



AVISO
Derecho de Petición DPC-1456-24
Radicado No. 1-2024-17971 el 18 de julio de 2024

El Suscrito Director Sector Educación de la Contraloría de Bogotá, D.C., en virtud de lo establecido en el “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” artículo 69 de la Ley 1437 del 2011, el cual consagra que “Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se entenderá surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso”, se procede a notificar por medio del presente aviso la Respuesta con Radicado Número 2-2024-27143 de fecha 27 de diciembre de 2024, al Derecho de Petición DPC-1456-24, suscrita por ANDRÉS GUSTAVO ROJAS PALOMINO en su condición de Director Sector Educación de la Contraloría de Bogotá, D.C., toda vez que el peticionario es ciudadano Anónimo.

Por lo tanto, se procede a notificar el presente aviso, fijándolo en un lugar visible al público, en la Dirección Sector Educación de la Contraloría de Bogotá D.C., ubicada en la Carrera 32 A No. 26 A-10, Piso 2 y en la página Web de la Contraloría de Bogotá D.C., y en el link: http://www.contraloriabogota.gov.co/notificaciones_cb Derechos de Petición-2024, por el término de cinco (5) días hábiles, hoy treinta (30) de diciembre del dos mil veinticuatro (2024) a las 8:00 A.M.

ANDRÉS GUSTAVO ROJAS PALOMINO
Director Técnico Sector Educación

Hoy 7 de enero de 2025 siendo las 5:00 P.M. se desfija el presente aviso

ANDRÉS GUSTAVO ROJAS PALOMINO
Director Técnico Sector Educación

	PROYECTÓ		REVISÓ		APROBÓ	
Firma y Fecha		27/12/24		27/12/24		27/12/24
Nombre E-Mail Cargo	Luz Marina Quintero Rodríguez lquintero@contraloriabogota.gov.co Profesional- Dirección Sector Educación		Andrés Gustavo Rojas Palomino arojas@contraloriabogota.gov.co Director Técnico Dirección Sector Educación		Andrés Gustavo Rojas Palomino arojas@contraloriabogota.gov.co Director Técnico Dirección Sector Educación	

En cumplimiento a la política cero papel y los objetivos ODS, componente ambiental, este documento contiene firmas escaneadas/digitalizadas, suministradas por los firmantes y son válidas para todos los efectos legales de acuerdo a lo señalado en la Ley 527 de 1999. Para confirmar y/o verificar la información contenida en este documento, puede comunicarse con los correos registrados, al pie del nombre del firmante

Señor peticionario (anónimo)
Comunidad Educativa
Colegio San José Sede B – Localidad Kennedy
Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta Definitiva al **Derecho de Petición DPC 1456-24**

Ref.: Radicado 1-2024-17971 del 18 de julio de 2024 *“Presuntas irregularidades en el Colegio San José Sede B de Kennedy”*.

Respetado peticionario:

De manera atenta y en ejercicio de la función de vigilancia y control fiscal, la Contraloría de Bogotá, D.C., procede a comunicarle los antecedentes y los resultados de las actuaciones adelantadas asociados a la denuncia de la referencia.

El 11 de julio de 2024 la Dirección Sectorial de Participación Ciudadana remitió información sobre el resultado de la visita de inspección ocular a la infraestructura de la Sede B del Colegio San José. Esta información fue incorporada al sistema institucional el 18 de julio de 2024 mediante el radicado 1-2024-17971 y fue denominada como *“Presuntas irregularidades en el Colegio San José Sede B de Kennedy”*. Puesto que la visita se realizó para atender una denuncia ciudadana, se le dio la categoría de Derecho de Petición – DPC y se le asignó el número 1456-24.

El mismo día, el Centro de Atención al Ciudadano, por competencia, envió la petición a la Dirección Sectorial de Fiscalización de Educación¹, día en que también se fijó el aviso de traslado y de inicio del trámite². El 25 de julio de 2024³, la Contraloría de Bogotá, D.C., de acuerdo con sus facultades legales y aprovechando que la Contraloría General de la República adelantaría una auditoría conjunta que incluiría dentro de sus objetivos la evaluación de contratación de *infraestructura educativa del distrito*⁴, trasladó dicha petición al Contralor Delegado para el Sector Educación Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, en ese sentido, el DPC fue entonces incorporado como insumo de auditoría, con ello, se dio una respuesta parcial a la denuncia⁵ y el aviso de comunicación se fijó el 2 de agosto de 2024⁶.

