



**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**

**INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL No. 040**

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD  
ESPECIAL AL CONTRATO DE TRANSPORTE ESCOLAR DEL MUNICIPIO DE  
BUCARAMANGA**

**(VIGENCIA 2017- PGA 2018)**

**ALCALDÍA DE BUCARAMANGA-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN  
RODOLFO HERNÁNDEZ SUAREZ ALCALDE**

**NOVIEMBRE 23 DE 2018**





**CONTRALORÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA**

**INFORME DE AUDITORÍA ESPECIAL No. 040**

**ALCALDÍA DE BUCARAMANGA-SECRETARÍA DE EDUCACIÓN**

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD  
ESPECIAL AL CONTRATO DE TRANSPORTE ESCOLAR DEL MUNICIPIO DE  
BUCARAMANGA**

**(VIGENCIA 2017- PGA 2018)**

**JORGE GOMEZ VILLAMIZAR**  
Contralor Municipal de Bucaramanga

<b>JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS</b>	<b>JEFE DE OFICINA DE VIGILANCIA FISCAL Y AMBIENTAL</b>
<b>ELGA QUIJANO JURADO</b>	<b>PROFESIONAL UNIVERSITARIA (LÍDER)</b>
<b>LIZETH DAYANA SALAZAR CH.</b>	<b>AUDITORA FISCAL</b>
<b>LINA MARIA VILLAMIZAR DUARTE</b>	<b>PROFESIONAL DE APOYO</b>
<b>LAURA SOFIA REDONDO CUELLO</b>	<b>PROFESIONAL DE APOYO</b>
<b>PEDRO JOSE RUEDA OTALVARO</b>	<b>PROFESIONAL DE POYO</b>
<b>PEDRO GRANADOS RINCON</b>	<b>PROFESIONAL DE POYO</b>
<b>HENRY VILLAMIZAR BARRAGAN</b>	<b>PROFESIONAL DE POYO</b>

**NOVIEMBRE 23 DE 2018**





## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>1. HECHOS RELEVANTES DE LA AUDITORÍA</b>	
1. Hechos Relevantes	4
<b>2. CARTA DE CONCLUSIONES</b>	7
<b>3. PROGRAMA DE TRANSPORTE ESCOLAR</b>	9
<b>4. SUBASTA INVERSA No. SEB-SASIP-002-2016</b>	15
<b>5. PLAN DE MEJORAMIENTO</b>	38
<b>6- CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE AUDITORÍAS DE LA OFICINA DE CONTROL</b>	40
<b>7. TABLA DE HALLAZGOS</b>	41



## 1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

### 1.1 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La Contraloría Municipal de Bucaramanga con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y en cumplimiento del Plan General de Auditorías de la vigencia 2018, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial al Programa de Transporte Escolar vigencia 2017.

Esta Auditoría es un proceso sistemático que evalúa políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia con el propósito de emitir un concepto u opinión sobre lo evaluado. La presente Auditoría evaluará el proceso contractual desde la etapa de estudios previos hasta su ejecución y posterior liquidación del Programa de Transporte Escolar. Así mismo, la gestión en la prestación de servicios, con la finalidad de generar un informe que contenga los resultados de la gestión, siendo ello producto del trabajo auditor.

El Control Fiscal es una función pública, que tiene a su cargo vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes, niveles y será ejercida en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales y Municipales, entre otras. Además busca valorar la efectividad, eficiencia y eficacia de la gestión pública para actuar en garantía del conjunto de derechos y deberes consagrados en la Constitución Política y en toda las regulaciones públicas, las cuales se han descrito y continúan desglosándose a medida que se recurren a ellas, para la programación de planes y proyectos de forma suficiente, en el marco de la acción presupuestal pública.

### 1.2 OBJETIVOS

#### Objetivo General

Determinar la legalidad, así como la eficiencia y eficacia, en la etapa de ejecución y liquidación, así como el cumplimiento de la normatividad para la entrega final y recibo a satisfacción de la prestación de los servicios de Transporte Escolar.





## Objetivos Específicos

- Determinar la situación contractual, financiera y legal de la contratación respecto al Transporte Escolar vigencia 2017.
- Verificar el cumplimiento del Plan de Mejoramiento de la Auditoría Especial No. 067 de 2017.
- Determinar si los recursos financieros fueron manejados con eficiencia.
- Realizar los traslados de hallazgos a las instancias competentes, si se llegaren a presentar.
- Verificar el estado actual de las liquidaciones contractuales de Transporte Escolar.
- Reportar los beneficios de control obtenidos durante el proceso auditor.

La evaluación de la gestión, se realiza con el objeto de analizar integralmente la gestión del sujeto de control y se fundamenta en la aplicación de programas de Auditoría, utilizando como insumo el Sistema SIA Misional, en las dependencias y entidades del Municipio que se requiera y las que el Equipo Auditor considere pertinentes solicitar, con el fin de realizar un control eficiente, eficaz y oportuno a la actividad contractual de la entidad auditada.

### **1.3 CONCEPTO SOBRE LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA CON LA ALCALDIA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA.**

El Control Fiscal tiene por objeto la protección del patrimonio de la Nación, y por lo tanto recae sobre una entidad, bien pública, privada o mixta, cuando ella recaude, administre o invierta fondos públicos a fin de que se cumplan los objetivos señalados en la Constitución Política, lo que permite concluir que el elemento que permite establecer si una entidad de carácter pública, privada o mixta se encuentra sometida al control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga lo constituye el hecho de haber recibido bienes o fondos del mismo Municipio.

El criterio adoptado para distribuir competencias entre los distintos órganos de control fiscal es el carácter orgánico, es decir, el orden territorial o nivel de gobierno del organismo que administra el recurso o bien público establecido en el artículo 272 de la Constitución Política, que dispone "la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales". A su vez, el artículo 65 de la Ley 42 de 1993 reafirma este criterio de





distribución de competencias entre los distintos órganos de control fiscal cuando dispone que "las contralorías departamentales, distritales y municipales realizan la vigilancia de la gestión fiscal en su jurisdicción de acuerdo a los principios, sistemas y procedimientos establecidos en la presente Ley".

Adicionalmente la ley determinó, a manera de excepción, que las contralorías territoriales ejercerían la vigilancia fiscal sobre las entidades y los organismos que integran la administración en el respectivo ente territorial de su jurisdicción, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 42 de 1993.

La Alcaldía de Bucaramanga es una entidad territorial y como tal goza de personería jurídica de derecho público que compone la división político-administrativa del Estado, goza de autonomía en la gestión de sus intereses.

Entonces, tal como lo establece la Constitución y la Ley 42 de 1993, el control fiscal se ejerce sobre los dineros públicos, por tanto, para que el mismo sea procedente se requiere que los bienes fondos o valores comporten este carácter, sin que para nada se tenga como requisito que la entidad sea pública. Dicho en otras palabras, la función fiscalizadora se realiza sobre el Erario Público, el cual puede estar administrado por servidores públicos o particulares, por lo tanto en nada influye la naturaleza jurídica de la entidad que los maneje, así entonces tenemos que la facultad conferida a la Contraloría Municipal de Bucaramanga se efectúa sobre la gestión fiscal de los dineros de la administración ya sea manejada directamente por el municipio, o ya sea que el erario se encuentre representado en acciones dentro de una entidad privada.

Así las cosas, obedeciendo a la naturaleza de entidad territorial que ostenta el Municipio de Bucaramanga y teniendo en cuenta que dentro de la organización municipal existe una contraloría que ejerce el control fiscal, en aplicación del artículo 272 superior se concluye que la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE BUCARAMANGA** es sujeto de control fiscal de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.





## **2. CARTA DE CONCLUSIONES**

Doctor  
**RODOLFO HERNÁNDEZ SUÁREZ**  
Alcalde Municipal  
Doctora  
**ANA LEONOR RUEDA VIVAS**  
Secretaria de Educación  
Bucaramanga

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Especial al PROGRAMA DE TRANSPORTE ESCOLAR vigencia 2017 PGA - 2018, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con los que administraron los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área, actividad o proceso examinado en este período de tiempo.

El Equipo Auditor verificó que la gestión se realizara conforme a las normas legales, estatutarias y procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la entidad el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría Municipal de Bucaramanga.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de Auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de Auditoría establecidos por la Contraloría Territorial, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto. Así mismo, basado en el informe "Observatorio del Control Fiscal a la contratación" emitido por la Auditoría General de la República, con el fin de hacer un control eficaz, eficiente y oportuno a la actividad contractual de la Entidad auditada.

La Auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas de las evidencias y documentos que soportan la contratación, proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales. Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Municipal de Bucaramanga.



## CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Municipal de Bucaramanga, como resultado de la Auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el área de Contratación, cumple con los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que se administró los recursos puestos a su disposición.

Para el desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial; el Equipo Auditor auditó el 100 % de la contratación respectiva al Transporte Escolar. Teniendo en cuenta que la Secretaría de Educación suscribió 1 contrato por valor de \$ 2.820.534.749, con fuente de financiación de recursos propios del Municipio de Bucaramanga.

