



## **CONTRALORÍA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI**

### **INFORME FINAL**

#### **AUDITORÍA MODALIDAD EXPRÉS “A LOS CONTRATOS 4143.0.26.631-2014 y 4143.0.26.317-2016”**

#### **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL**

**Cali, junio 09 de 2016**

***¡Mejor gestión pública, Mayor calidad de vida!***



**RICARDO RIVERA ARDILA**  
Contralor General de Santiago de Cali

**DIEGO FERNANDO DURANGO HERNÁNDEZ**  
Subcontralor

**MELBA LORENA AGUAS BASTIDAS**  
Directora Técnica ante el sector Educación

**JORGE ANDRES CAMACHO MARTINEZ**  
Auditor Fiscal II Coordinador

**ADRIANA CEDEÑO LÓPEZ**  
Auditor Fiscal II

**OSCAR MARINO RUÍZ JIMENEZ**  
Auditor Fiscal II

**NUBIA MARGOTH MIRANDA BOLAÑOS**  
Profesional Universitaria

## TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. RESULTADO DE LA AUDITORIA	6
2.1 ANTECEDENTES	6
2.2 RESULTADO DEL EJERCICIO AUDITOR	6
2.2.1 Control de Gestión	6
2.2.1.1 Gestión contractual y Legalidad	6
2.2.2 Control Financiero	8
2.2.2.1 Gestión presupuestal	8
3. HALLAZGOS	11

Santiago de Cali, Junio 09 de 2016.

Doctora  
**LUZ HELENA AZCARATE SINISTERRA**  
Secretaria de Educación Municipal

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

La Contraloría General de Santiago de Cali, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 y 272 de la Constitución Política, practicó Auditoría Exprés a los contratos 4143.0.26.631-2014y 4143.0.26.317-2016suscritos por el Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Educación Municipal con el CONSORCIO SERVIESPECIALES – ASEOS INTEGRALES yCONSORCIO SEM – 2016, respectivamente a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con el fin de verificar la administración de los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el proyecto examinado.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría. La responsabilidad de la Contraloría General de Santiago de Cali, consiste en producir un Informe de Auditoría Especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, contenidas en la Guía de Auditoría Territorial -GAT, y con las políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de Santiago de Cali, por lo tanto acorde con ellas, se requirió de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el presente informe.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas en mesa de trabajo por la comisión de auditoría e igualmente examinadas con la Entidad, incluyendo en el informe lo que se encontró debidamente documentado.

***¡Mejor gestión pública, Mayor calidad de vida!***



La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan los proyectos auditados, y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente soportados en los papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de este Organismo de Control.

### **Plan de mejoramiento**

Como resultado de la presente auditoría, el Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Educación Municipal deberá elaborar plan de mejoramiento, para responder cada una de las debilidades y falencias detectadas en la presente auditoría, que deberá ser presentado a través del aplicativo SIA, diligenciando el PM\_CGSC y el anexo que se encuentra disponible en el Link “Guía para la rendición de formatos” ubicado en la página WEB de la Contraloría General de Santiago de Cali. [www.contraloriacali.gov.co](http://www.contraloriacali.gov.co), dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución N° 0100.24.03.14.012 del 1 de diciembre de 2014.

**MELBA LORENA AGUAS BASTIDAS**

Directora Técnica ante el Sector Educación

***¡Mejor gestión pública, Mayor calidad de vida!***



## 2. RESULTADO DE LA AUDITORIA

### 2.1 ANTECEDENTES

El 30 de diciembre de 2014 el Municipio de Santiago de Cali - Secretaria de Educación Municipal suscribió el contrato N° 4143.0.26.631-2014 con el CONSORCIO SERVIESPECIALES – ASEOS INTEGRALES, cuyo objeto consiste en “La prestación de servicios de aseo y mantenimiento integral con insumos, para las instituciones educativas oficiales y sus sedes adscritas a la Secretaría de Educación Municipal de Santiago de Cali, en desarrollo del proyecto de inversión “Administración pago de personal docente y administrativo Instituciones Educativas oficiales y continuidad cobertura educativa de Santiago de Cali”, Ficha EBI 02040075 vigencia 2015.

Igualmente se suscribió el contrato N° 4143.0.26.317 de 2016 entre el Municipio de Santiago de Cali – Secretaría de Educación y el CONSORCIO SEM 2016, cuyo objeto consiste en “La prestación de servicios de aseo y mantenimiento integral con insumos, para las instituciones educativas oficiales de acuerdo al Anexo 1, en desarrollo del proyecto de inversión “Administración pago de personal docente y administrativo Instituciones Educativas oficiales y continuidad cobertura educativa de Santiago de Cali”, Ficha EBI 02040075 vigencia 2016.

### 2.2 RESULTADO DEL EJERCICIO AUDITOR

En desarrollo de la presente auditoría la comisión de auditoría efectuó evaluación a los contratos anteriormente en cita, y en tal sentido abordaremos el análisis a cada uno de ellos en los siguientes términos:

#### 2.2.1 Control de Gestión

##### 2.2.1.1 Gestión contractual y Legalidad

##### ✓ Contrato N° 4143.0.26.631-2014 CONSORCIO SERVIESPECIALES – ASEOS INTEGRALES

El presente contrato fue suscrito el 30 de diciembre de 2014, por \$3.540.083.400 IVA incluido, para un periodo o plazo de ejecución de nueve(9) meses y once (11) días de acuerdo a lo establecido en el acta de inicio y los estudios previos, los

cuales hacen parte integral del contrato. Para la ejecución se firmó acta de inicio el cinco (5) de enero de 2015, ahora bien, se hace necesario dar a conocer los actos administrativos (Otro-si) de que fue objeto el contrato, con el fin de determinar los alcances del contrato final.

**Cuadro No. 1 otro si y Modificaciones Contrato No. 4143.0.26.631-2014**

Concepto	Fecha de suscripción	Modificaciones Otro-si	Observaciones
Otro-si N° 1 (Plazo de ejecución y vigencia)	Enero 5-2015	9 meses, 7 días	Vencimiento contrato: octubre 11/2015
Otro-si N° 2 (valor del contrato)	Sin fecha	3.540.083.400	Valor del Contrato no cambia
Otro-si N° 2 (valor del AIU)		321.825.764	Presenta variación respecto de la propuesta del contratista
Otro-si N° 2 (valor del IVA sobre el AIU)		51.492.123	Presenta variación respecto de la propuesta del contratista
Otro-si N° 3 (Adición al valor del contrato principal)	Febrero 17-2015	1.226.379.334	Valor final del contrato: \$ 4.766.462.734,
Otro-si N° 3 (valor del AIU)		122.637.933	Se ajusta al 10% del valor adicionado, cumple con lo previsto en los estudios previos
Otro-si N° 3 (valor del IVA sobre el AIU)		16.915.577	Se ajusta al 16% del valor sobre AIU, cumple con lo previsto en los estudios previos
Otro-si N° 3 (Cláusula segunda adición de operarios)		7	Total operarios del contrato: 245 + 7 = 252
Otro-si N° 3 (Cláusula tercera adición del plazo)		2 meses, 29 días	Nueva fecha Vencimiento: enero 10 de 2016
Otro-si N° 4 (Corrección plazo del contrato)		Diciembre 2-2015	Hasta 11 dic. de 2015

FUENTE: CARPETA CONTRACTUAL DEL CONTRATO 4143.0.26.631-2014.

En el anterior cuadro, se ilustra las modificaciones a que sufrió el contrato, a fin de ajustarse a la verdadera necesidad del servicio requerido, observandose la falencia en la planeación contractual y la presunta aceptación irregular de una propuesta, que no se ajustaba desde su presentación a los valores señalados en los estudios y pliego de condiciones,

Obsérvese que, en la ejecución del contrato de prestación de servicios N° 4143.0.26.- 631 de diciembre 30 de 2014, con acta de inicio de enero 5 de 2015, en la misma fecha es modificado mediante Otro-si N° 1, en el que se establece será de nueve(9) meses y siete(7) días, es decir que el vencimiento del contrato será el día 11 de octubre de 2015.



Adicionalmente con Otro-si N° 2 sin fecha, que expresa: Valor del contrato y la forma de pago: El valor del presente contrato corresponde a \$3.540.083.400 pesos M/cte, el AIU \$321.825.764 y el IVA por \$51.492.123 es decir el contrato sigue por igual valor y se modifican el AIU y el IVA, sin que en la carpeta contractual repose justificación alguna.