Las irregularidades inicialmente asociadas al DPC y registradas en los antecedentes fueron: *“(…) filtraciones de agua lluvia, instalaciones eléctricas expuestas, la cancha deportiva sin pintura acrílica, la motobomba sin funcionar, el salón de cómputo sin terminar, en los baños, la grifería de los lavamanos está en mal estado, la canaletas que recogen el agua lluvia no tienen las bajantes adecuadas, el salón de los niños de preescolar no tiene la suficiente ventilación, el*

¹ Radicado No. 3-2024-18507 del 18 de julio de 2024 – Dirección de Apoyo al Despacho

² Radicado No. 2-2024-15236 del 18 de julio de 2024

³ Radicado No. 2-2024-15731 del 25 de julio de 2024

⁴ Resolución Ordinaria 1704 del 16 de junio de 2024 de la Contraloría General de la República – Auditoría Conjunta de Cumplimiento

⁵ Radicado No. 2-2024-16449 del 2 de agosto de 2024

⁶ Radicado No. 2-2024-16450 del 2 de agosto de 2024



parque que se instalaría en las zonas verdes no existe, se observa material de construcción de la obra en zonas verdes del colegio (...)”.

De acuerdo con la información recaudada y analizada, estas situaciones se pudieron haber presentado en el marco del contrato de obra CO1.PCCNTR.4077646-2022. Sin embargo, al momento de la verificación por parte de este Órgano de Control, dichas irregularidades no se pudieron asociar directamente con la ejecución contractual o ya no se presentaban, por lo cual se hizo necesario verificar ciertos aspectos del contrato, entre ellos, las actividades de obra ejecutadas en la sede.

De la auditoría conjunta realizada se debe precisar que, para verificar la ejecución de las actividades o ítems de obra de los contratos, se agrupó y analizó la información técnica y presupuestal de la contratación seleccionada como muestra de auditoría. Con base en el estudio grupal y teniendo en cuenta el tiempo disponible, se preseleccionaron para verificación entre 12 y 15 ítems de obra. Dicha selección se hizo atendiendo su relevancia o representatividad, porque se repetían en más de 2 contratos y porque tuvieron valores significativos de ejecución. La evaluación de los ítems se centró en dos aspectos: la revisión de sus Análisis de Precios Unitarios – APU y la verificación ocular de sus ejecuciones.

A continuación, la exposición de lo observado en algunas actividades o ítems de obra ejecutados en la Sede B El Descanso, de la Institución Educativa Distrital San José, ubicada en la Carrera 78N Bis No. 45-60 Sur de la localidad de Kennedy, intervenida a través del contrato CO1.PCCNTR.4077646 de 2022:

Actividades de las que se hallaron posibles incorrecciones en sus valoraciones, cuantificaciones, ejecuciones o pagos

17.1.29	SUMINISTRO E INSTALACION DE CUBIERTA MODULAR TIPO SANDWICH (ANCHO = 300 A 400 mm.) CON AISLANTE DE FIBRA DE VIDRIO, POLIURETANO CON UN ESPESOR ENTRE 30 mm. y 40 mm. ó LANA MINERAL DE ROCA ENTRE 25 A 50 mm. - SEGUN REQUERIMIENTO DE OBRA - PANEL METALICO INFERIOR Y SUPERIOR EN ALUZINC CALIBRE 26 PINTADOS DOS (2) CARAS CON PINTURA POLIESTER LIBRE DE ACEITES - FIJACION CON CLIPS INVISIBLES EN LAMINA GALVANIZADA CALIBRE 22 (INCLUYE TAPAS DE BORDE DE CUBIERTA Y LOS ACCESORIOS NECESARIOS PARA SU CORRECTA INSTALACION Y FUNCIONAMIENTO. SE PAGARÁ SEUN LOS METROS CUADRADOS REALMENTE INSTALADOS).
2.5.2	SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ESTRUCTURA METÁLICA (APLICA PARA TODO TIPO DE ESTRUCTURA).

Fuente de consulta y elaboración: Listado de actividades proceso SED-LP-DCCEE-039-2022

En el proceso de análisis y verificación de la información, el equipo auditor observó una situación que llamó la atención, de la que primero es necesario presentar un contexto. Veamos:

Un Análisis de Precios Unitarios APU es el resultado documental abreviado de un estudio técnico que contiene la estimación de los costos de ejecución directos de una actividad o ítem de obra. Un APU está compuesto por: 1. Equipo, 2. Materiales, 3. Transportes y 4. Mano de Obra.