### Relación de hallazgos

En desarrollo de la presente Auditoría Especial al Programa de Transporte Escolar vigencia 2017 - PGA 2018, se establecieron un total de **Cinco (5) Hallazgos Administrativos, Uno (1) con alcance Disciplinario.**

### Plan de Mejoramiento

La Alcaldía de Bucaramanga- Secretaría de Educación deberá diseñar un Plan de Mejoramiento, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el Equipo Auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

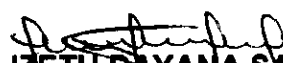
Bucaramanga, Noviembre 23 de 2018.

  
**ELGA QUIJANO JURADO**  
Profesional Universitaria – Líder

  
**LINA MARIA VILLAMIZAR DUARTE**  
Profesional de Apoyo

  
**LAURA SOFIA REDONDO CUELLO**  
Profesional de Apoyo

  
**HENRY VILLAMIZAR BARRAGAN**  
Profesional de Apoyo.

  
**LIZETH DAYANA SALAZAR CHA.**  
Auditora Fiscal

  
**PEDRO ALEJANDRO GRANADOS R.**  
Profesional de Apoyo

  
**PEDRO JOSE RUEDA OTALVARO**  
Profesional de Apoyo







### 3. PROGRAMA DE TRANSPORTE ESCOLAR

El Programa de Transporte Escolar consiste en la prestación del transporte terrestre, que busca suplir las necesidades de la comunidad estudiantil de diferentes Instituciones educativas oficiales, de la zona rural y urbana con estratos 0-1 y 2.

#### **OBJETIVO GENERAL.**

Dirigir y administrar la prestación del servicio educativo, por lo que deberán realizar las acciones necesarias para garantizar la permanencia de los estudiantes, adelantando el seguimiento y control al cumplimiento de los contratos de prestación del servicio de transporte escolar de su respectiva jurisdicción

#### **OBJETIVOS ESPECIFICOS.**

1. Asegurar los medios y condiciones que les garanticen la permanencia en el sistema educativo y el cumplimiento de su ciclo completo de formación. en el numeral 17 del artículo 41 dispone que el Estado debe “garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de calidad bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda o mediante la utilización de tecnologías y medios que garanticen dicho acceso tanto en los entornos rurales como urbanos”.
2. Establecer estrategias que permitan la permanencia de sus estudiantes dentro del sistema educativo, para lo cual se apoyará esta población con un servicio de transporte escolar a los estudiantes del sector rural y urbano.
3. Lograr la permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo puesto los padres de familia no cuentan con los recursos económicos suficientes o necesarios para cancelar el transporte de sus hijos y de este modo garantizarles la permanencia en el sistema educativo, contribuyendo al pleno desarrollo de sus potencialidades sin preocuparse por cuestiones de movilidad.
4. Ofrecer y garantizar Y suplir las necesidades de la comunidad educativa de diferentes Instituciones Educativas oficiales del municipio de un total de 2.590 estudiantes a la población escolar, especialmente la más necesitada de los estratos 0, 1 y 2 el servicio de transporte, desde sus hogares hasta sus Instituciones educativas y viceversa, para el año escolar 2017.





5. Incentivar a la población estudiantil para que asistan a las aulas escolares y se bajen las cifras de deserción escolar que llegaren a presentarse por el traslado y las dificultades de movilidad y transporte que deben soportar los estudiantes de escasos recursos.

El Contrato de Transporte Escolar en el Municipio de Bucaramanga, se encuentra inscrito en el BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS de inversión Municipal y registrado y viabilizado en el proyecto denominado: "SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR PARA ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, SANTANER", enmarcado dentro de los postulados del Plan de Desarrollo 2016-2019 "GOBIERNO DE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS". Línea Estratégica: Calidad de Vida. Componente: Bucaramanga educada, culta e innovadora. Programa: Acceso (Accesibilidad) educación para una ciudadanía inteligente y solidaria, con el No. De Registro: 20160680010167, de fecha 18 de Agosto de 2016, expedida por el Secretario de Planeación Municipal. En los términos anteriores queda planteada la necesidad de la suscripción del contrato a que se refiere el presente estudio.

El Municipio de Bucaramanga cuenta en la actualidad con 49 instituciones educativas de carácter oficial en el área urbana, con 126 sedes, que atienden la demanda pública en educación tradicional y modelos educativos flexibles en los niveles de preescolar, básica, media, Ciclos Lectivos Especiales Integrales - CLEI y cinco centros educativos rurales que cubren el sector rural y ofrecen los modelos de escuela nueva y post primaria. Así mismo, tres jardines infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF que ofrecen grado cero y atienden niños de cinco años en educación tradicional. El promedio de la matrícula del año 2017 en las Instituciones educativas oficiales del Municipio de Bucaramanga, según reporta el SIMAT asciende a la cantidad de 71.168 estudiantes, muchos de los cuales (52.041 estudiantes) pertenecen a un sector económicamente y socialmente deprimido, tipificado en estratos social 0, 1 y 2, que se ubican en zonas de alto riesgo social, sus padres son de bajos ingresos económicos, se dedican a trabajar en diferentes lugares impidiéndoles ejercer control efectivo sobre el proceso educativo de sus hijos, muchos viven dispersos y distantes de los centros de educación, por lo que para poder acceder a la educación y poder graduarse, los jóvenes deben desplazarse por largos trayectos de la geografía, con los correspondientes peligros de toda índole, cuando no que sencillamente abandonan sus estudios, por lo que se hace necesario la contratación del transporte escolar en las rutas establecidas para poder cumplir con el derecho fundamental a la educación de la población en edad escolar. Adicionalmente según estadísticas del promedio de la matrícula para el año 2017 existen un total de 1.194 estudiantes que presentan condición de alguna discapacidad. Esta contratación minimiza el grado de deserción escolar, de ausentismo de los estudiantes y la existencia de población no escolarizada.





**POBLACIÓN ESTUDIANTIL BENEFICIARIA**

<b>SECTOR RURAL</b>			
<b>RUTA</b>	<b>UBICACIÓN ESTUDIANTES</b>	<b>DESTINO</b>	<b>ESTUDIANTES</b>
1	SHALOM, FINCA ROSA BLANCA, BLANCA MORALES, LOS CACERES	BOSCONIA	36
2	SABANA (SALON COMUNAL), Y SAN IGNACIO LA SABANA (TIENDA DE DON ALFREDO), SAN IGNACIO (CASA DE SENORA GLORIA), PUENTE TIERRA,	MEGACOLEGIO COLORADOS DAMASO ZAPATA VIEJAGUAL	12
			20
3	ANGELINOS (FINCA BUENOS AIRES) HACIENDA SAILAM,	COLEGIO SANTA RITA	105
4	VEREDA EL GUALILO ALTO (FINCA EL ORIENTE), GUSTAVO ABRIL,	RURAL LA MALAÑA ORIENTE MIRAFLORES AMERICAS NORMAL LICEO	49
		NORMAL AMERICAS	
5	VILLA CARMELO (PUESTO DE SALUD),	VIEJAGUAL	78
6	ANGELINOS SECTOR BOSCONIA (LA TRANQUILLA), FINCA DE DON JOSE SANTOS, TIENDA SEFELINO MEJIA	BOSCONIA	16
7	VEREDA MAGUEYES (ESCUELA) CAPILLA ALTA, SANTA RITA PARTE ALTA (ESCUELA)	ESCUELA SANTA RITA	80
8	BOSCONIA (CASETA FERMIN), SECTOR LA CURVA, SANTOS BAJOS (DOÑA ANA GREGORIA), RANCHO PLUMA	SANTANDER TECNOLÓGICO IPA SALESIANO REAL DE MINAS NORMAL LA PILOTO JORGE ARDILA DUARTE DAMAZO ZAPATA	55
9	LOS SANTOS PARTE ALTA (LA CURVA),	ESCUELA LOS SANTOS ESCUELA SANTA RITA	35
10	SANTOS BAJO (CASA DE ANNA GREGORIA)	BOSCONIA	37
11	SANTOS BAJO (CASA DE ANNA GREGORIA)	SANTANDER COLEGIO LOS ANGELES COLEGIO MARIA CANO	19
12	CAPILLA BAJA (BAHONDO) DEJA EN LA ESCUELA, LLANADAS, CORRAL DE PIEDRA, ROSA BLANCA (CASA DE LA PRESIDENTA JAC)	ESCUELA RURAL LA CAPILLA BOSCONIA	101
13	RETIRO CHIQUITO (KILOMETRO 12), GUALILO BAJO, MALAÑA	ORIENTE MIRAFLORES BICENTENARIO AMERICAS LICEO PATRIA TECNOLÓGICO NORMAL	95
14	RETIRO GRANDE (EMBALSE), MONSERRATE BAJO, MONSERRATE ALTO, ESCUELA DE BOLARQUI, CUCHILLA ALTA, BOLARQUI	ESCUELA MONSERRATE ESCUELA BOLARQUI	70
15	ABURRIDO BAJO (SALON COMUNAL), ESMERALDA (ESCUELA)	VIEJAGUAL	35
16	SAN PEDRO ALTO (FINCA MIRADORES) SAN PEDRO BAJO, (ESCUELA)	VIEJAGUAL	42