Posteriormente, el 17 de febrero de 2015 se suscribe el Otro-si N° 3, mediante el cual se adiciona el valor de contrato principal, quedando así; Cláusula Primera: OBJETO: adicionar el valor del contrato en \$1.226.379.334 con valor de AIU por \$122.637.933 y un IVA de \$16.915.577 Cláusula Segunda: Adicionar el alcance contractual en siete (7) operarios con insumos (...), Cláusula Tercera: Adicionar a la cláusula quinta plazo de ejecución dos (2) meses y veintinueve (29) días, entre otras.

De lo anterior se colige que a partir del 17 de febrero de 2015 el valor total del contrato es de \$4.766.462.734, que el N° de operarios a suministrar en forma mensual es de 252 y que la nueva fecha de vencimiento del contrato es el 10 de enero de 2016.

Finalmente en diciembre 2 de 2015 se suscribe Otrosi N° 4 en el que, en su Clausula Primera expresa "*Corregir el plazo del contrato determinando como tiempo de ejecución hasta el 11 de diciembre de 2015, Clausula Segunda: Las demás estipulaciones contractuales permanecerán sin modificación alguna.*

## 2.2.2 Control Financiero

### 2.2.2.1 Gestión presupuestal

Para la ejecución del contrato, la Secretaría de Educación Municipal contó con la aprobación de vigencias futuras excepcionales mediante Acuerdo Municipal N° 0372 de noviembre 25 de 2014 y con el Acuerdo Municipal 0376 de diciembre 10 de 2014 se aprueba el presupuesto general de rentas, recursos de capital y apropiaciones para gastos del Municipio de Santiago de Cali, donde se incluye lo referente a la Secretaría de Educación Municipal.

Igualmente para para el citado contrato se contó con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 3500046240.

En la ejecución del contrato, en especial lo relacionado con la Cláusula **Tercera.- Valor del contrato y Forma de pago**, en la revisión de las facturas de cobro por servicios presentados por el "*Consortio Serviespeciales - Aseos Integrales*" la comisión de auditoría evidenció que se presentan diferencias en tiempo y valor, relacionados en los informes de supervisión que avalan la ejecución satisfactoria del objeto contractual y los comprobantes de egreso que soportan los pagos efectuados al contratista, los cuales no corresponden a la realidad de lo contratado.



Ahora bien, en la respuesta ofrecida por la entidad a las observaciones trasladadas, presentan un balance del contrato en el que manifiestan que el costo mensual del contrato equivale a \$358.676.651 para 245 operarios en el mes de enero del año 2015, \$413.857.675 para 245 operarios para el mes de febrero, \$6.700.552 para 7 operarios del 13 al 30 de febrero, \$425.682.180 mensuales para 252 operarios por los meses de marzo a noviembre y \$156.083.486 para 252 operarios por el mes de diciembre de 2015, para un total de \$4.766.457.965 valor del contrato inicial más la adición, valores que difieren en la forma como el contratista presentó sus facturas, que a la postre fueron aprobadas por la Secretaria de Educación Municipal, generando los pagos respectivos, como se demuestra en la siguiente tabla.

**Cuadro No. 2 Pagos Realizados por la Secretaria de Educacion Municipal**

Nº	Factura Nº y fecha	Periodo Facturado	Vr. Fa ctura	AIU	IVA	Vr. Total Facturado	Periodo Facturado según Supervisores
1	F 01 - 28/01/2015	Enero de 2015	351.952.935	35.195.293	6.194.372	393.342.600	Enero 5 a Febrero 5 de 2015
2	F 02 - 02/03/2015	Febrero de 2015	351.862.834	35.758.419	5.721.347	393.342.600	Febrero 5 a Marzo 5 de 2015
3	F 03 - 01/04/2015	Marzo de 2015	351.862.834	35.758.419	5.721.347	393.342.600	Marzo 5 a Abril 5 de 2015
4	F 04 - 02/05/2015	Abril de 2015	351.862.834	35.758.419	5.721.347	393.342.600	Abril 5 a Mayo 5 de 2015
5	F 05 - 01/06/2015	Mayo de 2015	351.862.834	35.758.419	5.721.347	393.342.600	Mayo 5 a Junio 1 de 2015
6	F 06 - 01/07/2015	Junio de 2015	348.433.405	38.714.823	6.194.372	393.342.600	Junio 5 a Julio 5 de 2015
7	F 07 - 29/07/2015	Julio de 2015	348.433.405	38.714.823	6.194.372	393.342.600	Julio 5 a Agosto 5 de 2015
8	F 08 - 31/08/2015	Agosto de 2015	385.177.292	42.797.477	6.847.596	434.822.365	Agosto 5 a Septiembre 5 de 2015
9	F 09 - 17/09/2015	Adición Nº 3	274.726.553	27.472.655	4.395.625	306.594.833	Septiembre 13 - octubre 13 de 2015
10	F 10 - 02/10/2015	Adición Nº 3	315.289.279	31.528.928	5.044.628	351.862.835	Septiembre 5 - octubre 5 de 2015
11	F 11 - 16/10/2015	Adición Nº 3	274.726.553	27.472.655	4.395.625	306.594.833	Octubre 13 - noviembre 13
12	F 12 - 09/11/2015	Adición Nº 3	274.726.553	27.472.655	4.395.625	306.594.833	Noviembre de 2015
13	F 13 - 04/12/2015	Adición Nº 3	274.726.553	27.472.655	4.395.625	306.594.833	Diciembre de 2015
<b>TOTALES</b>			<b>4.255.643.864</b>	<b>439.875.640</b>	<b>70.943.228</b>	<b>4.766.462.732</b>	

FUENTE: SOPORTES FIDUCIA

Otro aspecto a tener en cuenta en la evaluación del contrato, corresponde a las labores de supervisión, las cuales presentan falencias e inconsistencias, observándose falta de control y seguimiento a las obligaciones contractuales, pues se evidenció que los soportes documentales que reposan en las carpetas contractuales están incompletos, no son consistentes, situaciones que no permitieron a la comisión de auditoría determinar qué efectivamente se cumplieron todas las obligaciones contractuales.

Se observó que no existe una adecuada comunicación entre los directivos de la Secretaría de Educación Municipal, los supervisores del contrato, los funcionarios de las Instituciones Educativas, los operarios y los representantes del contratista, toda vez que en visitas fiscales efectuadas se evidencia que los funcionarios y directivos de las Instituciones educativas no conocían las condiciones del contrato, y por ende no se hacían las exigencias requeridas para una adecuada prestación del servicio, situación que se evidenció al constatar que en algunas instituciones educativas los directivos asumieron con su propio pecunio el suministro de insumos de aseo cuando estos se agotaban.

Se presentan debilidades en el cumplimiento de la Ley General de archivos, toda vez que las carpetas que contienen los documentos que soportan la ejecución del contrato, son susceptibles de pérdida de información, tal como sucedió con los informes de supervisión que soportan las actividades de capacitación, seminarios y listados de asistencia de los operarios en cumplimiento de la obligación contractual N° 14 a cargo del contratista y de los cuales la Secretaría de Educación manifestó que se extraviaron.

Todo lo anterior dió origen a los Hallazgos determinados en el presente informe.

#### ✓ **Contrato N° 4143.0.26.317 de 2016 CONSORCIO SEM 2016**

En la vigencia 2016, se adelanta proceso de selección por Subasta Inversa SEM.SA.SI.4143.001-2016, para la *PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASEO Y MANTENIMIENTO INTEGRAL CON INSUMOS, PARA LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DE ACUERDO AL ANEXO 1, EN DESARROLLO DEL PROYECTO DE INVERSIÓN, "ADMINISTRACIÓN PAGO DE PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES Y CONTINUIDAD COBERTURA EDUCATIVA DE SANTIAGO DE CALI", FICHA EBI 02040075, VIGENCIA 2016* Valor: TRES MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS (\$3.479.692.865) MCTE.

De acuerdo con las competencias Constitucionales y legales atribuidas a las Contralorías, se analizó solamente la etapa precontractual, toda vez que actualmente se encuentra en ejecución, sin que ello impida que posteriormente se efectúe control posterior al mismo proceso.

En este primer análisis se encuentra que se subsana la cobertura en la prestación del servicio a las Instituciones Educativas, sin embargo persiste en los estudios previos algunas de las falencias descritas en el proceso contractual de la vigencia 2016, que se describen en el hallazgo administrativo No 9.

El propósito de evaluar el proceso de selección en este punto, es adelantar un control en tiempo real que permita aún, subsanar las falencias que puedan posteriormente generar riesgos en la aplicación de los recursos públicos.

