.89% del presupuesto de \$ 437.799.333, que se le asignó en la vigencia, situación que se originó tal como se describió en el anterior párrafo a que los contratos terminaron en la primera semana de enero de 2015, razón por la cual se dio la necesidad de crear las respectivas reservas.

Finalmente, para la vigencia 2015, se evidenció que todo el presupuesto asignado en cuantía de \$96.767.267, fue ejecutado y se autorizaron giros al 100%, cumpliendo así el proyecto las metas propuestas en la citada vigencia.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

www.contraloriabogota.gov.co

[Código Postal 111321](#)

Carrera 32 A No.26 A 10

PBX: 3358888

4. CUADRO TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	9		3.1.1.1. – 3.1.1.2. – 3.1.1.3. – 3.1.2.1. – 3.1.3.1. – 3.1.3.2. – 3.1.3.3. – 3.1.3.4. – 3.2.2.1.
2. DISCIPLINARIOS	2		3.1.3.2. – 3.2.2.1.
3. PENALES	-		
4. FISCALES	-		

NA: No aplica.