La Dirección de Construcción y Conservación de Establecimientos Educativos – DCCEE de la Secretaría tiene un grupo de análisis técnico que estudia, verifica, aprueba e inclusive produce

APU para los ítems que componen los presupuestos oficiales de sus procesos de contratación. Además, dentro de los estudios y documentos previos de los procesos, la SED incorpora requisitos especiales de control de elaboración y expedición de APU. Por ejemplo:

- El numeral 7.3. Requisitos del personal, exige que el contratista disponga de un *“Profesional de costos y presupuestos”* para *“realizar las revisiones de los APUs de los ítems del presupuesto, así como elaborad los APUs, si se requiere de actividades no previstas.”* [Sic]
- El numeral 22. Análisis de precios unitarios y listado de precios de los insumos para la obra precisa que *“El Contratista deberá tener en cuenta dentro de cada uno de los análisis de Precios Unitarios todo lo necesario y suficiente para llevar a cabo el ítem de acuerdo con las normas y especificaciones técnicas contractuales, en relación con: el equipo (con sus rendimientos), materiales (cantidades, rendimientos), transportes, mano de obra (con sus rendimientos), AIU. Los equipos deberán tener la capacidad y rendimientos que requiera la ejecución de cada ítem de obra. Cualquier error u omisión del Contratista en los costos directos o indirectos considerados en su análisis de Precios Unitarios para los ítems de obra, es de su exclusiva responsabilidad y por lo tanto no podrá reclamar a la Entidad reconocimiento alguno adicional al valor de los Precios Unitarios consignados en el formulario de su propuesta. El Contratista acepta que los Precios Unitarios por él ofertados constituyen su propuesta económica autónoma”*.

El contexto anterior dejar ver que la entidad, a través de diferentes mecanismos, busca garantizar que los APU se produzcan y se aprueben con rigor técnico.

Expuesto lo anterior, se presentan a continuación los hechos hallados en el proceso de revisión y comparación de los APU oficiales y de los APU presentados por el contratista y aprobados por I interventoría y la SED para la ejecución de los ítems 17.1.29 y 2.5.2:

En la visita de inspección ocular realizada⁷, los delegados y contratistas de la SED, refiriéndose al ítem 17.1.29, indicaron: *“Esta actividad se ejecutó en todas las áreas correspondientes al bloque de la sede, como lo son salones, zonas administrativas, baterías sanitarias y en espacios modulares como lo son la tienda escolar, shut de basura y cuarto de aseo”*; sobre el ítem 2.5.2, señalaron que su ejecución había sido en *“En área de cubiertas en la totalidad de la sede, así como en los espacios modulares como tienda escolar, shut de basuras, cuarto de aseo y cubierta en tarima”*. En otras palabras, en la visita de auditoría se verificó y corroboró que la estructura metálica, correspondiente al ítem 2.5.2, había sido colocada como soporte de la teja modular tipo sándwich, correspondiente al ítem 17.1.29.

Debido a que las actividades de mantenimiento o cambio de cubierta, por peticiones ciudadanas, han sido motivo de examen en otras auditorías, se procedió a revisar los componentes del ítem 17.1.29. Primero consultó el APU de la SED (oficial) que sirvió de base para la elaboración de

⁷ Acta visita fiscal realizada al sitio del 15 de octubre de 2024 – Numeral 4. Recorrido de inspección ocular – Segunda Averiguación: Acción desarrollada o repuesta del sujeto de control.



las propuestas económicas de los oferentes que participaron en el proceso de selección. Este APU tuvo la siguiente estructura y los siguientes valores⁸:

**APU 17.1.29 SUMINISTRO E INSTALACION DE CUBIERTA MODULAR TIPO SANDWICH –
Composición oficial SED**

	1. Materiales	Unidad	Rend.	Precio	Valor Unitario
NFEROC9	TEJA TIPO SÁNDWICH POLIURETANO POR 3 CM DE ESPESOR ACERO BLANCA	m²	1,00	99.280	99.280
T0112	TORNILLO AUTOPERFORANTE 1-1/4" ARANDELA X 100 UN	PAQUETE	0,10	56.621	5.662
ACT0031	PERFIL ESTRUCTURAL TIPO C X 6 M (150 X 50 MM X 1.5 MM)	UN	1,00	81.516	81.516
	2. Herramienta Menor				
	HERRAMIENTA MENOR		0,05	15.672	784
	3. Equipo y Herramientas				
EQU0369	ALQUILER DE ANDAMIOS MULTIDIRECCIONALES CERTIFICADOS H=IOM B=3MX3M	SEM	0,0015	1.036.247	1.511
	4. Transporte				
	---	---	---	---	---
	5. Mano de obra				
MAN0003	CUADRILLA AA ALBAÑERÍA (OFIC +AYUD +PRES)	HC	0,70	22.389,00	15.672
	Total				204.468

Fuente de consulta y elaboración: APU oficial SED (ver nota al pie de la página)

Posteriormente, consultó la estructura y los valores del APU presentado por el constructor y aprobado por la interventoría y la SED (Este análisis de precio unitario pasó a ser parte del contrato de obra⁹). Las siguientes fueron sus características:

**APU 17.1.29 SUMINISTRO E INSTALACION DE CUBIERTA MODULAR TIPO SANDWICH –
Composición aprobada al contratista (APU contractual)**

1. Equipo						
	Descripción	Unidad	Tipo	Tarifa/Hora	Rendimiento	Vr. Unitario
					SUBTOTAL	-
2. Materiales						
	Descripción	Unidad	Cantidad	Precio Unit.	Vr Unitario	

⁸ Cargado en el SECOP – Proceso de licitación pública SED-LP-DCCEE-039-2022 – Grupo 10: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.3053051&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

⁹ Enviado a través del correo electrónico lecampos@educacionbogota.gov.co, el jueves 24/10/2024, en respuesta a la solicitud realizada mediante Acta visita fiscal realizada al sitio del 21 de octubre de 2024 – Numeral 4. *Requerimiento de documentación* – tercera viñeta



SUBCONTRATO SUMINISTRO E					
INSTALACION DE CUBIERTA MODULAR TIPO SANDWICH (ANCHO = 300 A 400 mm.) CON AISLANTE		m²	1,0000	193.447	193.447
				SUBTOTAL	193.447,00
3. Transportes					
Material	Vol. o Peso	Distancia	m² o Ton/Km	Tarifa	Vr. Unitario
				SUBTOTAL	-
4. Mano de Obra					
Trabajador	Jornal	Prestac.	Jornal Total	Rendimiento	Vr. Unitario
				SUBTOTAL	-
TOTAL COSTO DIRECTO					193.447
ADMINISTRACION				22,21%	42.965
IMPREVISTOS				1,50%	2.902
UTILIDAD				5,00%	9.672
TOTAL AIU				28,71%	55.539
VALOR TOTAL ACTIVIDAD					248.986

Fuente de consulta y elaboración: APU provisto por el contratista (ver nota al pie de la página) – Equipo auditor

Examinada la información, se encontró que en el APU aprobado o contractual no se discriminaron los elementos ni los valores de ningún componente, sino que se acudió al mecanismo de “SUBCONTRATATO” para agruparlos y fijar el *costo directo del ítem*. Esta acción, por supuesto, desconoció todo lo registrado en el contexto oficial sobre producción, presentación y aprobación de APU.

En contraste con lo anterior, y como correspondía para una actividad integral, en el APU oficial la SED analizó y le dio valor a cada uno de los componentes del ítem de “SUMIINTRO E INSTALACION DE CUBIERTA”, entre ellos el “PERFIL ESTRUCTURAL TIPO C X 6 M (150 X 50 MM X 1.5 MM)”. Aunque el cálculo del rendimiento de este material fue antitécnico¹⁰, es claro que perfiles de este tipo componen la estructura de soporte de las tejas tipo sándwich y, entonces, constituyen un material esencial para el montaje de una cubierta.

Ahora bien, dado que los delegados y contratistas de la SED indicaron que la estructura metálica soporte de la cubierta se había ejecutado y pagado mediante el ítem 2.5.2, se revisó el contenido del APU oficial y del aprobado. En la revisión se observó que la composición de ambos análisis de precios fue la misma y que sólo había cambiado el valor asignado al único componente y material discriminado¹¹. Al material, la SED le asignó un valor de \$13.268 / Kg y al constructor se le aprobaron \$12.556 / Kg¹², cifra que pasó a ser contractual y que sirvió de base para pagar toda la estructura metálica suministrada e instalada en la sede educativa.