En este proceso contractual, en principio, se logra el objetivo de la subasta inversa, cual es la participación de pluralidad de oferentes y a través de la puja, obtener el precio más bajo y la oferta más favorable para la entidad.

### 3. HALLAZGOS

#### ➤ **Hallazgo Administrativo No. 1 con presunta incidencia fiscal y disciplinaria**

La Secretaría de Educación Municipal adelantó proceso de Selección Abreviada mediante subasta inversa SEM-PS-4143.0.26.631-2014 con el objeto: “PRESTACIÓN DE SERVICIO DE ASEO Y MANTENIMIENTO INTEGRAL CON INSUMOS PARA LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES Y SUS SEDES ADSCRITAS A LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI EN DESARROLLO DEL PROYECTO DE INVERSIÓN ADMINISTRACIÓN PAGO PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES Y CONTINUIDAD DE COBERTURA EDUCATIVA DE SANTIAGO DE CALI”, correspondiente a la Ficha EBI 0240075 vigencia 2015, financiado con recursos de vigencia futura excepcional, el cual se adjudicó al parecer, al único oferente que cumplía con los requisitos habilitantes, según el informe del Comité Evaluador de la Secretaría, CONSORCIO SERVI ESPECIALES –ASEOS INTEGRALES, por valor de **TRES MIL QUINIENTOS CUARENTA MILLONES OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$3.540.083.400)**, definido en los estudios previos como el presupuesto oficial del contrato.

Analizada las etapas, precontractual, contractual y post contractual en el examen de la gestión y resultados del proceso contractual se evidenció lo que a continuación se expone:

En los Estudios previos, en el punto relativo a la *descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación*, señala que la Secretaría de Educación tiene la responsabilidad de la prestación directa del servicio educativo, con instalaciones asignadas para ello y a su cargo y por no contar con el personal de planta suficiente para atender las tareas correspondientes al aseo integral, es necesario contratar este Servicio para atender a 80 instituciones Educativas y sus sedes Anexas. Enseguida en el punto 4. *Distribución de Personal*, aparece la Tabla No 2 (Distribución de operarios en las I.E.O.) en la cual se distribuyen 245 operarios para la prestación del servicio de aseo en 86 Instituciones Educativas; evidenciando que en el mismo

documento de Estudios Previos, en principio, no existe coincidencia en el número de Instituciones que serán atendidas, lo cual constituye la primera variable que se debe tener en cuenta a fin de establecer los costos del proceso de contratación, es decir la planeación del gasto público.

En el mismo documento, en el punto de *especificaciones del objeto contractual* para la prestación del servicio de aseo de las Instituciones Educativas y sus anexas, se requiere suministrar como mínimo: Un (1) Coordinador del Contrato, Seis (6) Supervisores y (245) Operarios, en el estudio previo y de mercado no se determina con precisión cuál es el criterio o variable que se tuvo en cuenta para definir el número de operarios requeridos, sí por el tamaño de las Instituciones educativas, el número de alumnos, el número de sedes anexas, etc; y además de la información oficial rendida a la Contraloría General de Santiago de Cali a través de la plataforma SIA (Sistema Información de Auditoría), se registran 91 Instituciones Educativas y no 86 u 80 como señala el citado estudio.

Para determinar el valor del contrato, se calcula el costo por operario mensual y luego se multiplica por el número de operarios requeridos, multiplicado, a su vez, por el número de meses de servicio que demanda la entidad; en este valor se tiene en cuenta el costo de los bienes de aseo y jardinería, la Administración, Imprevistos y Utilidad,- AIU- el IVA del 16% sobre el AIU y los demás costos en los que debe incurrir el oferente y los que se derivan de la ejecución del contrato.

Según el estudio de mercado y los Estudios del Sector, tomados de Colombia Compra Eficiente, el costo integral por operario es de **\$1.541.323**, se requieren **245** operarios, y por lo tanto el valor mensual del servicio de aseo es de **\$377.624.135**, que multiplicado por un periodo de 9 meses y 11 días es de **\$3.540.083.400**, que sería el valor final del contrato.

Frente al plazo o término de ejecución del contrato Nueve (9) meses y Once (11) días, no se encuentra justificación técnica y jurídica, fácilmente deducible de los Estudios Previos o el Pliego de Condiciones, puesto que la misma Secretaría de Educación ha definido mediante la Resolución No 4143.0.21.9688 del 27 de Octubre de 2014, "*Por la cual se establece el Calendario Escolar 2015 para las Instituciones Educativas Oficiales de Educación Formal Regular y de Adultos del Municipio de Santiago de Cali.*", que son 40 Semanas Lectivas y 5 Semanas de Desarrollo Institucional; ello significa que son 10 meses, como mínimo, en los que se debe prestar en forma permanente el servicio de aseo objeto del contrato, se presume que este plazo se justifica por razones meramente presupuestales, aunque no existe evidencia en ninguno de los dos sentidos.

En el Pliego de Condiciones de la Selección Abreviada por Subasta Inversa SEM –PS-4143.0.26.631-2014, se mantienen las condiciones contractuales previstas en el estudio previo, en cuanto al presupuesto oficial, el valor considerado para efectuar la oferta y la forma como se establece el valor final del contrato, es decir, el costo mensual por operario por el número de operarios por el tiempo estimado de servicio (9 meses 11 días).

En este punto, de lo expresado se puede colegir que existen falencias en la planeación contractual concretadas en el hecho que los estudios previos no señalaron Abierta la Selección Abreviada por Subasta Inversa, sujeta a análisis mediante Resolución 4143.0.21.10567 de Diciembre 10 de 2014, se presentan, dentro de los términos previstos en el cronograma, dos proponentes: **UNIÓN TEMPORAL CLEANER S.A. - SEASIN LTDA.**, y el **CONSORCIO SERVIESPECIALES – ASEOS INTEGRALES.**, a través de la Resolución 4143.0.21.10821 del 17 de diciembre de 2014, se conforma el Comité Evaluador para la revisión de los requisitos habilitantes a nivel jurídico, financiero, experiencia y cumplimiento de las especificaciones técnicas de las ofertas, quienes presentaron informe separado manifestando que la UT CLEANER SEASIN LTDA no cumple con la capacidad legal para contratar, sin que la evaluadora determine en su informe porqué el proponente no cumple con este requisito, y en la Evaluación Técnica, el equipo evaluador de la Secretaría, concluye que ambos proponentes cumplen con la experiencia, la estructura organizacional y el **CONSORCIO SERVIESPECIALES – ASEOS INTEGRALES**, debe subsanar porque en la propuesta no indica las especificaciones técnicas de los productos de limpieza y aseo, que era una de las condiciones requeridas en el Pliego de Condiciones.

El punto 6 del Pliego de Condiciones *CAUSALES DE RECHAZO DE LA OFERTA*. Numeral 5 contempla que se rechaza cuando la propuesta sea parcial, es decir, cuando la propuesta no contemple la totalidad de los bienes requeridos en la Selección Abreviada y 6. Cuando la oferta no permita la comparación objetiva en igualdad de condiciones; según esta causal quién no cumple con los bienes requeridos, es decir, cada uno de los Items que componen el pliego, incluidos los insumos que se requieren para prestar el servicio y que se establecen en la ficha técnica, estaría presuntamente incurso en una causal de rechazo.