17	MALAÑA OCCIDENTAL (HOGAR INFANTIL SANTA TERESITA, PLANTA DE MORRORICO)	BICENTENARIO AMERICAS LICEO TECNOLOGICO NORMAL	44
18	RETIRO OHQUITO ALTO (FINCA LA ESPERANZA,) FINCA DE RAYMUNDO, FINCA FRONTERAS, VEREDA SAN JOSE (ALTO DE LOS PADRES)POR LA VIA	ORIENTE MIRAFLORES BICENTENARIO AMERICAS TECNOLOGICO SANTANDER NORMAL	35
19	SANTA BARBARA (KILOMETRO 12 ) KILOMETRO 3,	ORIENTE MIRAFLORES BICENTENARIO AMERICAS LICEO NORMAL	135
20	EL NOGAL, VILLA LUZ	VJAGUAL	81
21	SALON COMUNAL BUENA VISTA, PANADERIA DOÑA OLGA, SECTOR LA VIRGEN, KILOMETRO 3 MAS 400, (CARPINTERIA)	ORIENTE MIRAFLORES LAS AMERICAS BICENTENARIO NORMAL TECNOLOGICO SANTANDER LICEO	110
22	PEDREGAL (CAPILLA), TIENDA DOÑA ADELMA	TECNOLOGICO ESCUELA LA MALAÑA AMERICAS ELICIEO PATRIA ESCUELA LAS VEGAS	114
23	ORIGEN: VEREDA VJAGUAL, EL NOGAL, CORREGIMIENTO 1	COLEGIO VJAGUAL GARCÍA HERRERO	96

Fuente: Estudios Previos Subasta Inversa No. SEB-SASIP-002-2016

RUTAS	UBICACION ESTUDIANTES	DESTINO/COLEGIO	ESTUDIANTES
24	VILLAS DE SAN IGNACIO, BAVARIA I, BAVARIA II,	CLUB UNION SEDE B (A.M)	25
25	VILLAS DE SAN IGNACIO, BAVARIA I, BAVARIA II,	CLUB UNION SEDE B (P.M)	316
26	VILLAS DE SAN IGNACIO, BAVARIA I, BAVARIA II,	CLUB UNION SEDE B, MAIPORE SEDE C Y OLAS BAJAS (A.M. y P.M)	124
27	VILLAS DE SAN IGNACIO, BAVARIA I, BAVARIA II,	I.E SANTANDER (P.M)	300
28	LUZ DE SALVACION CARACOLI	INEM (A.M y P.M)	280

Fuente: Estudios Previos Subasta Inversa No. SEB-SASIP-002-2016





La población estudiantil que se benefició con el servicio de Transporte terrestre Automotor Especial Escolar es de 2.505 estudiantes en total discriminados así: 1.480 del sector rural y 1.025 del sector urbano.

**FUENTE DE FINANCIACIÓN DE TRANSPORTE ESCOLAR PÚBLICO  
RECURSOS PROPIOS - VIGENCIA 2017**

El presupuesto inicial aprobado para el contrato 015 correspondiente a Transporte Escolar vigencia 2017 fue de **\$2.879.778.282** con recursos propios de la Entidad, por medio del Decreto 169 del 18 de Octubre de 2017 se aprobó un crédito por **\$501.256.443** y por medio del Decreto 209 de 19 de Noviembre de 2017 un contracrédito de **\$15.196.821,55** dando como resultado un saldo definitivo de **\$3.365.837.903,45**.

Al final del contrato se ejecutó un total de **\$3.180.532.293** que corresponde a un 94,5% del presupuesto definitivo y quedó como presupuesto no ejecutado un total de **\$185.305.610,45** que al final de la ejecución del contrato, es un saldo a favor que se reversa del registro presupuestal y queda a favor del Municipio de Bucaramanga, la destinación de los recursos se apropian al cierre de la vigencia fiscal.

<b>PRESUPUESTO</b>	<b>\$ 2.879.778.282</b>	
<b>CREDITO</b>	<b>\$ 501.256.443</b>	<b>DECRETO 169 DE OCTUBRE 18 DE 2017</b>
<b>CONTRACREDITO</b>	<b>\$ 15.196.821,55</b>	<b>DECRETO 209 DE NOVIEMBRE 19 DE 2017</b>
<b>DEFINITIVO</b>	<b>\$ 3.365.837.903,45</b>	
<b>COMPROMISOS</b>	<b>\$ 3.180.532.293</b>	

Fuente: Secretaría de Hacienda. Municipio de Bucaramanga.

**❖ PRESUPUESTO NO EJECUTADO DE TRANSPORTE ESCOLAR  
PÚBLICO – VIGENCIA 2017**

<b>PRESUPUESTO NO EJECUTADO</b>	<b>\$185.305.610,45</b>
---------------------------------	-------------------------

Fuente: Secretaría de Hacienda. Municipio de Bucaramanga

El presupuesto no ejecutado al final de la ejecución del contrato, es un saldo a favor que se reversa del Registro Presupuestal y queda a favor del Municipio de Bucaramanga.



### **Fundamento Jurídico del Programa de Transporte Escolar:**

De acuerdo con el Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, le corresponde al municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. Bajo este criterio, corresponde a los alcaldes cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo y dirigir la acción administrativa del municipio, asegurando el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 315 de la Constitución Política. Planificación y prestación del "(...) servicio educativo en los niveles de pre - escolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad", a su vez le competen funciones del orden constitucional y legal, por lo que de conformidad con la ley 715 de 2001, a los Municipios les compete garantizar el buen desarrollo, funcionamiento y ejecución del derecho fundamental y constitucional de la educación (Art. 67 C.N).

Cabe señalar que el artículo 44 de la Constitución Nacional, establece que son "derechos fundamentales de los niños entre otros, la educación, la cultura, la libre expresión de su opinión (...). Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Así mismo, el artículo 67 de la Carta Política, califica el derecho a la educación como un derecho fundamental y un servicio público a cargo del Estado, dada su función social.

En este orden de ideas, le corresponde al Estado Colombiano regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación, velar para que la calidad educativa se extienda entre las distintas áreas del saber, entendiendo por ello que no basta solo el básico concepto de impartir la educación sino que intrínsecamente se hallan otros deberes y obligaciones a cargo del Estado que la dignifican y califican como una educación de calidad y pertinente a la demanda de la actual sociedad, siempre y cuando se mantengan las mínimas condiciones de cobertura del servicio a través de un adecuado acceso en condiciones necesarias y dignas.

Ahora bien, la Ley de Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006) regula en el artículo 41 como obligaciones del Estado, la de "Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los Niveles Nacional, Departamental, Distrital y Municipal para asegurar la prevalencia de sus Derechos" y también establece que debe asegurar los medios y condiciones que les garanticen la permanencia en el sistema educativo y el cumplimiento de su ciclo completo de formación. A su turno en el numeral 17 del artículo 41 dispone que el Estado debe "garantizar las condiciones para que los niños, las niñas desde su nacimiento, tengan acceso a una educación idónea y de





calidad bien sea en instituciones educativas cercanas a su vivienda o mediante la utilización de tecnologías y medios que garanticen dicho acceso tanto en los entornos rurales como urbanos”.

## MUESTRA CONTRACTUAL

Para el desarrollo de la Auditoría Gubernamental Modalidad Especial; el Equipo Auditor revisó el 100 % de la contratación respectiva al Transporte Escolar por valor inicial de \$ 2.820.534.749, toda vez que la fuente de financiación es con recursos propios del Municipio de Bucaramanga.

015 -2017	TRANSPORTES CALDERÓN	\$2.820.534.749	150
ADICIÓN		\$545.303.154	29
<b>TOTAL</b>		<b>\$ 3.365.837.903</b>	<b>179</b>

Fuente: Estudios Previos. Contrato No. 015 de 2017

## 4. SUBASTA INVERSA No. SEB-SASIP-002-2016.

La Alcaldía de Bucaramanga – Secretaría de Educación para garantizar una eficiente prestación en el servicio de Transporte Escolar vigencia 2017, realizó proceso de selección abreviada mediante subasta inversa No. SEB-SASIP-002-2016, cumpliendo con la normatividad conferidas en el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, decreto 2474 de 2011, Decreto 1082 de 2015, Decreto delegación Municipal No. 004 del 20 de enero de 2016, el Equipo Auditor evidenció en la etapa pre- contractual la realización de las visitas de inspección y conocimiento de rutas en los diferentes sectores rurales y urbanos del Municipio de Bucaramanga, con el fin de conocer la estimación del riesgo, contenidos en el alcance de los pliegos de condiciones definitivo, igualmente se presentaron propuestas de ocho (08) oferentes incluyendo la oferta económicas con sus respectivas pólizas al proceso señalado.

Al pliego de condiciones se hicieron observaciones las cuales fueron resueltas por la entidad y publicadas en el portal del Secop; se subsanaron las deficiencias enunciadas en las ofertas por parte de los oferentes para hacer uso al derecho de contradicción y al debido proceso.