¹⁰ La SED calculó que un perfil de 6 metros de largo alcanzaría para soportar solo un metro cuadrado de teja.

¹¹ (Cabe mencionar que la pintura de esta estructura fue pagada aparte, mediante el ítem 13.4.3: SOI0503 – “ACERO ESTRUCTURA METALICA (INCLUYE SUMINISTRO TRANSPORTE E INSTALACION SEGÚN PLANOS Y ESPECIFICACIONES)”

¹² MAPD0089 – “ESMALTE SOBRE CERCHAS, PUENTE Y ESTRUCTURA METÁLICA DE CUBIERTA (INCLUYE ANDAMIOS CERTIFICADOS)”.

**APU 2.5.2 SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE ESTRUCTURA METÁLICA – Composición
aprobada (APU contractual)**

	1. Materiales	Unidad	Rend.	Precio	Valor
SOI0503	ACERO ESTRUCTURA METALICA (INCLUYE SUMINISTRO TRANSPORTE E INSTALACION SEGÚN PLANOS Y ESPECIFICACIONES)	KG	1,00	12.556	12.556
	2. Herramienta Menor				
	---	---	---	---	---
	3. Equipo y Herramientas				
	---	---	---	---	---
	4. Transporte				
	---	---	---	---	---
	5. Mano de obra				
	---	---	---	---	---

Fuente de consulta y elaboración: APU provisto por el contratista – Equipo auditor

Conocida y evaluada la situación, el equipo auditor consideró que se cometieron errores de tipo técnico y presupuestal debido a que: se aplicó, para el pago de una actividad, un APU que incumplió con los requisitos de producción, verificación y aprobación, establecidos por la entidad. Mientras que en el APU oficial se analizó y se les dio valor a todos los componentes requeridos para el montaje de una CUBIERTA (entre ellos su estructura metálica de soporte), en el APU contractual no se hizo lo propio y al contratista se le pagó un valor equivalente solo por el suministro y la instalación de la TEJA. Recordemos que la ESTRUCTURA fue pagada al constructor a través del ítem 2.5.2.

En síntesis, la entidad pagó por la ejecución de una actividad específica que ya hacía parte de una actividad integral. Para el órgano de control esta situación constituyó un doble pago.

Ahora bien, como no fue posible individualizar los kilogramos pagados específicamente por estructura para cubierta ni juzgar el valor del ítem 2.5.2 y ya que en el APU contractual del ítem 17.1.29 no se tuvieron en cuenta todos los factores de análisis requeridos, para hallar el mayor valor pagado se debió ajustar el APU oficial del ítem 17.1.29, así:

1. Debido a que la estructura soporte fue pagada aparte, al valor del metro cuadrado (m²) de “CUBIERTA MODULAR TIPO SANDWICH” debe descontársele el valor del material denominado “PERFIL ESTRUCTURAL TIPO C X 6 M (150 X 50 MM X 1.5 MM)”. Es decir, se deben descontar del *costo directo* del ítem, \$81.516 / m². (Recordemos además que hubo un error considerable en el cálculo del rendimiento de este material).
2. Puesto que se debe eliminar del APU el “PERFIL ESTRUCTURAL TIPO C X 6 M (150 X 50 MM X 1.5 MM)”, es necesario recalcular el rendimiento de la mano de obra. Es natural que, al obviar el suministro de un material, se deba obviar el tiempo estimado para su instalación.

Para recalcular el rendimiento de la mano de obra realmente requerido, se acudió a un estudio técnico de fuentes de referencia, el cual se resume a continuación:

Cálculo de rendimiento de la mano de obra requerido para la actividad de suministro e instalación de teja modular tipo sándwich ítem 17.1.29.

Número fuente ref.	Cuadrilla	Cantidad	Rendimiento cuadrilla
1	Oficial + Ayudante	1 m ²	0,37
2	Oficial + Ayudante	1 m ²	0,42
3	Oficial + Ayudante	1 m ²	0,25
Promedio			0.35

Fuente de consulta y elaboración: Fuente 1: analisis_detallados_cubierta_construdata.pdf; Fuente 2: Cubierta_sandwich_IDRD.pdf; Fuente 3: https://www.aconstructoras.com/product_info.php?products_id=4767e