La norma aplicable durante el proceso de estructuración y adjudicación de la Selección Abreviada por Subasta Inversa SEM-SA.4143.007.2014, es el Decreto 1510 de 2013 compilado por el Actual Decreto 1082 de 2015, determina lo siguiente:

## **“Selección Abreviada para la adquisición de Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes por Subasta Inversa**

**Artículo 41. Procedimiento para la subasta inversa.** Además de las reglas generales previstas en la ley y en el presente decreto, las siguientes reglas son aplicables a la subasta inversa:

1. Los pliegos de condiciones deben indicar: a) la fecha y hora de inicio de la subasta; b) la periodicidad de los lances; y c) el margen mínimo para mejorar la oferta durante la subasta inversa.
2. **La oferta debe contener dos partes, la primera en la cual el interesado acredite su capacidad de participar en el proceso de contratación y acredite el cumplimiento de la Ficha Técnica; y la segunda parte debe contener el precio inicial propuesto por el oferente.**
3. **La entidad estatal debe publicar un informe de habilitación de los oferentes, en el cual debe indicar si los bienes o servicios ofrecidos por el interesado cumplen con la ficha técnica y si el oferente se encuentra habilitado.**
4. Hay subasta inversa siempre que haya como mínimo dos oferentes habilitados cuyos bienes o servicios cumplen con la Ficha Técnica.
5. **Si en el proceso de contratación se presenta un único oferente *cuyos bienes o servicios cumplen con la ficha técnica* y está habilitado, la entidad estatal puede adjudicarle el contrato al único oferente *si el valor de la oferta es igual o inferior a la disponibilidad presupuestal para el contrato*, caso en el cual no hay lugar a la subasta inversa.**

De acuerdo a los terminos prescritos en la Ley, conforme la cita de la norma que antecede, siendo la subasta Inversa una modalidad de selección objetiva para la adquisición de bienes de características técnicas uniformes, cuyo único objetivo es conseguir el precio más favorable para la entidad, debe el oferente garantizar que cumple con la ficha técnica, si cumple/ no cumple, con un requisito sine qua nom para que su oferta sea tenida en consideración, porque habiendo ya unidad en el cumplimiento de los requisitos técnicos por parte de todos los oferentes, lo único a considerar sería, como es el caso de la subasta inversa, **el precio más favorable para la entidad**, lo cual en este caso tampoco se garantizó, como se expone a continuación:

El Consorcio CONSORCIO SERVI ESPECIALES –ASEOS INTEGRALES, fue el oferente escogido, conforme la siguiente oferta:

Costo laborales por operario	1.133.314.00
Costo bienes de Aseo y Jardinería	380.320.00
Administración, Imprevistos y utilidad	151.363.00
IVA Sobre AIU (16%)	24.218.00
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>1.689.215.00</b>

*EL VALOR CORRESPONDIENTE A LA PRESENTE PROPUESTA ECONÓMICA, NO ESTARÁ SUJETA A AUMENTOS DE NINGÚN TIPO , SIN EMBARGO, PODRÁ SER MENOR DE CONFORMIDAD A LO QUE RESULTARE OFERTADO EL DÍA DE LA SUBASTA INVERSA , ÚLTIMO VALOR QUE SE MANTENDRÁ A LO LARGO DE TODO EL PROCESO DE SELECCIÓN Y DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO QUE CORRESPONDA , EN CASO DE SER ESCOGIDA COMO LA DE MENOR PROPUESTA*

En la ejecución del contrato de prestación de servicios N° 4143,0,26,631 de diciembre 30 de 2014, con acta de inicio de enero 5 de 2015, modificado mediante Otrosi N° 1 de igual fecha, en el que se informa que el plazo de ejecución y vigencia del contrato, será de 9 meses y 7 días, se determina entonces que el vencimiento del contrato será el día 11 de octubre de 2015.

Adicionalmente con Otrosi N° 2 sin fecha, que expresa: Valor del contrato y la forma de pago: El valor del presente contrato corresponde a \$3.540.083.400 pesos M/cte, el AIU \$321,825,764 y el IVA por \$51,492,123, es decir el contrato sigue por igual valor y se modifica el AIU y el IVA.

Posteriormente en fecha 17 de febrero de 2015 se suscribe el Otrosi N° 3 con el que se adiciona el valor de contrato principal, quedando así; Cláusula Primera: OBJETO: adicionar el valor del contrato en \$1,226,379,334 con valor del AIU por \$122,637,933 y un IVA de \$16,915,577, Cláusula Segunda: Adicionar el alcance contractual en siete (7) operarios con insumos (...), Cláusula Tercera: Adicionar a la cláusula quinta plazo de ejecución dos (2) meses y veintinueve (29) días, entre otras.

La Secretaría de Educación justifica la Adición No 3 en las siguientes consideraciones:

*2. De acuerdo al presupuesto inicial asignado al contrato SEM PS. 4143.0.26.631-2014, y teniendo en cuenta el valor por operario y la cantidad de operarios solicitados el servicio se prestaría hasta el 12 de Septiembre de 2015 por lo tanto se hace necesario adicionar los recursos para asegurar el servicio en la totalidad del año escolar; consultado contratista (sic) envía cotización para prestar el servicio durante el periodo comprendido entre el 13 de septiembre al 11 de diciembre de 2015 con un valor del servicio de \$1.120.284.934 IVA incluido.*

*(...)*

*4. Que a fin de evitar responsabilidades que se puedan presentar por la no prestación del Servicio de Aseo y Mantenimiento integral para las instituciones Educativas oficiales y sus sedes, que salvaguarde el normal funcionamiento de ellas y propenda por un ambiente de estudio y trabajo sano y en condiciones aptas para las actividades de los estudiantes y servidores, evitando un alto riesgo en cuanto a la salubridad, sobre todo en tratándose de estudiantes menores de edad que se podría ver afectada la vida o la salud; la Subsecretaría para la Dirección y Administración de los Recursos conceptúa que se debe autorizar estas Instituciones Educativas Oficiales de acuerdo a las necesidades presentadas (...)*

Posteriormente, en fecha diciembre 2 de 2015 se suscribe Otrosí N° 4 en el que en su Clausula Primera expresa "*Corregir el plazo del contrato determinando como tiempo de ejecución hasta el 11 de diciembre de 2015, Clausula Segunda: Las demás estipulaciones contractuales permanecerán sin modificación alguna.*

En este punto debe precisarse que las razones en que se fundamenta el otrosí No 3, no son desconocidas por la entidad o por motivos que sobrevienen posteriores al momento de efectuar los estudios previos, pues desde el inicio del proceso contractual se sabe que se debe prestar el servicio a la totalidad de Instituciones Educativas y que no es un hecho nuevo ajeno al devenir normal institucional, en el entendido que la prestación del servicio esencial de Educación debe desarrollarse garantizando el ambiente sano y en condiciones aptas para el bienestar de los estudiantes, docentes y funcionarios de las instituciones Educativas, en cumplimiento de las finalidades Estatales.

Del análisis de la etapa precontractual se establece que existen falencias en la planeación contractual, por cuanto el estudio previo no determina con precisión y de manera razonada, como lo establece la ley, las variables utilizadas en orden a establecer el presupuesto oficial del contrato, como el fundamento para determinar el número de operarios requeridos y su distribución, si es por el tamaño de las Instituciones Educativas, el número de sedes, el número de alumnos, y por ende no es claro porque se determina inicialmente que son 245 operarios necesarios para prestar el servicio, y posteriormente determinar que son 252, para atender la totalidad de los requerimientos de las Instituciones Educativas, así como no se determina el costo de los insumos requeridos, ni el servicio de jardinería; tampoco es claro porque sólo se incluyen 86 Instituciones y no 91, para posteriormente adicionar el contrato en orden a cubrir las verdaderas necesidades del servicio materia de selección.

Lo anterior, se puede evidenciar en las modificaciones contractuales que surgen desde la suscripción del contrato, como antes se señaló en el cuadro No.1 anteriormente relacionado.

El principio de planeación contractual es uno de los pilares en donde se funda la inversión de los recursos públicos y por ello su quebrantamiento, afecta el interés general y la legalidad de las actuaciones públicas, así lo han señalado en diversos pronunciamientos las Altas Cortes:

***PRINCIPIO DE PLANEACION EN LA CONTRATACION ESTATAL - Sujeción de la actividad estructuradora de la administración al principio de planeación***

***El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger***



*para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. **La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad.** (...)*

CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCION TERCERA - SUBSECCION C- Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA -. 1º de febrero de dos mil doce (2012) Radicación número: 73001-23-31-000-1999-00539-01(22464).

La imprecisión de los términos de los estudios previos y pliegos de condiciones, igualmente afecta la participación en igualdad de condiciones de pluralidad de oferentes para obtener el objetivo de la subasta Inversa que es la obtención del precio mas bajo y la oferta mas favorable para la entidad.