Se publicó el informe final de evaluación de requisitos habilitantes comunicando cuales fueron los proponentes habilitados para la participación de la audiencia de subasta inversa para la selección del contratista.

Se realizó la subasta inversa presencial con los 5 proponentes habilitados observándose que no se presentaron advertencias ni manifestaciones frente al informe de evaluación sobre los requisitos habilitantes.

Posteriormente se dio inicio a la apertura de sobres el cual contiene la oferta económica, el cual arrancó la subasta en valor de (\$2.849.025.000) y se da como tiempo mínimo de tres (03) minutos para realizar los lances; dos (02) oferentes no realizaron lances, dos (02) oferentes realizaron lances pero sin el cumplimiento del margen mínimo de mejora, el oferente Transportes Calderón ofertó la suma de \$2.820.534.749, mejora de \$28.490.250, por lo anterior se procedió a adjudicar al que ofreció el menor precio por los productos objeto de subasta inversa.

Seguidamente en la etapa contractual y de ejecución se perfeccionó el contrato con las firmas de las partes y para su ejecución se expidieron los registros presupuestales, la adquisición y aprobación de las garantías tanto del contrato inicial como el de la adición, así mismo se cancelaron los impuestos, estampillas, tasas y contribuciones ordenados por las normas vigentes.

Se presentaron certificados de aportes de parafiscales y sistemas de seguridad social integral emitida por Jairo Humberto Arévalo Games, en calidad de Revisor fiscal de Transportes Calderón. Es de señalar que la Alcaldía de Bucaramanga solo ejecutó en el contrato No. 015 de 2017 el valor de \$ 2.768.032.656 del presupuesto total, toda vez que se presentaron inejecuciones presupuestales a favor del Municipio por valor de \$185.305.610, en consecuencia al paro de maestros que inicio el 11 de mayo y terminó el 16 de junio de 2017 y anormalidades académicas propias de la ejecución del contrato.

Con la verificación realizada a la etapa pre- contractual y de ejecución contenida en el expediente del contrato, queda demostrado que las etapas, fueron ajustadas a los postulados normativos previstos en la ley, no obstante se evidenciaron las siguientes irregularidades.

**HALLAZGO No. 1 ADMINISTRATIVO - DISCIPLINARIO (Observación 1, 2 y 4)  
PUBLICACIÓN EXTEMPORÁNEA SECOP.- INCUMPLIMIENTO AL  
CRONOGRAMA DEL PROCESO CONTRACTUAL, VULNERACIÓN AL  
PRINCIPIO DE PLANEACIÓN – INCUMPLIMIENTO A ESTUDIOS PREVIOS Y  
PLIEGO DE CONDICIONES.**





**SE UNIFICAN LAS OBSERVACIONES 1, 2 y 4, TENIENDO EN CUENTA QUE LOS HECHOS ENUNCIADOS TRATA DEL UNICO EXPEDIENTE CONTRACTUAL.**

**OBSERVACIÓN No. 1: ESTUDIOS PREVIOS SIN FECHA- INCUMPLIMIENTO AL CRONOGRAMA- PUBLICACIÓN EXTEMPORANEA EN EL SECOP**

Del análisis de la carpeta contractual No. 015 de 2017, correspondiente a la subasta inversa No. SEB-SASIP-002-2016, suscrito el día 03 de febrero de 2017, entre la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL, y TRANSPORTES CALDERON S.A,** cuyo objeto fue **"...PRESTACIÓN DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL ESCOLAR, IDA Y REGRESO DE LOS ESTUDIANTES DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS OFICIALES RURALES Y URBANAS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, CONFORME A RUTAS ESTABLECIDAS ..."**, cuantía: \$ 2.820.534.749, el Equipo Auditor evidenció las siguientes irregularidades:

- Los estudios de conveniencia y oportunidad, análisis del sector y estudio del mercado realizado por la Secretaría de Educación Municipal carecen de fechas de elaboración de los documentos. Con lo anterior, se observa falta de controles en la verificación de los contenidos de los mismos por parte de la entidad, lo que genera una desorganización documental, impidiendo realizar un seguimiento cronológico de los procesos contractuales y constatar que tales actos hubiesen generado sus efectos debidamente.
- Se evidenció incumplimiento al cronograma del proceso de subasta inversa No. SEB-SASIP-002-2016, ya que los adjudicatarios deben suscribir los contratos estatales dentro del término establecido en el pliego de condiciones o en los actos administrativos que modifiquen de forma justificada el cronograma"; en tal sentido, los Pliegos de Condiciones Definitivos del proceso de subasta inversa No. SEB-SASIP-002-2016", referente a la "CRONOLOGIA DEL PROCESO", define que la suscripción, perfeccionamiento, legalización del contrato y acta de inicio debía hacerse dentro de los dos (2) días hábiles contados a partir del día siguiente del acto de adjudicación. Dado lo anterior, el contrato debió firmarse entre las partes, entre el 25 y 26 de enero del mismo año; no obstante, éste se suscribió el 03 de febrero y con acta de inicio el 07 de febrero de 2017, es decir, once (11) días hábiles después de lo establecido en el pliego antes mencionado.
- **PUBLICACIÓN EXTEMPORANEA EN EL SECOP** del contrato, el cual fue perfeccionado el 03 de febrero de 2017, y reportado en plataforma del SECOP el 02 de marzo de 2017.



Resulta imperativo que las entidades estatales cumplan con las obligaciones de publicidad – cronogramas de los diferentes actos expedidos en el curso de los procesos contractuales, lo que permite entregar al colectivo ciudadano la oportunidad de poder participar en los diferentes procesos y programas sociales que adelante el Estado conforme a los principios orientadores de la contratación estatal y la Ley 80 de 1993, el cual hace énfasis en el principio de publicidad de aquellas actividades que deban realizar las entidades del Estado en un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales se ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz

Visto lo anterior, se colige la vulneración y/o no acatamiento de lo dispuesto en el Decreto 1510 de 2013, artículo 19, inherente a la Publicidad en el SECOP, concluyéndose que los casos mencionados se omitieron en las vigencias 2016, y 2017 el deber funcional de publicar los documentos pre y/o contractuales dentro de los términos de ley, así mismo la trasgresión de la Ley 80 de 1993, manual de contratación, principios de la contratación y la Ley 734 de 2002.

## **OBSERVACIÓN No. 2: INCUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN**

El Equipo Auditor evidenció que teniendo en cuenta el calendario escolar para la vigencia 2017, no se cumplió totalmente con el período colegial, esto es, 16 días sin prestar el servicio de transporte escolar a los beneficiarios del programa, afectando los estratos 0,1 y 2, Víctimas del Conflicto Armado, Comunidades Étnicas y Poblaciones con necesidades Educativas Especiales que para el caso en concreto son personas que por su naturaleza o por determinadas circunstancias, se encuentran en mayor medida expuestas a la exclusión, y/o a situaciones de pobreza; así mismo el estado debe preservar las Políticas y lineamientos Técnico - Administrativos definidos por el Ministerio de Educación. En tal sentido, se observan deficiencias en la planeación contractual al no adelantar el proceso oportunamente ya que mediante Acuerdo Municipal No. 013 del 12 de octubre de 2016, el Honorable Concejo de Bucaramanga, autorizó comprometer vigencias futuras excepcionales para darle agilidad al respectivo proceso contractual correspondiente a la prestación del servicio escolar en Bucaramanga, lo que conllevó a que se afectará la estrategia diseñada por el MEN, en lo relativo a la permanencia escolar y mejoramiento del desempeño estudiantil, y que para este caso en concreto la deserción de alumnos para la vigencia 2017 fue del 40% de los educandos, según datos reportados por los rectores de las Instituciones Educativas.

Por lo anterior, las Entidades Estatales deben tener en cuenta el principio de planeación de aquellas actividades que deban realizar antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales se ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.





Así las cosas, se vislumbra la vulneración y/o no acatamiento de lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, manual de contratación, principios de la contratación y la Ley 734 de 2002.

**OBSERVACION No.4: INCUMPLIMIENTO A ESTUDIOS PREVIOS Y PLIEGOS DE CONDICIONES: (SUPERVISOR).**

En los estudios previos en el numeral 3.5 y en los pliegos de condiciones del contrato No. 015 de 2017, se estableció que la supervisión del contrato de Transporte Escolar requería de un seguimiento integral, que incluía: “ (...) Técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que será ejercido por un supervisor, el cual El MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, designará mediante acto administrativo, hecho que será comunicado al prestador del servicio antes de iniciar la ejecución del contrato. Este supervisor ejercerá las funciones inherentes a su función y en especial las consagradas en los artículos 83, 84 y 85 de la ley 1474 de 2011...”.