Con base en lo expuesto en los dos puntos anteriores, se procedió a calcular el costo directo que debió haberse pagado por la actividad de suministro e instalación de teja modular tipo sándwich. Para ello, se eliminó del ítem oficial el valor del “*PERFIL ESTRUCTURAL TIPO C X 6 M (150 X 50 MM X 1.5 MM)*” y, con base en el rendimiento promedio hallado, se recalculó el valor de su mano de obra. A continuación, el APU oficial ajustado:

APU 17.1.29 SUMINISTRO E INSTALACION DE CUBIERTA MODULAR TIPO SANDWICH – Composición oficial SED modificada, de acuerdo con la actividad realmente ejecutada

	1. Materiales	Unidad	Rend.	Precio	Valor Unitario
NFEROC9	TEJA TIPO SÁNDWICH POLIURETANO POR 3 CM DE ESPESOR ACERO BLANCA	m ²	1,00	99.280	99.280
T0112	TORNILLO AUTOPERFORANTE 1-1/4" ARANDELA X 100 UN	PAQUETE	0,10	56.621	5.662
ACT0031	PERFIL ESTRUCTURAL TIPO C X 6 M (150 X 50 MM X 1.5 MM)	UN	0,00	0.00	0.00
	2. Herramienta Menor				
	HERRAMIENTA MENOR		0,05	15.672	784
	3. Equipo y Herramientas				
EQU0369	ALQUILER DE ANDAMIOS MULTIDIRECCIONALES CERTIFICADOS H=IOM B=3MX3M	SEM	0,0015	1.036.247	1.511
	4. Transporte				
	---	---	---	---	---
	5. Mano de obra				
MAN0003	CUADRILLA AA ALBAÑERÍA (OFIC +AYUD +PRES)	HC	0,35	22.389	7.836
	Total				115.116

Fuente de consulta y elaboración: APU oficial SED; Correcciones basadas en el contenido de los numerales 1 y 2 que anteceden esta tabla – Equipo auditor.

Con las correcciones hechas al APU, se pudo establecer que el *costo directo* por metro cuadrado de suministro e instalación de teja modular tipo sándwich debió haber sido \$115.116. Ajustado este costo, se procedió a calcular su *costo indirecto* por concepto de Administración Imprevistos y Utilidades – AIU.

Al aplicar el índice de AIU contractual (28,71%) al *costo directo* ajustado, se obtuvo finalmente el *precio unitario ajustado* que podía pagar la SED por el metro cuadrado de la actividad. El resultado de la operación dio \$148.166 / m². La siguiente tabla muestra la comparación y la diferencia entre el valor o precio unitario pagado y el valor o precio unitario ajustado a la actividad realmente ejecutada.

Comparación y diferencia entre el valor o precio unitario pagado y el valor o precio unitario ajustado.

Concepto	Costo directo	Índice a aplicar al costo directo por concepto de AIU	Costo Indirecto en pesos Valor de AIU	Precio Unitario por metro cuadrado (m ²)
Valor contractual pagado	\$193.447	28,71%	\$55.539	\$248.986
Valor ajustado	\$115.116	28,71%	\$33.050	\$148.166
Diferencia entre valor contractual y valor ajustado del ítem 17.1.29	\$78.331	---	\$248.986	\$100.820

Fuente de consulta y elaboración: Fuentes de referencia anteriores y elaboración propia – grupo auditor

Encontrada la diferencia entre lo que se pagó y lo que se debió pagar, se procedió a calcular la diferencia, es decir el valor de la afectación al patrimonio público.

Concepto	Cantidad ejecutada en m ²	Precio Unitario por metro cuadrado (m ²)	Valor total
Valor contractual pagado ¹³	771,58	\$248.986	\$192.112.617,88
Valor ajustado	771,58	\$148.166	\$114.321.922,28
Diferencia entre valor pagado y valor ajustado del ítem 17.1.29	---	---	\$77.790.695,60

Fuente de consulta y elaboración: Fuentes de referencia anteriores y elaboración propia – grupo auditor

En conclusión, el grupo auditor halló que, debido a errores de tipo técnico y presupuestal, el suministro y la instalación de la estructura metálica de la cubierta modular tipo sándwich – ítem 17.1.29 fue doblemente pagada y, por ello, se lesionó el patrimonio público. Por lo tanto, formuló una observación con presunta incidencia disciplinaria y fiscal. A esta observación la Secretaría de Educación del Distrito respondió:

¹³ “ACTA PARCIAL No. 20 – CONTRATO DE OBRA No. 4077646 / 22 – PERIODO DEL ACTA CORRESPONDIENTE A: 8 DE SEPTIEMBRE AL 7 DE OCTUBRE DE 2024”. Hoja de cálculo en Excel (fila 1265) enviada a través del correo electrónico lecampos@educacionbogota.gov.co, en respuesta la solicitud plasmada en el acta de visita fiscal del 21 de octubre de 2024 – Numeral 4. *Requerimiento de documentación* – primera viñeta.