Dentro de la etapa contractual se observa que el Consorcio CONSORCIO SERVI ESPECIALES –ASEOS INTEGRALES, proponente a quien se le adjudica el contrato, presenta la siguiente oferta:

Costo laborales por operario	1.133.314.00
Costo bienes de Aseo y Jardinería	380.320.00
Administración, Imprevistos y utilidad	151.363.00
IVA Sobre AIU (16%)	24.218.00
<b>VALOR TOTAL</b>	<b>1.689.215.00</b>

*EL VALOR CORRESPONDIENTE A LA PRESENTE PROPUESTA ECONÓMICA, NO ESTARÁ SUJETA A AUMENTOS DE NINGÚN TIPO, SIN EMBARGO, PODRÁ SER MENOR DE CONFORMIDAD A LO QUE RESULTARE OFERTADO EL DÍA DE LA SUBASTA INVERSA, ÚLTIMO VALOR QUE SE MANTENDRÁ A LO LARGO DE TODO EL PROCESO DE SELECCIÓN Y DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO QUE CORRESPONDA, EN CASO DE SER ESCOGIDA COMO LA DE MENOR PROPUESTA*

Del análisis auditor deviene que existe una diferencia entre el valor establecido por la entidad como base para establecer el presupuesto oficial y la oferta finalmente aceptada por la Secretaría, porque el costo por operario excede el valor estimado en los estudios y pliegos; el cual se ilustra en los siguientes cuadros:

**Cuadro No. 3 comparativo entre los valores contractuales estimados en los estudios previos; Pliego de Condiciones y Propuesta presentada**

ITEM	CONCEPTO	Valores según estudios previos	Valor de la propuesta	Diferencias: Estudios Previos vs Propuesta	Aumento según incremento del SMLV 2015 a Valores de los estudios previos	Diferencia entre valor de la propuesta y presupuesto oficial ajustado a 2015
1	Costo mínimo mensual por operario	1.000.794	1.133.314	- 132.520	1.046.831	86.483
2	Costo de los bienes de aseo y jardinería	380.320	380.320	-	380.320	-
3	Administración, imprevistos y utilidad AIU (10%)	138.111	151.363	- 13.252	138.111	13.252
4	IVA sobre el AIU (16%)	22.098	24.218	- 2.120	22.098	2.120
<b>Total costo integral por operario</b>		<b>1.541.323</b>	<b>1.689.215</b>	<b>- 147.892</b>	<b>1.587.360</b>	<b>101.855</b>
Costo total del servicios mes \$1,541,323 x 245px		377.624.135	413.857.675	- 36.233.540	388.903.083	24.954.592
Costo total del servicio 9 meses, 11 días a \$377,624,135=		3.486.729.512	3.821.285.864	- 334.556.353	3.590.871.802	230.414.063
Valor total según estudios previos y propuesta		3.540.083.400	3.540.083.400	-	3.590.871.802	- 50.788.402
Salario mínimo 2014 = \$616,000						
Salario mínimo 2015 = \$644,350 incremento de Ley (4,6%)						

FUENTE: ESTUDIOS PREVIOS Y PROPUESTA EL CONTRATISTA

De acuerdo con los precisos términos del estudio previo y los pliegos de condiciones, el valor por operario establecido de 2014 es de \$1,541,323, el cual debía aplicarse el porcentaje de incremento del valor del SMLV determinado por el Gobierno Nacional, que para la vigencia 2015 fue del 4.6%, así el costo integral por operario quedaría en \$1,587,360 y como se observa en el cuadro que antecede, la Secretaría de Educación Municipal acepto la oferta presentada por el único proponente habilitado por valor de \$1,689,215, suma que excede el valor estimado en los pliegos de condiciones, cuando, como se dijo anteriormente, lo que se busca con la subasta inversa es obtener el precio mas bajo, en el entendido que la base para la puja es el valor estimado del presupuesto oficial, es decir, que la propuesta debe estar por debajo de este valor de referencia. Si a ello aunamos las modificaciones y adiciones contractuales, se concluye que no se obtuvo la oferta mas favorable, en los terminos que la ley establece y por el contrario,

presuntamente, existió una gestión antieconómica que afectó el presupuesto de la dependencia auditada.

Conforme a la expresión de los hechos que anteceden, se concluye que la Secretaría de Educación Municipal actuó en el contrato objeto de análisis, con desconocimiento de los principios de eficiencia y economía que orientan la gestión fiscal en los términos establecidos en el Artículo 8 de la Ley 42 de 1993; *La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la **eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo** (..)*

Conforme lo expuesto anteriormente, conlleva la determinación de un presunto detrimento patrimonial en cuantía de **TRESCIENTOS QUINCE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL SESENTA Y NUEVE PESOS (\$ 315.687.069)**, cifra que corresponde a la diferencia entre el valor por operario determinado en los estudios previos y pliego de condiciones con el incremento del 4.6% del SMM para la vigencia 2015, con el valor ofertado por el contratista y efectivamente al contratista, es decir, \$1.689.215 por operario/mes, ocasionandose una gestión presuntamente antieconómica, ineficiente en vulneración de los principios de eficiencia y economía, en los términos establecidos en el artículo 8º de la Ley 42 de 1993.

De otra parte, como consecuencia de las presuntas irregularidades determinadas en la presente observación, se deriva una presunta falta disciplinaria contenida en la ley 734 de 2000 en el Artículo 34 Numeral 1 por el incumplimiento, entre otros, del principio de responsabilidad de la gestión contractual en virtud del mandato contenido en la Ley 80 de 199; Artículo 26; “ 4º *Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia. 5o. La responsabilidad de la dirección y manejo de la actividad contractual y la de los procesos de selección será del jefe o representante de la entidad estatal (...)* 6o. *Los contratistas responderán cuando formulen propuestas en las que se fijen condiciones económicas y de contratación artificialmente bajas con el propósito de obtener la adjudicación del contrato.*”

Lo anterior se presenta por falencia de planeación en la estructuración de los estudios previos, por falta de control y seguimiento a los procesos contractuales. en especial a los plazos y forma de pago de los contratos y a la indebida aplicación de las normas y principios que presiden la gestión administrativa y fiscal, lo cual genera presuntas irregularidades en la asignación de los recursos públicos aplicados a esta contratación.

### ➤ **Hallazgo Administrativo N° 2 con presunta incidencia Fiscal y Disciplinaria.**

En el Contrato SEM-PS-4143.0.26.631-2014, de acuerdo con los estudios previos y la propuesta presentada por el contratista, los cuales hacen parte integral del

contrato, la comisión auditora logro determinar que el cálculo del valor correspondiente a la Administración Imprevisto y Utilidad – AUI es decir el 10% sobre el valor facturado por los servicios prestados y el cálculo del valor del Impuesto al Valor Agregado – IVA o sea el 16% sobre el AUI, fueron mal liquidados y facturados por el contratista, e igualmente autorizados por los supervisores del contrato, como se puede observar en el cuadro siguiente:

Base liquidación para	Concepto	% aplicable	Valor a liquidar	Valor cobrado por el contratista	Diferencia (Mayor valor de lo aprobado)
4.255.643.864	AUI	10%	425.564.386	439.875.640	14.311.254
425.564.386	IVA	16%	70.380.102	70.943.228	563.126
<b>TOTALES</b>			<b>495.944.488</b>	<b>510.818.868</b>	<b>14.874.380</b>

FUENTE: COMPROBANTES DE PAGO FIDUCIA Y FACTURAS DEL CONTRATISTA

Dado lo anterior, se evidencia que el contratista facturó un mayor valor por concepto de AUI e IVA con la anuencia de los supervisores, quienes autorizaron los valores liquidados en cuantía de **CATORCE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS OCHENTA PESOS M/CTE (\$14.874.380)**, presentándose un presunto detrimento al patrimonio público, toda vez que los citados recursos financieros debieron ser invertidos en la prestación del servicio y no como utilidad del contratista, conforme se estableció en los Estudios Previos/Pliegos de Condiciones/Minuta Contractual.

Todo lo anterior se presenta por falta de control, inadecuado cumplimiento del deber de seguimiento y control por parte de los supervisores del contrato e incumplimiento de las cláusulas contractuales. Generando una gestión antieconómica, afectando los recursos financieros a cargo de la Secretaría y la prestación del Servicio contratado.

La conducta presuntamente omisiva de los designados como supervisores del Contrato examinado quebrantan el deber funcional consagrado en la ley 1474 de 2014, Artículos 83 y 84

***Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. 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, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.***

***La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.***

*Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.*

Y en ese orden, la presunta omisión del seguimiento técnico, jurídico y financiero dieron lugar al presunto daño al patrimonio en los terminos consagrados en el Artículo 6º de la Ley 610 de 2000, lo que conlleva igualmente la presunta incursión en una falta disciplinaria conforme lo describe la Ley 734 de 2002 modificada por el Artículo 84 de la Ley 1474 de 2011

**Parágrafo 1º.** El numeral [34](#) del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

*No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.*

**Parágrafo 2º.** Adiciónese la Ley 80 de 1993, artículo 8º, [numeral 1](#), con el siguiente literal:

*k) El interventor que incumpla el deber de entregar información a la entidad contratante relacionada con el incumplimiento del contrato, con hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato.*

➤ **Hallazgo Administrativo No. 3 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.**

En la evaluación de Gestión y Resultados del contrato de prestación de servicios N° 4143.0.26.631-2014, suscrito el 30 de diciembre de 2014, con Acta de Inicio del 5 de enero de 2015, la comisión de auditoría, en el primer informe presentado por el contratista y avalado por los supervisores, en primer lugar evidenció que de acuerdo con el reporte de las planillas de aportes a la seguridad social, el contratista reportó e hizo aportes sólo por 232 operarios durante el mes de enero de 2015.