En atención a lo anterior el Equipo Auditor considera que el perfil del supervisor designado por la Secretaría de Educación Municipal para ejercer el seguimiento al Contrato en mención, no es el profesional que cumpla con las calidades requeridas en los estudios previos y pliegos de condiciones, toda vez, que analizada la hoja de vida del Supervisor es de profesión Administrador de Empresas, por lo que se evidencia que no es financiero, contable ni jurídico, para efectuar un control eficiente y eficaz sobre la ejecución y operación de este contrato. Este contrato que por su naturaleza requiere de un Equipo Interdisciplinario para ejercer la supervisión, con el fin de proteger la moralidad administrativa y prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, ya que las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. Si la Entidad Estatal carece de personal idóneo para ejercer la supervisión, podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

De lo anterior, se colige la vulneración y/o no acatamiento de lo dispuesto en el Decreto 1474 en sus artículos 83-84 y 85, así mismo la trasgresión de la Ley 80 de 1993, manual de contratación, principios de la contratación y la Ley 734 de 2002.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

**OBSERVACION No. 1 Publicación Extemporánea SECOP – Incumplimiento al Cronograma del proceso contractual**



*"...El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe "edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierto; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración".*

*En relación con el principio de publicidad, el cual se encuentra inmerso junto con otros principios en los procesos de selección de contratistas, Colombia Compra Eficiente invita a las Entidades Estatales a revisar la publicación de la totalidad de su actividad contractual y publicar de forma extemporánea la no publicada oportunamente, tomando los correctivos necesarios para cumplir a cabalidad con el principio de publicidad y evitar errores en la información.*

*Es por ello que, no obstante haberse presentado publicaciones extemporáneas, la finalidad del principio de publicidad, se cumplió por parte de la Secretaría de Educación, toda vez que no existió omisión, sino extemporaneidad, permitiendo poner a disposición de los administrados, las actuaciones de la administración, con el objetivo de garantizar su transparencia y permitir la participación de quienes se encontraban interesados.*

*El cronograma del proceso contuvo la suscripción, perfeccionamiento y legalización del contrato; presentación y aprobación de garantías; RP y Acta de Inicio como las fechas programadas por la Entidad. No obstante esta situación, el perfeccionamiento como punto de partida se realizó el día 3 de febrero de 2017, una vez fue revisada y aprobada la minuta por parte del contratista. En ese orden de ideas y contándose con la radicación de la minuta se procedió con con la etapa de legalización en el menor tiempo posible, teniéndose al segundo día hábil la aprobación de garantías, expedición del certificado del registro presupuestal y suscripción del Acta de inicio.*

*De igual manera nos permitimos aclarar que de la fecha planeada en el cronograma del proceso transcurrieron siete (7) días hábiles en el cumplimiento del trámite requerido..."*

#### **OBSERVACION No.2 Incumplimiento al Principio de Planeación**

*"...El municipio ha dado cumplimiento a las estrategias que permiten la permanencia de sus estudiantes dentro del sistema educativo, para lo cual se apoya a esta población con un servicio de transporte escolar, en aras de disminuir deserción logrando la permanencia de los estudiantes dentro del sistema educativo.*

*Por lo anterior, la proyección de un proceso contractual que resultase eficaz y acorde a las necesidades técnicas requirió del análisis presupuestal y técnico de las rutas, instituciones educativas, vías de acceso, y cantidad de beneficiarios lo que significó un tiempo prudencial en la confección de los actos administrativos propios de la modalidad de Selección Abreviada por Subasta Inversa Presencial. Así, se dio inicio de un proceso con reglas claras que recibió ocho (8) propuestas, de lo que se colige un proceso transparente que derivó en la pluralidad de oferentes obtenida.*

*Del análisis de la consecuencia de afectación de la estrategia diseñada por el MEN, se obtiene que la fluctuación de la matrícula durante el primer mes de inicio del calendario escolar refleja una matrícula con un porcentaje muy inferior al que reporta el sistema de matrícula SIMAT después del primer bimestre del año y corresponde a situaciones familiares como por ejemplo matrículas extemporáneas, traslados de institución educativa, cambios de residencia y demás, no se derivan directamente de las estrategias de acceso y permanencia como sucede una vez se estabiliza la matrícula académica.*

#### **OBSERVACION No. 4 Incumplimiento a Estudios Previos y Pliegos de Condiciones (Supervisor)**





*“...En atención que los estudios previos de conveniencia y oportunidad establecieron en el capítulo 3 literal 3.5 LA SUPERVISIÓN “La ejecución del contrato tendrá un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que será ejercido por un supervisor, el cual EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA, designará mediante acto administrativo, hecho que será comunicado al prestador del servicio antes de iniciar la ejecución del contrato. Este supervisor, ejercerá las funciones inherentes a su función y en especial las consagradas en el artículo 83,84 y 85 de la ley 1474 de 2011” por lo anterior la designación del supervisor se realiza en la calidad de un profesional que pueda realizar el seguimiento a la ejecución del contrato y a la observación del cumplimiento de los requerimientos exigidos en la minuta del contrato y los estudios previos, lo cual tiene una tarea de observación, seguimiento y vigilancia que respetuosamente puede realizar cualquier profesional titulado en una universidad de la república de Colombia, para el caso fue designado el profesional especializado que hace parte de la planta de empleados de la Alcaldía de Bucaramanga desde el 08 de Marzo de 1990, lo cual le permite tener una experiencia laboral en diversos cargos de tipo técnico, administrativo, directivo, supervisión de personal, que a la fecha ha venido realizando a cabalidad. Hernando Vesga Díaz, quien fue supervisor del contrato 015 2017, es Administrador de Empresas, egresado de la Universidad Cooperativa de Colombia, con un magister en administración de empresas egresado de la universidad Santo Tomás, profesor universitario por 18 años y con una experiencia de más de 60 meses de cargos directivos, es de anotar que el pensum de la facultad de administración de empresas se inscriben créditos correspondientes a las cátedras de financiera, contable y administrativa, adicionalmente la secretaria de educación cuenta con un equipo jurídico y financiero que brindan el apoyo requerido al supervisor cuando este lo requiere. Así mismo el funcionario ha recibido capacitación por parte de la administración municipal como se evidencia en la circular 046 del 16 de febrero 2018 y entrega del Manual de contratación y guía para supervisores. Anexo evidencia 3 pdf en CD.  
Por lo anterior podemos concluir que no existe una vulneración al decreto 1474 en sus artículos 83,84 y 85 ni a la ley 80 de 1993 y por consiguiente no se vulnera la ley 734 de 2002 en el desarrollo de la supervisión, que como lo dice lo establecido en la minuta del contrato y los estudios previos de conveniencia y oportunidad la supervisión tenía como objetivo el seguimiento, verificación de las actividades, la calidad de los vehículos, la idoneidad de sus conductores y auxiliares y el buen y adecuado uso de los recursos financieros, los cuales se pueden observar en la liquidación del contrato, que tienen un saldo a favor del Municipio por un monto superior a los \$185.000.000 como lo demuestra el Acta de pago y liquidación del contrato anexos a los documentos de la contraloría...”*

## **CONCLUSIÓN DEL EQUIPO AUDITOR. OBSERVACIONES Nos. 1,2 y 4**

Teniendo en cuenta lo enunciado se ratifica la observación como un hallazgo de tipo Administrativo - Disciplinario por el incumplimiento reiterativo en el deber de Publicidad en el portal único de Contratación Estatal, - SECOP, contraviniendo lo descrito en el Manual de Contratación de la entidad vigente para la época de los hechos y el Decreto 1510 de 2013- Decreto 1082 de 2015, así mismo sin existir justificación alguna de la dilación en la legalización del contrato No. 015 de 2017. Situación que afecta la publicidad y transparencia de las diferentes novedades que se dan en los procesos contractuales y que deben ser de público conocimiento para todos aquellos que tengan interés en los mismos.

Referente al principio de planeación se puede inferir la expedición de la Ley 80 de 1993 se introdujo un cambio sustancial en la regulación normativa de la contratación estatal en Colombia. Así, contrario al régimen anterior excesivamente reglamentario contenido en el Decreto Ley 222 de 1983, la Ley 80 de 1993 fue concebida como una ley de principios orientadores de la gestión contractual del estado, a tono con





la realidad del país ante el surgimiento del Estado Social de Derecho implementado con la Constitución Política de 1991.

La Ley 80 de 1993 nominó y tipificó una serie de principios aplicables a la gestión contractual del estado, los cuales cuentan con un desarrollo y una regulación especial en la propia ley. Uno de aquellos principios que rigen la contratación estatal es el de la planeación el cual, si bien no fue nominado como tal expresamente en el Estatuto General de la Contratación, se desprende con absoluta claridad de algunas de las disposiciones allí contenidas, así como de la propia normatividad constitucional y de las reglas previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De manera general, el principio de la planeación hace referencia a aquellas actividades que deben realizar las entidades del estado antes de adelantar un proceso de contratación encaminadas a determinar, de forma precisa, la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar y los recursos con cargo a los cuales ejecutará el contrato, todo lo cual tiene como fin último satisfacer el interés general, haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz.