Respuesta de la entidad

Según el texto presentado, para responder a la observación formulada la SED acudió a la interventoría del contrato de obra. Los argumentos expuestos por ella se resumen así:

- El pago de las obras ejecutadas se calculó *“según los precios unitarios pactados para los distintos ítems preestablecidos”*¹⁴.
- No se configuró doble pago ya que *“un desglose del APU” –“Composición Oficial SED”–* permitió a la interventoría comprobar que el ítem 17.1.29 no incluyó las *“cantidades de acero de estructura metálica”*.
- *“En los procesos constructivos no es “dable generar “asunciones” sobre actividades incluidas o no en la construcción de un precio unitario”, pues “en este caso”, el ítem no había incluido “actividades de estructura metálica”. Para sustentar esta afirmación, “a nivel demostrativo, y sin perjuicio del APU definido contractual”, la SED incorporó a la respuesta un APU elaborado por la interventoría, totalmente desagregado en: Materiales, Herramienta Menor, Equipo y Herramienta, Transporte y Mano de Obra.*
- Según el texto, el APU desagregado probaba que no era posible *“asumir”* que el ítem 17.1.29 incluyera la estructura metálica de soporte, pues la suma de los valores de los componentes discriminados en él¹⁵, *“en la práctica”*, había alcanzado el valor de \$248.986 / m², pagado al constructor por el *“suministro y la e instalación de cubierta modular tipo sándwich”*.
- La Secretaría además mencionó que las condiciones específicas de ejecución se debieron adecuar a las necesidades propias e inherentes del proyecto constructivo. Indicó también que el APU aplicado mantuvo las condiciones estipuladas en las cláusulas quinta y sexta del contrato de obra. la SED finalizó su respuesta insistiendo en que no era posible *“asumir”* que el ítem incluyera el suministro y la instalación de la estructura metálica, *“dado que cada uno de los ítems que en la práctica lo conformaron, alcanzaron de manera integral y demostrada el costo de COP 248.986 por m²”*.

De la respuesta dada por la Entidad, el órgano de control realizó la siguiente análisis y valoración:

Análisis de respuesta

- Lo primero que se debe aclarar es que en la observación formulada no se cuestionó la forma de pago y que, así los ítems hayan sido aprobados o preestablecidos por la SED, los contratistas –expertos en la materia– tuvieron la obligación de revisar, valorar, establecer y fijar las actividades y sus precios. De lo anterior, el equipo auditor debe subrayar que: 1. la Secretaría solicitó que los APU presentados por los contratistas se construyeran con base en los APU oficiales, 2. en el APU oficial de la actividad se tuvo en cuenta la estructura de soporte de cubierta, 3. este APU fue publicado con el presupuesto oficial e hizo parte de los términos de referencia del proceso de contratación y 5. con base en él el constructor debió ofertar el valor de la actividad.
- Sobre la afirmación que no era *“dable generar “asunciones”*” o, dicho de otra manera, que no

¹⁴ “Cláusula sexta del contrato”

¹⁵ Sin incluir la estructura de soporte o “PERFIL ESTRUCTURAL TIPO C X 6 M (150 X 50 MM X 1.5 MM)”

era posible aceptar actividades incluidas o no en la construcción de un precio unitario, es necesario manifestar que el equipo auditor siempre entendió que el primer responsable de la elaboración del APU fue la SED, por ello tomó como referencia su análisis oficial en el que estuvo contemplada la estructura metálica de soporte de la teja, cabe recordar que, debido a ello, fue que se identificó el sobre costo. Ahora, si la afirmación se refirió a que a las Contralorías no le correspondía aceptar o juzgar los componentes o actividades incluidas o no en la construcción de un precio unitario de la SED o de un tercero, no es posible aceptarla, pues, un bien o servicio sobre costeadado o sobrevalorado o con duplicidad en el registro y en la liquidación, no debe pagarse por la simple razón de haberse pactado así. Con esta manera de entender los hechos no solamente se desconocería el valor real de las cosas, sino que se violaría el principio de economía de la contratación y se desatendería la obligación de resguardar los recursos públicos.