En segundo lugar se pudo constatar que en trece (13) Instituciones Educativas en las cuales se encontró que un total de 34 operarios asignados para el periodo enero 5 a febrero 5 de 2015, iniciaron sus funciones en fechas posteriores al acta de inicio, como se describe en el siguiente cuadro.

Institución Educativa	Nombre Operario	Fecha Inicio Labores	Días No Laborados	Vr. Total Días No Laborados
Francisco de Paula Santander	Martha Teresa Núñez	21 de Enero de 2015	16	900.912
Ciudad Modelo	Clímaco Yepes Escobar	03 de febrero de 2015	29	1.632.903
	Elizabeth Bonilla Pérez	28 de enero de 2015	23	1.295.061
Santo Tomas	Jaime García Díaz	20 de enero de 2015	15	844.605
La Merced	Patricia Marín Herrera	20 de enero de 2015	15	844.605
	Marleny Pinzón Aguirre	19 de enero de 2015	14	788.298
	Lorena Olave Perea	8 de enero de 2015	3	168.921
JoséMaría Vivas Balcázar	Silvia Quiñones Sinisterra	21 de enero de 2015	16	900.912
	Paola Andrea Franco Sepúlveda	13 de enero de 2015	8	450.456
	Carmen Rosa Castro Camacho	20 de enero de 2015	15	844.605
INEM Jorge Isacs	Isleny Caicedo Rodríguez	8 de enero de 2015	3	168.921
	Aura Leonila Ramírez	14 de enero de 2015	9	506.307
	Luz Marina Marín Castro	15 de enero de 2015	10	563.070
	Ana Edith Collazos Oyola	15 de enero de 2015	10	563.070
	Mirelis Sorelia Garces Castillo	15 de enero de 2015	10	563.070
	Narby Javier Colorado Manzano	21 de enero de 2015	16	900.912
	Betsy Cuero Campaz	21 de enero de 2015	16	900.912
	Guido Omar Angulo Musse	23 de enero de 2015	18	1.013.526
José María Carbonel	Lucy Quiñones Caicedo	23 de enero de 2015	18	1.013.526
	Sandra Landazury	21 de enero de 2015	16	900.912
	Luisa Idalia Chacón	13 de enero de 2015	8	450.456
Alberto Carvajal Borrero	Maicol Stiven Castillo Mejía	16 de enero de 2015	11	619.377
República de Israel	Emma Lucia Gonzales Poveda	19 de enero de 2015	14	788.298
	Martha Cecilia Mina Carabalí	13 de febrero de 2015	39	2.195.973
José Manuel Saavedra Galindo	Neyvia Andrea Escobar Echavarría	21 de enero de 2015	16	900.912
	Gladis Cecilia Tamayo	16 de enero de 2015	11	619.377
Villa del Sur	Aura María Palacios Ortega	13 de enero de 2015	8	450.456
	Jorge Luis Rivera	19 de enero de 2015	14	788.298
	Ana Milena Mercado Ramírez	13 de enero de 2015	8	450.456
Técnico Multipropósito	Graciela Cabrera Ordoñez	19 de enero de 2015	14	788.298
Eustaquio Palacios	*Rodrigo Alberto Molinero Payan	16 de enero de 2015	11	619.379
	*Héctor Javier Rosero Quiroz	15 de enero de 2015	10	563.072
	*Ana Barrera Tello	16 de enero de 2015	11	619.379
	*Henry Halid Giraldo Casañas	23 de enero de 2015	18	1.013.529
<b>TOTAL</b>			<b>473</b>	<b>26.632.763</b>

FUENTE: CARTAS DE PRESENTACION OPERARIOS, DESPRENDIBLES PAGO DE NOMINA Y PLANILLAS DE APOORTE A LA SEGURIDAD SOCIAL.

De acuerdo con lo anterior, se infiere que la Secretaría de Educación Municipal autorizó el pago por servicios no prestados en cuantía de **VEINTISEIS MILLONES SEISCIENTOS TREINTA Y DOSMIL SETECIENTOS SESENTA Y TRES PESOS M/CTE (\$26.632.763)** presentándose un presunto detrimento al patrimonio público, toda vez que los citados recursos financieros debieron ser invertidos en la prestación del servicio, por el ejercicio de una gestión ineficiente, anti económica e ineficaz, en vulneración de los principios de economía, eficiencia y eficacia consagrados en el Artículo 8 de la Ley 42 de 1993.

Lo anterior se presenta por falta de control, inadecuado cumplimiento del deber de seguimiento y control por parte de los supervisores del contrato e incumplimiento de las cláusulas contractuales. Actuaciones que van en contravía del contenido sustancial del deber de supervisión y control en los términos que establece los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, que no es otro, que la de garantizar el cumplimiento del objeto en los términos pactados en protección de los recursos públicos aplicados a la finalidad de la contratación y la tutela de la moralidad pública y la transparencia en la gestión de los recursos públicos.

Es deber de las entidades estatales exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado para la consecución de los fines del Estado, conforme lo prevé el Artículo 4° de la Ley 80 de 1983.

La conducta antes descrita presuntamente quebranta, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, Ley 80 de 1993 artículo 4°, además del Artículo 48 de la Ley 734 de 2002, modificado por el Artículo 83 de la ley 1474 de 2011 y por ende, se circunscribe, en la falta disciplinaria allí descrita; la cual puso en riesgo y presuntamente, afecto el erario de la Secretaría y la prestación del servicio objeto de contratación.

En el presunto daño fiscal, de conformidad con lo establecido en el Artículo 119 de la Ley 1474 de 2011, responderán solidariamente, el Gestor Fiscal, el

Contratista y las demás personas que concurran al acaecimiento del hecho irregular.

#### ➤ **Hallazgo Administrativo No. 4**

En el contrato de prestación de servicios N° 4143.0.26.631-2014 suscrito el 30 de diciembre de 2014, la comisión de auditoría observó que en los informes presentados por el contratista y avalados por los supervisores, en las planillas de control de asistencia de operarios que prestaron el servicio según los soportes

documentales que sirvieron de base para los pagos, y que reposan en la Secretaría de Educación Municipal, se presentaron diferencias que dieron origen a al presente hallazgo, de acuerdo al siguiente análisis por periodos de ejecución del contrato así:

Periodo marzo 5 y abril 5 de 2015, el contratista reportó solo 235 operarios, cuando la obligación contractual después del 17 de febrero de 2015 fecha del Otrosí N° 3 era la de suministrar en forma mensual 252 operarios para la prestación del servicio en las Instituciones Educativas objeto del contrato; periodo de mayo 5 de 2015 a junio 5 de 2015 se registra únicamente la asistencia de 223 operarios, presentando una diferencia de 29; periodo junio 5 de 2015 a julio 5 de 2015 se registra la asistencia a las Instituciones Educativas de 225 operarios, presentando una diferencia de 27 operarios; periodo julio 5 de 2015 a agosto 5 de 2015 se registra la asistencia a las Instituciones Educativas de 249 operarios, presentando una diferencia de 3 operarios; periodo agosto 5 a septiembre 5 de 2015: Se registra la asistencia a las Instituciones Educativas de 182 operarios, presentando una diferencia de 70 operarios y en el mes de noviembre 2015 Se registra la asistencia a las Instituciones Educativas de 250 operarios, presentando una diferencia de 2 operarios.

Lo anterior se presenta por falta de control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato realizada por la Secretaria de Educación Municipal.

Generando riesgos en la aprobación de los pagos e incertidumbre en el total de operarios suministrados por el contratista.

#### ➤ **Hallazgo Administrativo No 5**

Observó el equipo auditor en el informe presentado por el contratista y avalado por el supervisor, con el que se soporta la cuenta de cobro del mes de enero, correspondiente al periodo enero 05 a febrero 05 de 2015, que da cuenta de la prestación del servicio de aseo en la Institución Educativa República de Israel, en el citado informe, el Consorcio Serviespeciales – Aseos Integrales relaciona en la lista de asistencia correspondiente a este mes, como consta en el folio No. 884 de la carpeta N° 5 que contiene los soportes documentales del primer informe para pago, contentiva de los folios 867 al 902, se pudo constatar que el señor Guillermo Riascos firma el listado de asistencia como si hubiese trabajado en dicha institución prestando los servicios de aseo, lo cual fue desvirtuado por la coordinadora de la Institución.