Así, el principio de la planeación, de cara a la gestión contractual del Estado, se materializa en que el actuar de las entidades públicas sea coordinado por oposición a lo improvisado, lo cual se compendia en una serie de disposiciones legales y reglamentarias que imponen un determinado comportamiento a cargo de las entidades del estado, concretamente, en lo que tiene ver, por ejemplo, con la apropiación de los recursos necesarios para el pago de las obligaciones derivadas de un contrato estatal, la elaboración de estudios previos con la finalidad de determinar con precisión la necesidad pública a satisfacer y el objeto a contratar, la elaboración de estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto a contratar, así como la elaboración de pliegos de condiciones y cumplimiento al cronograma programado que contengan reglas claras y objetivas tendientes a lograr la selección de la oferta más favorable para la administración, entre otras.

Frente al incumplimiento de los estudios previos y pliegos de condiciones, este contrato que por su naturaleza requiere de un Equipo Interdisciplinario para ejercer la supervisión, la Secretaría de Educación debe tener en cuenta el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 numeral 4° de la Ley 80 de 1993, que establece el deber de las entidades estatales de adelantar: "revisiones periódicas de los servicios prestados o bienes suministrados para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promoverán las acciones de responsabilidad contra estos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan", las entidades territoriales deben garantizar la supervisión a los contratos del servicio de Transporte Escolar que suscriban, con cualquier fuente de recursos. Este deber de las entidades se puede cumplir de dos formas: a) asignando a un(os) funcionario(s) de la dependencia responsable del tema en la secretaría de educación, la realización de dichas revisiones periódicas, y en general,





el seguimiento y supervisión del respectivo contrato o b) contratando con un tercero, previos los procedimientos regulatorios del concurso de méritos de la interventoría de dichos contratos. En ambos casos se deberá definir claramente el alcance de las funciones del supervisor designado o del interventor contratado, para lo cual se tendrán en cuenta el alcance de las obligaciones pactadas en los estudios previos y en el contrato objeto de supervisión o interventoría y el deber de colaboración del contratista con la administración, consagrado en el numeral 2° del artículo 5 de la mencionada Ley 80 de 1993. En consecuencia, las entidades territoriales certificadas deben garantizar la supervisión o interventoría a los contratos suscritos entre la Secretaría de Educación y los prestadores del servicio educativo. Considerando la magnitud y complejidad de la contratación en algunas zonas del País, el Ministerio recomienda a las entidades territoriales con una contratación significativa que realicen la supervisión e interventoría con un tercero altamente calificado en el tema con idoneidad plenamente certificada. Siguiendo las orientaciones de la DIRECTIVA MINISTERIAL No. 09 emitida por el Ministerio de Educación.

Así las cosas se ratifica en todos sus alcances las observaciones iniciales por considerar que las pruebas aportadas no son conducentes ni pertinentes en la aclaración de las irregularidades endilgadas pues, estas, no desvirtúan los hechos detectados, lo observado se mantiene y se configura en hallazgo Administrativo con alcance Disciplinario, el cual deberá incluirse en el Plan de Mejoramiento de la Alcaldía de Bucaramanga - Secretaría de Educación, en la vigencia 2017 PGA 2018, para que la entidad incorpore acciones pertinentes.

#### **DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:**

##### **HALLAZGO No.1**

**ALCANCE DEL HALLAZGO:** Administrativo  
**PRESUNTOS RESPONSABLES:** Alcaldía de Bucaramanga - Secretaría de Educación Municipal

##### **HALLAZGO No.1**

**ALCANCE DEL HALLAZGO:** Disciplinario  
**PRESUNTOS RESPONSABLE:** ANA LEONOR RUEDA VIVAS  
(SECRETARIA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL)

**NORMA VIOLADA:** **PRESUNTAMENTE** Artículo 35, numeral 1, artículo 34 numeral 2, artículo 48, numeral 1 de la ley 734 de 2002.  
Decreto 1510 de 2013  
Ley 80 de 1993



Decreto 1474 en sus artículos 83-84 y 85.

**HALLAZGO No. 2: ADMINISTRATIVO. (Observación 3) DESORGANIZACIÓN EN EL ARCHIVO E INCONSISTENCIAS EN PLANILLAS DE CONTROL EN EL CONTRATO DE TRANSPORTE ESCOLAR.**

Previo revisión y verificación de la etapa de ejecución del Contrato No. 015 de 2017, observó el Equipo Auditor, que las planillas de asistencia de los estudiantes beneficiarios del contrato de Transporte Escolar para la vigencia 2017, no se aprecia un orden cronológico, no hay designación de fecha ni de ruta, en algunas de las evidencias revisadas solo especifican el mes y no los días, lo que ocasiono dificultad para determinar el número de beneficiarios, transportados mensualmente.

El Artículo 4 de la ley 594 del 04 de Julio del 2000 Ley General de Archivo, establece los Principios generales.

*"El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley"*

Lo anterior, presenta falencias para la verificación de la información de los documentos que se encuentran en los archivos de la carpeta contractual, por no llevar unos archivos eficientes y tener soportes de la información generada en el año 2017 del Programa de Transporte Escolar y finalmente dificultar el proceso de seguimiento y verificación al Equipo Auditor, lo que conlleva a que no se pueda realizar un control y cruce de información con las Instituciones Educativas.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*"... Con base a lo establecido en los estudios previos del contrato No 015 del 3 de febrero de 2017, en el capítulo 3 de las generalidades del contrato, en el numeral. 3.3.1. Obligaciones generales, en el inciso 3. Se establece "presentar a la supervisión las cuentas de cobro o facturas o su documento equivalente cuando esté obligado a ello y demás soportes, así mismo, en la minuta del contrato No 015 del 3 de febrero de 2017, el inciso 6. Dice "entregar a supervisor del contrato informe que se solicite sobre cualquier aspecto y/o resultados a si requiera". Por lo anterior atendiendo a la observación 3, se puede establecer que no existe una desorganización en el archivo o inconsistencias en los componentes requeridos, porque según el contrato para la presentación de las cuentas y/o legalización de las cuentas de cobro, ordena que toda factura o cuenta de cobro que*





*sea presentada debe contener como anexos : Certificación emitida por el supervisor donde conste las rutas reales realizadas, el número de estudiantes atendidos, así como las evidencias establecidas en los pliegos del cumplimiento del pago de los aportes al sistema general de seguridad social, ( salud, pensión y riesgos laborales) y los correspondientes parafiscales (SENA, CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR ) para todos los trabajadores que se hayan usado para la ejecución del contrato, El Municipio exige para la presentación de las cuentas de cobro los siguientes documentos: acta de pago con sello y VoBo de la oficina administrativa, factura de pago original, copia de minuta de contrato, copia de registros presupuestales, acta de liquidación para la última cuenta, copia del acta de inicio, copia de la designación del supervisor, copia del RUT actualizado, copia de las pólizas con actas de aprobación de garantías, copias de estampilla pro cultura 2% copia de parafiscales, certificación de la oficina de inventarios (pantallazo), foliación de todos los documentos a lápiz y legajado en gancho plástico, por lo anterior se puede establecer que el contrato no establece en las obligaciones que el contratista deba entregar unas planillas de control debidamente marcadas, foliadas, y ajustadas a la normatividad de archivo en el artículo 4 de la Ley 594 del 04 de Julio 2000, las cuales pueden ser solicitadas por el supervisor como apoyo al trabajo de control que se resume en la certificación expedida por el supervisor de las rutas realizadas en el periodo establecido y los estudiantes transportados , documento que si está establecido como requisito en los estudios previos y en la minuta del contrato No 015 del 3 de febrero de 2017, lo que permite establecer que solo se presenta algunas inconsistencia observadas por la auditoria en la secuencia de las planillas requeridas por el supervisor como una labor de apoyo al control llevado en el servicio de transporte prestado. Es de anotar que el plan de mejoramiento radicado el 13 de diciembre 2017, atendiendo los hallazgos para la vigencia 2016, se contempla todas las acciones pertinentes a realizar con las planillas de control con los estudiantes los cuales se están ejecutando en el contrato de la actual vigencia, de acuerdo a lo establecido en el documento de la contraloría municipal...".*

## CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR

Después de analizada la respuesta entregada por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, concluye el equipo Auditor que dicha contestación **NO DESVIRTÚA** la Observación Planteada, toda vez que la respuesta hace énfasis en las cuentas de cobro mensual y los soportes pertinentes exigidos en los estudios previos que esta debe presentar, sin embargo, la ley general de archivo establece que el manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades desde su origen y hasta su destino final son objeto de facilitar su utilización y conservación, disponer de la documentación organizada de forma que sea recuperable; a su vez en la ley 594 de 2000 en su artículo 4 literal c "...Las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del estado y la administración de justicia; son testimonios de los hechos y de las obras, documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias de estado al servicio al ciudadano..."

Para el caso del archivo del contrato 015 de transporte escolar vigencia 2017 que reposa en la Secretaria de Educación en sus estudios previos no se exigió al contratista llevar un mecanismo de control de los estudiantes transportados, sin





embargo existe una ley general de archivo que se aplica a todo el ordenamiento jurídico colombiano, independientemente de cualquier tipo de contratación estatal. Es de aclarar que esta obligación no está a cargo del contratista si no a cargo del gestor, en este caso La Secretaria de Educación, toda vez que la revisión que realizo el Equipo Auditor a las evidencias entregadas, fue difícil dar un concepto verídico, eficaz, preciso y concluyente.