- Respecto al APU “*demostrativo*” elaborado y presentado para probar que la estructura metálica no había sido contemplada dentro del valor de la actividad, se debe indicar que no es posible aceptarlo, pues, además de que el APU oficial si contempló la estructura, el APU presentado no hizo parte del presupuesto contractual, fue elaborado y entregado extemporáneamente y no estuvo respaldado con soportes técnicos y de mercado. Por otra parte, al observar su contenido se identificó que los rendimientos asignados a los materiales de remate, fijación, aditivos y a la mano de obra y los valores de transporte por metro cuadrado, estuvieron desviados de las necesidades y de los métodos constructivos de la actividad desarrollada. Basta con revisar algunos análisis de precios de referencia de la misma actividad –inclusive de la propia SED¹⁶– para concluir que el APU entregado tuvo ponderaciones excesivas o innecesarias. Mientras que en un APU de generado por una plataforma especializada en construcción, el valor de la teja representó alrededor del 90%¹⁷ de la actividad, en el APU demostrativo entregado el valor de la teja sólo llegó al 58% de la actividad.
- Por último, sobre las ejecuciones ajustadas a las condiciones específicas del sitio, es necesario precisar que el equipo auditor visitó la sede y comprobó que la infraestructura intervenida fue de composición simple y regular, de un piso de altura, ubicada en el casco urbano de Bogotá y con acceso a vías principales. Además, para los contratos de obra los *costos indirectos* o índices de A.I.U¹⁸ se calculan y se fijan basados en el estudio de las condiciones de ejecución contractual y se aplican al *coto directo*, precisamente, para cubrir los gastos derivados de estas.

Conclusiones

Por todo lo todo lo expuesto, se confirmó la observación formulada y presentada al sujeto de

¹⁶ Del ítem o actividad 17.1.29, basta con revisar los APU aprobados de algunos contratos revisados en la presente auditoría para entender como los contratistas, para llegar al precio tope ofertado excluyendo el perfil estructural tipo C X 6 m (150 x 50 mm x 1.5 mm), deben englobar los componentes de la actividad o incluir elementos no necesarios o reajustar excesivamente los componentes de sus APU. (Ver observaciones)

¹⁷

http://www.colombia.generadordeprecios.info/obra_nueva/Cubiertas/Inclinadas/OTM_Paneles_sandwich_aislantes_met/OTM010_Cubierta_inclinada_de_paneles_sandw.html

¹⁸ Administración, Imprevistos y Utilidades



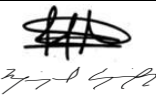
control y, por ende, se configuró un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$77.790.695,60. Este hallazgo hace parte del informe final de la Auditoría de Cumplimiento – *Acción Conjunta*– entre la Contraloría General de la Republica y la Contraloría de Bogotá D.C., Componente Infraestructura Educativa.

Finalmente, agradecemos por el empeño y colaboración en el ejercicio del control a la utilización de los recursos públicos.

Cordialmente,

ANDRÉS GUSTAVO ROJAS PALOMINO
Director Técnico Sectorial de Fiscalización Educación

Anexos: Si ☒ No ☐ Informe Final Acción Conjunta

	PROYECTÓ		REVISÓ		APROBÓ	
Firma y Fecha		15-12-2024		15-12-2024		15-12-2024
Nombre E-Mail Cargo	Rene Alejandro Caro Torres rcaro@contraloriabogota.gov.co Profesional especializado 222 - 07 Dirección Sector Educación		Alfy Rosas Sánchez arosas@contraloriabogota.gov.co Gerente 039 - 01 Dirección Sector Educación Miguel Ángel González Chaves magonzalez@contraloriabogota.gov.co Subdirector Subdirección Fiscalización Educación		Andrés Gustavo Rojas Palomino arojas@contraloriabogota.gov.co Director Técnico Dirección Sector Educación	
En cumplimiento a la política Cero Papel y los objetivos ODS, componente ambiental, este documento contiene firmas escaneadas/digitalizadas, suministradas por los firmantes y son válidas para todos los efectos legales de acuerdo a lo señalado en la Ley 527 de 1999. Para confirmar y/o verificar la información contenida en este documento, puede comunicarse con los correos registrados, al pie del nombre del firmante.						