En Acta de Visita Fiscal N°14 llevada a cabo por este órgano de control el día 12 de mayo de 2016 en la Institución Educativa aludida, la Coordinadora de este



plantel educativo, manifiesta que dicho operario en el mes de enero no se presentó a laborar en la institución.

Lo anterior se presenta por falta de control y seguimiento por parte de los supervisores del contrato, lo cual generó falencias en el cumplimiento de las cláusulas contractuales.

Es deber de las entidades estatales exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado para la consecución de los fines del Estado, conforme lo prevé el Artículo 4° de la Ley 80 de 1983, y a través de los interventores y supervisores, proteger la moralidad pública y la transparencia de la contratación, garantizando la correcta aplicación de los recursos aplicados a la misma.

### ➤ **Hallazgo Administrativo N° 6**

En la ejecución del contrato N° 4143.0.26.631-2014 suscrito con el *Consortio Serviespeciales – Aseos Integrales*, los funcionarios designados por la Secretaría de Educación Municipal que ejercieron las funciones de supervisión, de acuerdo con lo establecido en la Cláusula Vigésima Cuarta del contrato, se determinó en actas de visita fiscal que no realizaron visitas de control y supervisión a la ejecución del objeto contractual en las siguientes Instituciones educativas:

1. Santa Cecilia - (acta de visita fiscal No. 2 de fecha 10 de mayo de 2016)
2. Escuela Normal Superior Farallones - (acta de visita No.3 del 10 de mayo de 2016)
3. Santa Fe - (acta de visita No. 5 del 11 de mayo de 2016)
4. Álvaro Echeverry Perea - (acta de visita No. 8 del 11 de mayo de 2016)
5. Multipropósito - (acta de visita No. 9 del 12 de mayo de 2016)
6. Carlos Holguín Lloreda - (acta de visita No. 10 del 12 de mayo de 2016)
7. Juan Pablo II - (acta de visita No.11 del 12 de mayo de 2016)
8. Joaquín de Caicedo y Cuero - (actas de visita No. 12 y 15 del 12 de mayo de 2016)
9. José María Carbonell - (acta de visita No.13 del 12 de mayo de 2016)
10. Técnico Comercial José María Vivas Balcázar - (acta de visita No.16 del 16 de mayo de 2016)
11. Ciudad Modelo - (acta de visita No. 20 del 17 de mayo de 2016)
12. Villa del Sur - (acta de visita No.21 del 18 de mayo de 2016)
13. Agustín Nieto Caballero - (acta de visita No.22 del 18 de mayo de 2016)

14. Instituto Industrial Donald Rodrigo Tafur - (acta de visita No.25 del 18 de mayo de 2016).

En las actas anteriormente citadas, se deja constancia por parte de cada uno de los Rectores y operarios designados a las Instituciones Educativas en mención, que los supervisores de la Secretaría de Educación no realizaron visitas de control a la ejecución del contrato, sin embargo se pudo evidenciar que, se registra la firma de los supervisores en las planillas que se anexan mensualmente a la factura de cobro del contratista, aprobando lo registrado en ellas.

Lo anterior se presenta por falta de control y seguimiento por parte de los supervisores del contrato, generando falencias en el cumplimiento de las cláusulas contractuales.

➤ **Hallazgo Administrativo N° 7**

Evaluada la información de los documentos que contienen los informes mensuales presentados por el contratista y avalados por los supervisores, observó la comisión que se presentan debilidades e inconsistencias en los formatos de los informes, tales como: no se evidencia la firma de asistencia de todos los operarios, se presentan casillas en blanco, existen casos en donde no coincide el nombre que se registra en la casilla denominada “firma” con el nombre registrado en la casilla “apellidos y nombre” entre otros.

Igualmente, no se evidencia un registro de controles por parte de la supervisión de la Secretaría de Educación Municipal, que conlleve a afirmar que el cronograma de actividades se cumple a cabalidad, tal como lo califican en el formato anexo al informe respectivo.

Para mayor ilustración, a continuación se relacionan las inconsistencias presentadas en cada periodo:

- En el informe correspondiente al Periodo mayo 5 a junio 5 de 2015: Se observa la existencia de registros repetidos, es decir, que se contabiliza doblemente la asistencia a las instituciones educativas de los operarios relacionados en los siguientes folios: 1031 y 1040, 1034 y 1042, 1031 y 1039, 1033 y 1041, 1035 y 1043, 1036 y 1044, 1037 y 1045, 1038 y 1046.
- En el folio No. 1062 se registran doblemente los nombres de 2 operarios: Flor María Acosta y José Noé Medina.

- En el folio No. 1044 se registra doblemente el nombre del operario: Chilhuazo Anli Jimena.
- En el informe correspondiente al Periodo de junio 5 de 2015 a julio 5 de 2015 no existe el registro de asistencia de operarios de aseo en las instituciones educativas de la zona rural.
- En el informe del periodo comprendido entre septiembre 13 de 2015 a octubre 13 de 2015, Se observa la existencia de registros repetidos así: folios 1290 y 1291, folios 1288 y 1292.
- En el periodo comprendido entre enero 05 y febrero 05 de 2015, las planillas de asistencia de operarios presentadas no tienen fechas.
- En el periodo comprendido entre enero 05 y febrero 05 de 2015, Edilma Zambrano (operaria), firmó que laboró en la I.E. Pance (folio29) y también firmó que laboró en la I. E. la Anunciación (folio 20) y con firmas diferentes.

De lo anterior se establece que no existió un efectivos control y seguimiento por parte de la supervisión del contrato realizada por la Secretaria de Educación Municipal, generando riesgos en la aprobación de los pagos e incertidumbre en el total de operarios suministrados por el contratista.

➤ **Hallazgo Administrativo No 8.**

En el análisis de la ejecución de las cláusulas contractuales del contrato SEM-PS-4143.0.26.631-2014, de acuerdo con el numeral 8 de los estudios previos - obligaciones del contratista, referente al suministro de productos de limpieza y aseo, se señala que el suministro “se debe realizar en cantidades suficientes y dispondrá lo necesario para la continua existencia de los mismos, reemplazando los elementos faltantes en forma inmediata”; sin embargo, según los rectores y operarios de aseo de las siguientes instituciones educativas, el suministro de los elementos de aseo por parte del contratista se realiza de manera mensual, de tal forma, que la institución educativa es quien provee los elementos de aseo cuando estos se terminan antes de cumplir el mes:

1. General Francisco De Paula Santander- (acta de visita fiscal No. 23 del 18 de mayo de 2016),
2. Veinte de Julio- (acta de visita fiscal No. 19 del 17 de mayo de 2016),
3. Santo Tomas- (acta de visita fiscal No. 18 del 17 de mayo de 2016),

4. Alberto Carvajal Borrero- (acta de visita fiscal No. 7 del 11 de mayo de 2016),
5. José María Carbonell- (acta de visita fiscal No. 13 del 12 de mayo de 2016),
6. Agustín Nieto Caballero- (acta de visita fiscal No. 22 del 18 de mayo de 2016),
7. Villa del Sur- (acta de visita fiscal No. 21 del 18 de mayo de 2016),
8. Ciudad Modelo- (acta de visita fiscal No. 20 del 17 de mayo de 2016),
9. Técnico Industrial Donald Rodrigo Tafur- (acta de visita fiscal No. 25 del 18 de mayo de 2016).

En las siguientes instituciones educativas, el contratista no incluyó la totalidad de los insumos requeridos para la óptima prestación del servicio, tal como lo establece el numeral 2º de los estudios previos referente a las especificaciones del objeto contractual, por cuanto según manifiestan los operarios de aseo, los únicos productos que reciben son: un galón de jabón líquido, un galón de ambientador, un galón de límpido, un trapeador, una escoba, un recogedor, cepillos para manos, trapo grande, par de guantes, tapabocas y esponjillas Sabras, los cuales se suministran mensualmente, quedando por fuera de la relación establecida en los estudios previos, en lo referente a aseo: liquido limpiavidrios, cera emulsionada y bolsas para la basura.