Por lo anteriormente expuesto, se plasma un Hallazgo de tipo Administrativo el cual se deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento suscrito por la Entidad estableciendo mecanismos que permitan verificar la organización en el archivo y mecanismos de control de los estudiantes beneficiados por el contrato de Transporte Escolar.

#### **DICTAMEN DEL EJERCICIO AUDITOR:**

##### **HALLAZGO No.2**

**ALCANCE DEL HALLAZGO:**

Administrativo

**PRESUNTOS RESPONSABLES:**

Alcaldía de Bucaramanga - Secretaría de Educación Municipal

**HALLAZGO No. 3: ADMINISTRATIVO. (Observación 5) AMPLIACION DE LA COBERTURA.**

El Contrato de Transporte Escolar es un medio que promueve el acceso a la educación de la población con dificultades económicas, físicas y de movilidad a una Institución Educativa, por ello su principal objetivo es disminuir la deserción escolar en este tipo de poblaciones y garantizar desde su enfoque el acceso a la educación. Para el caso de Bucaramanga, existe una debilidad en el cubrimiento de la población en condición de discapacidad, pues muchas veces el hecho de incurrir en costos adicionales para las familias, como es el transporte, les hace sumamente difícil vincular a los niños, niñas, jóvenes y adolescentes a la Institución Educativa adecuada, para el caso de Bucaramanga, el IPA, institución que en reiteradas ocasiones ha solicitado el servicio de Transporte Escolar al Municipio, como se puede evidenciar en el oficio No. 10 de fecha 23 de Enero de 2017 donde se hace la solicitud formal del servicio de transporte, ero hasta el día de hoy no han tenido en cuenta los requerimientos de esta población vulnerable, lo que dificulta cumplir el objetivo principal de este proyecto.

En Colombia, desde el Derecho Constitucional se les considera a la población en condición de discapacidad, sujetos de especial protección acorde con lo establecido en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Carta Política, así como por la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional. Lo que significa que el Estado tiene una



serie de obligaciones básicas concretas fijadas en la carta que a su vez constituyen el punto de partida para la protección legal, jurisprudencial y de política pública, entre otras: contribuir a la eliminación de la discriminación, removiendo las normas y practicas excluyentes en función de la discapacidad y Bucaramanga no puede ser ajeno a este compromiso. Por lo anterior la Alcaldía de Bucaramanga-Secretaria de Educación, debe tener en cuenta las peticiones del Instituto de Problemas de Aprendizaje (IPA), para el año 2017 solo se transportó un niño del IPA desconociendo la petición de la Rectora de la Institución Educativa que corresponde a 68 alumnos en condición de discapacidad, cabe resaltar que los problemas de ellos son psicosociales y no profundos, esto confirmado por entrevista realizada a la Rectora del Instituto de Problemas de Aprendizaje (IPA).

De otra parte se debe tener en cuenta que en el PLAN DE DESARROLLO "GOBIERNO DE LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS" 2016-2019, PROGRAMA: Acceso (Accesibilidad): "Educación para una ciudadanía inteligente y solidaria", Objetivo: Asegurar el acceso a una educación pública gratuita, incluyente y participativa que contribuya a la formación de una ciudadanía inteligente democrática. Facilitando el acceso a los procesos de aprendizaje de manera efectiva, sin ningún obstáculo, ni discriminación y los niños, niñas y jóvenes y adolescentes más vulnerables o que se encuentren en un estado de indefensión. Buscando como meta de resultado reducir al 2% la tasa de deserción en educación básica primaria, manteniendo el 100% de los cupos de transporte escolar a estudiantes del sector rural que lo requieran.

Lo anterior, evidencia que no se está dando cumplimiento total el PLAN DE DESARROLLO "GOBIERNO DE LAS CIUDADANIAS Y LOS CIUDADANOS" 2016-2019.

## RESPUESTA DE LA ENTIDAD

*"...En atención a la observación desarrollada por el equipo de auditoría de la Contraloría, me permito informar que el contrato de transporte escolar, #015 del 03 de febrero de 2017, se realiza atendiendo una de las estrategias que el ministerio de educación nacional ha propuesto a las Secretarías de Educación con el fin de ampliar cobertura educativa a través de la permanencia de los estudiantes en las instituciones educativas, para el caso el objetivo del contrato de transporte escolar de Bucaramanga es el de movilizar a los estudiantes de 15 instituciones educativas de la ciudad que tienen estudiantes matriculados en los diferentes grados de educación y residen en su gran mayoría en la zona rural del municipio de Bucaramanga, lo cual se genera una cobertura con 23 rutas de transporte escolar para un total de 23 rutas de transporte escolar con una cobertura proyectada de 1.480 estudiantes y 5 rutas de áreas con riesgo como el café Madrid, que moviliza en 4 rutas los estudiantes del colegio villas de san Ignacio el cual está inhabilitado al servicio por riesgo estructural que pone en riesgo la vida de la comunidad educativa y una ruta adicional que le da cobertura al área de luz de salvación y moviliza estudiantes al colegio INEM para un total de 1025 estudiantes proyectados generando un gran total de 2505.*

*Por lo anterior a pesar que la observación realizada por la contraloría municipal tiene sustento jurídico y fundamento social, no es el contrato de transporte actual la estrategia para la movilidad de la población con dificultades económicas, físicas y de movilidad que refiere dicha observación, por lo*





*anterior la Secretaría de Educación se compromete a realizar el estudio técnico necesario para dar cumplimiento a los artículos 13, 47, 54 y 68 de la carta política con el fin de buscar una solución a los requerimientos realizados para ésta población vulnerable, teniendo en cuenta que la resolución de cobertura expedida por la Secretaría de Educación del Municipio, prioriza la garantía del derecho a la Educación de los estudiantes con discapacidad permitiendo que esta población vulnerable tenga prioridad en el acceso a los cupos en las instituciones educativas más cercanas a los sitios de residencia, lo cual minimiza los riesgos de deserción escolar y permite la ampliación de coberturas con éste tipo de población...".*

## CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR

Una vez analizada la respuesta entregada por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, concluye el equipo Auditor que dicha contestación **NO DESVIRTÚA** la Observación Planteada, ya que en entrevista realizada a la rectora del Instituto de Problemas de Aprendizaje IPA, Esperanza Vera Arias, manifestó: "... Oficié y la Secretaria de Educación me negó el servicio de transporte escolar público. Desconozco los motivos en el cual no se toma la población estudiantil de la Institución en cuenta...". Además, la Secretaria argumentó que solo se presta el servicio para las zonas rurales. Debo precisar que toda la población que se transporta al IPA, lo realiza en transporte normal como busetas y Vans, toda vez que sus discapacidades son de orden psicosocial y/o comportamental que no les limita para desplazarse de manera normal...". Teniendo en cuenta este argumento, la respuesta de la entidad no aplica para este caso, no se necesita un contrato de transporte diferente al que se utiliza anualmente ni estudios técnicos diferentes y especiales para atender a la población estudiantil del IPA.

Por lo anteriormente expuesto, se plasma un Hallazgo de tipo Administrativo el cual se deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento suscrito por la Entidad.

## DICTAMEN EQUIPO AUDITOR

### HALLAZGO No.3

**ALCANCE DEL HALLAZGO:**

Administrativo

**PRESUNTOS RESPONSABLES:**

Alcaldía de Bucaramanga - Secretaría de Educación Municipal

**HALLAZGO No. 4: ADMINISTRATIVO. (Observación 6) INCLUSIÓN DE LOS RECTORES COMO GARANTES DEL PROGRAMA DE TRANSPORTE ESCOLAR.**





Se observa que la Secretaria de Educación Municipal de Bucaramanga no vinculó en los Pliegos de Condiciones y Estudios Previos del contrato de Transporte Escolar No. 015 de 2017 a los Rectores de las Instituciones con población beneficiaria de este contrato. Los rectores deben velar porque se cumplan los fines del Estado como es la prestación efectiva del servicio de educación y velar por la protección y bienestar de los estudiantes.

En visitas realizadas a las Instituciones Educativas, el Equipo Auditor evidenció que los rectores son conscientes de la existencia del contrato de transporte Escolar y que en las instituciones hay Estudiantes beneficiarios de este servicio, pero en su gran mayoría no tienen conocimiento de cómo es la prestación de este, si están conformes, si los estudiantes están recibiendo un servicio de transporte seguro y responsable. En varias Instituciones manifestaron que el servicio de transporte escolar no es función de ellos, si bien es cierto se entiende que ellos tienen funciones específicas como rectores y que tienen cierta carga laboral, pero como directivos de las instituciones deben tener como mínimo personal de apoyo, para hacer seguimiento a la prestación del servicio y ser garantes que este se esté prestando de forma adecuada. Teniendo en cuenta que por las circunstancias son las personas más idóneas para ser testigos de la prestación de este servicio ya que por su calidad son ellos los que deben velar por el bienestar de la población estudiantil y están de forma regular y permanente en las instalaciones de las instituciones, y pueden dar testimonio verídico sobre la prestación del servicio transporte escolar.