De igual modo, no se evidenció soportes documentales de la entrega de los insumos determinados en el Estudio Previo. Punto 3.2. Objeto a contratar 3.2.3 Especificaciones del Objeto Contractual: guadañadora, podadora y abonos químicos: en las siguientes Instituciones Educativas:

Agustín Nieto Caballero (acta de visita fiscal No. 22 del 18 de mayo de 2016), Técnico Industrial Donald Rodrigo Tafur (acta de visita fiscal No. 25 del 18 de mayo de 2016), Ciudad Modelo (acta de visita fiscal No.20 del 17 de mayo de 2016), Villar del Sur (acta de visita fiscal No. 21del 18 de mayo de 2016), José María Carbonell (acta de visita fiscal No. 13 del 12 de mayo de 2016), Juan Pablo II (acta de visita fiscal No. 11 del 12 de mayo de 2016), Técnico Comercial José María Vivas Balcazar (acta de visita fiscal No. 16 del 16 de mayo de 2016), Alberto Carvajal Borrero (acta de visita fiscal No. 07 del 11 de mayo de 2016), La Merced (acta de visita fiscal No. 17 del 17 de mayo de 2016), Santo Tomas (acta de visita fiscal No. 18 del 17 de mayo de 2016), Veinte de Julio (acta de visita fiscal No. 19del 17 de mayo de 2016), General Francisco De Paula Santander (acta de visita fiscal No. 23del 18 de mayo de 2016).

En cuanto a la prestación del servicio de jardinería establecido en los estudios previos: “la prestación del servicio de aseo y jardinería es a todo costo, debe incluir la totalidad de los insumos requeridos para la óptima prestación del servicio, con eficiencia y calidad”, no se pudo determinar que el contratista haya cumplido con esta labor en las siguientes instituciones educativas:

General Francisco De Paula Santander (acta de visita fiscal No. 23 del 18 de mayo de 2016), Veinte de Julio (acta de visita fiscal No. 19 del 17 de mayo de 2016), Santo Tomás (acta de visita fiscal No. 18 del 17 de mayo de 2016), La Merced (acta de visita fiscal No. 17 del 17 de mayo de 2016), Técnico Comercial José María Vivas Balcazar (acta de visita fiscal No. 16 del 16 de mayo de 2016), Juan Pablo II (acta de visita fiscal No. 11 del 12 de mayo de 2016), José María Carbonell (acta de visita fiscal No. 13 del 12 de mayo de 2016), Villar del Sur (acta de visita fiscal No. 21 del 18 de mayo de 2016), Ciudad Modelo (acta de visita fiscal No. 20 del 17 de mayo de 2016), Técnico Industrial Donald Rodrigo Tafur (acta de visita fiscal No. 25 del 18 de mayo de 2016), Agustín Nieto Caballero (acta de visita fiscal No. 22 del 18 de mayo de 2016).

El deber de seguimiento y control no se agota con el mero lleno de requisitos o informes, sino con unas verdaderas acciones de supervisión que garanticen el cumplimiento del objeto en los términos pactados, en protección de los recursos públicos aplicados a la finalidad de la contratación y que son la garantía para proteger los principios de moralidad y transparencia en la Contratación pública, tal como lo señala la misma ley anticorrupción.

Lo anterior ocasiona riesgos en el cumplimiento de las obligaciones y el objeto del contrato, por falta de atención, disposición y dedicación al ejercicio de la supervisión.

### ➤ **Hallazgo Administrativo No. 9**

Frente al proceso de Selección por Subasta Inversa No. SEM.SA.SI.4143.001-2016, la Contraloría en ejercicio de sus competencias funcionales y en forma posterior y selectiva, se pronunciará sólo con relación a la etapa pre contractual, toda vez que el Contrato fruto de la Selección por Subasta Inversa, se encuentra, a la fecha de la presente auditoría, en ejecución, sin que ello obste para un futuro pronunciamiento sobre la integralidad del mismo.

El proceso de Selección por Subasta Inversa No. SEM.SA.SI.4143.001-2016 , con el objeto de contratar : “PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ASEO Y MANTENIMIENTO INTEGRAL CON INSUMOS, PARA LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DE ACUERDO AL ANEXO 1, EN DESARROLLO DEL PROYECTO DE INVERSIÓN, “ADMINISTRACIÓN PAGO DE PERSONAL DOCENTE Y ADMINISTRATIVO INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES Y CONTINUIDAD COBERTURA EDUCATIVA DE SANTIAGO DE CALI”, FICHA EBI 02040075, VIGENCIA 2016” **VALOR DEL CONTRATO:** corresponde a la suma de **TRES MIL CUATROCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS (\$3.479.692.865) MCTE., BASE PARA IVA \$342.489.358 y valor del IVA \$54.798.297.** El Certificado de Disponibilidad Presupuestal que sustenta el proceso es de **\$5.519.757.672,00**

En los Estudios Previos, igual que en el periodo anterior, la Secretaría de Educación Municipal determina que pretende satisfacer la necesidad de prestar el servicio de aseo a las Instituciones educativas y sus sedes y para ello requiere contratar 255 operarios por una valor total (todo costo) de **\$1.701.674**, por operario para un costo mensual del servicio de **\$ 433.926.751**; servicio que se prestará, aproximadamente, por 11 meses, lo cual arroja el valor del presupuesto oficial estimado en **\$4.773.194.266.**

La primera observación es que los estudios previos no establecen con precisión el termino contractual, lo cual no tiene razón de ser sólo un estimado o aproximado, porque para ello se requiere de una disponibilidad presupuestal que determina los recursos con que cuenta la entidad y adicionalmente para que los oferentes estructuren adecuadamente una propuesta que ofrezca el menor valor, en igualdad de condiciones de calidad y oportunidad. En esta ocasión el servicio se prestaría a 90 I. Educativas, subsanando en la presente vigencia la cobertura del servicio pues en el anterior proceso de selección fue necesario hacer una adición al valor contractual, pero si bien están descritas en una tabla, no está expresado dentro del cuerpo del Estudio el número de colegios y sedes a atender; dentro del listado de Instituciones Educativas, se establece el número de operarios designado en cada una, pero no determina los criterios que se utilizaron para esta distribución.

En los Estudios Previos el punto 6. **DESCRIPCIÓN DEL OBJETO A CONTRATAR – 6.6. Obligaciones Específicas.** Numeral 4 se establece lo siguientes: “*suministrar los productos de limpieza y aseo en cantidades suficientes para cada dependencia objeto de contratación: Igualmente dispondrá lo necesario para la continua existencia de los mismos, reemplazará los elementos faltantes en forma inmediata. El proponente debe indicar en su propuesta las especificaciones técnicas de los mismos, de altas calidades no contaminantes que procuren la preservación del medio ambiente.*”

En un estudio previo donde se establecen los requisitos mínimos necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio no puede quedar a la imaginación o interpretación de los oferentes lo que es “suficiente” con relación a los insumos a utilizar que hacen parte integral e importante de la futura propuesta para establecer el costo real del servicio y así lo establecen los estudios de Colombia Compra Eficiente y los Pliegos de algunas entidades públicas del orden nacional consultadas (UIAF, INVIMA, MIN TRABAJO). De igual modo se establece como requisito el servicio de jardinería cuyas características y elementos a utilizar no se definen con precisión.

En el Punto 13 de los Estudios **JUSTIFICACIÓN DE LOS FACTORES DE SELECCIÓN** señala como requisito habilitante (pasa/no pasa) 13.5 la **Capacidad Técnica** – cumplimiento del anexo técnico., sin embargo las características técnicas son generales y teniendo en consideración que se opta por la selección abreviada por tratarse de elementos de características técnicas uniformes, deberían ser suficientemente claras pues se presume que al ser homogéneas todos tienen que cumplir con ellas en igualdad de condiciones, y lo único que los diferencia es el precio del servicio por debajo del presupuesto estimado.

De manera prácticamente unánime los futuros proponentes se pronuncian en la oportunidad procesal en los prepliegos y frente a los pliegos definitivos sobre las características específicas y mínimas de los insumos y sobre los indicadores financieros, frente a lo cual la Secretaría mantiene su postura jurídica, para que al momento de presentar la propuestas, la mayor parte de las firmas ofertantes deben subsanar las especificaciones técnicas de los productos de limpieza, es decir no cumplen con el requisito técnico, lo cual demuestra la falencia de planeación que esta omisión significa, reiterando lo acaecido en la selección abreviada anteriormente examinada, la cual dio origen a diversas observaciones de naturaleza fiscal y disciplinaria.

Una vez adjudicado el contrato no se observa acto administrativo u oficio designando supervisor a efectos de verificar el cumplimiento del objeto contractual.

Fin del Informe

**MELBA LORENA AGUAS BASTIDAS**  
Directora Técnica ante el Sector Educación

***¡Mejor gestión pública, Mayor calidad de vida!***