Es oportuno mencionar que algunos programas como el Plan de Alimentación Escolar (PAE) que al igual que el contrato de Transporte Escolar es un proyecto encaminado a prestar un servicio que también beneficia a una misma población, como es la población estudiantil, si tienen un seguimiento de este programa.

El Equipo Auditor considera que el Programa de Transporte Escolar es un servicio que requiere apoyo por parte de los rectores y docentes.

Con respecto a lo anterior la Secretaria de Educación debe vincular directamente a los rectores, coordinadores, docentes, desde los estudios previos a las instituciones educativas como veedores y garantes de la prestación del servicio.

Lo anterior evidencia el desconocimiento a los principios que orientan la función administrativa Art. 209 de la Constitución Política y demás normas concordantes.

## **RESPUESTA DE LA ENTIDAD**

*"... La Secretaria de Educación realizó una labor de identificación de la necesidad con base en las diferentes comunicaciones, sistema de matrícula y especificaciones técnicas, con el fin de establecer las variables que generen una efectiva satisfacción con el servicio a contratar, para lo cual desarrolló los estudios previos de conveniencia y oportunidad, estableciendo los factores técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos. En ese sentido los documentos de la etapa precontractual en armonía con el proyecto registrado ante planeación municipal contuvieron todos*





*los requisitos pertinentes y necesarios para seleccionar al contratista, una vez el contrato dio inicio la Secretaria de Educación procedió a realizar la socialización de los mecanismos de ejecución del contrato entre los cuales se establecieron el seguimiento, control y alcance del objeto contractual, por tal razón la no definición específica de obligaciones atribuibles a los rectores de las Instituciones Educativas oficiales beneficiarias del servicio, en los textos de los estudios previos, no conlleva a un desconocimiento de su obligación general de representar el establecimiento ante las autoridades educativas y la comunidad escolar debido a que de las 15 instituciones educativas beneficiadas por el contrato de transporte casi en su totalidad son establecimientos educativos que poseen varias sedes educativas y sería imposible para el rector ejercer vigilancia directa al contrato de transporte, debido a que la cantidad de estudiantes transportados con relación al número de estudiantes matriculados es proporcionalmente mínima y que cada ruta de ejecución del contrato de transporte recoge varios estudiantes en diferentes puntos y veredas de la ruta y son llevados a diferentes instituciones educativas por ruta, cosa distinta lo que sucede con la institución educativa Villas de San Ignacio, quien cuenta con 4 rutas directas que moviliza todos sus estudiantes del cual hace el control directamente el señor rector de la institución educativa, como consta en la certificación aportada por la cual nos permitimos anexar, y la certificación aportada por el rector del Instituto técnico Dámaso zapata. Así mismo a los señores rectores en diversas reuniones que realizan periódicamente se les socializó el tema del transporte, adicionalmente el señor supervisor estableció comunicación directa vía grupo de whatsapp y telefónica para solucionar los problemas y contingencias que se presentaban, motivo por el cual no se puede considerar como evidencia que haya existido desconocimiento a los principios que orienta la función administrativa de acuerdo a lo establecido en el art 4 209 de la C.N. ley 80 de 1993 y ley 1474 de 2011...".*

## **CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR**

Una vez analizada la respuesta entregada por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, concluye el equipo Auditor que dicha contestación **NO DESVIRTÚA** la Observación Planteada, toda vez que esta hace énfasis que se debe tener en cuenta a los Rectores, Coordinadores Padres de familia, Juntas de acción Comunal, representantes de los estudiantes como los contralores y personeros escolares. Que sirvan de veedores y garantes del Transporte Escolar y verifiquen que los colegios exijan garantías de seguridad eficiencia y cumplimiento en el servicio.

Para el contrato 015 de Transporte Escolar Vigencia 2017, que reposa en la Secretaria de Educación en sus estudios previos, no se exigió un garante de la efectiva prestación del servicio. Es de aclarar que se debe tener en cuenta en la proyección de los próximos estudios previos, la inclusión de los rectores y coordinadores como veedores y testigos. Es bien sabido que los Rectores tienen otras obligaciones, Entre estas en su calidad de directivos de las instituciones se presume un sentido de compromiso con los estudiantes, la figura de garantes no requiere una supervisión permanente, es una figura de testigos y veedores y como figuras administrativas pueden delegar funciones de apoyo que garanticen el buen desarrollo de la prestación del Transporte Escolar.





Por lo anteriormente expuesto, se plasma un Hallazgo de tipo Administrativo el cual se deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento suscrito por la Entidad.

## DICTAMEN EQUIPO AUDITOR

### HALLAZGO No.4

**ALCANCE DEL HALLAZGO:** Administrativo  
**PRESUNTOS RESPONSABLES:** Alcaldía de Bucaramanga - Secretaría de Educación Municipal

### HALLAZGO No. 5: ADMINISTRATIVO. (Observación 7) IMPLEMENTACION DE MECANISMOS DE CONTROL.

El Equipo Auditor observó que la Secretaria de Educación Municipal omitió establecer dentro de los estudios previos y pliegos de condiciones un formato o procedimiento para realizar el control de la ejecución del contrato de transporte escolar, se constató que las planillas de registro las elaboró el mismo contratista y fueron avaladas por el supervisor del contrato, pero al no existir una previa unificación de criterios por parte de la Secretaria, se presentan planillas de control que no cumplen la totalidad de la información o se desarrollan de forma diferente. El Equipo Auditor pudo constatar al revisar las planillas en el archivo del contrato que hay planillas sin fecha exacta como es día, mes y año, en algunas planillas, hay firmas de los mismos alumnos siendo menores de edad, en otras planillas hay firmas de parte de alguno de los padres o de parte del encargado en la institución educativa de llevar el control del transporte escolar en determinado periodo pero en muchos casos, se presenta una firma sin plena identificación de la persona, este hecho dificulta llevar un control efectivo diario del contrato y por lo tanto dificulta la revisión para avalar un acta de pago parcial.

La Secretaria de Educación es quien debe realizar, estandarizar y socializar los formatos o métodos de control diario que se le realizaran al contrato y no el mismo contratista (Operador), esto en aras de llevar una información completa, fácil de analizar y que permita llevar un seguimiento Eficiente y Eficaz, en cada periodo.

Lo anterior evidencia el desconocimiento a los principios que orientan la función administrativa Art 209 de la Constitución Política, Ley 80 de 1993, Ley 1474 de 2011.





## RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

*“... Como lo informamos en la observación quinta, “La Secretaría de Educación realizó una labor de identificación de la necesidad con base en las diferentes comunicaciones, sistema de matrícula y especificaciones técnicas, con el fin de establecer las variables que generen una efectiva satisfacción con el servicio a contratar, para lo cual desarrolló los estudios previos de conveniencia y oportunidad, estableciendo los factores técnicos, administrativos, financieros, contables y jurídicos”, estableciendo en el numeral. 3.3.1. Obligaciones generales, en el inciso 3. “presentar a la supervisión las cuentas de cobro o facturas o su documento equivalente cuando esté obligado a ello y demás soportes, así mismo, en la minuta del contrato No 015 del 3 de febrero de 2017, el inciso 6. Se establece “entregar al supervisor del contrato informe que se solicite sobre cualquier aspecto y/o resultados a si requiera”. Por lo anterior podemos determinar que a pesar de que no se estableció un formato como tal, si quedaron establecidos mecanismos de control que podía requerir el supervisor para la verificación del cumplimiento del contrato. Como lo hizo la supervisión a través de la solicitud de las planillas de control diario de transporte que elaboró el contratista y avaló el supervisor como base de sustento a la certificación de supervisor que hace parte de los requerimientos de la cuenta de cobro que debía presentar el contratista. Es de anotar que durante el desarrollo del contrato se realizaron verificaciones al cumplimiento del mismo en las actividades de acompañamiento a la supervisión realizadas el día 6 de julio de 2017 ruta 18 y 19, el lunes 23 de octubre de 2017 a las rutas 24, 25, 26, y 27 que cubre la ruta de Bavaria 1, 2 a Villas de San Ignacio y el día viernes 20 de Octubre de 2017, teniendo como salida el parqueadero de Bavaria 2 y llegada a la sede B del Club Unión, a la sede D de olas y a la sede del colegio de Santander, así mismo diariamente se verificaba vía telefónica el cumplimiento de las rutas con el operador y se verificaba con las instituciones educativas...”*

## CONCLUSIÓN EQUIPO AUDITOR

Una vez analizada la respuesta entregada por la Alcaldía Municipal de Bucaramanga, el Equipo Auditor concluye que dicha contestación **NO DESVIRTÚA** la Observación Planteada. Debido a, que en la respuesta argumentan que: “a pesar, de que no se estableció un formato como tal, si, quedaron mecanismos de control que podía requerir el supervisor para la verificación del cumplimiento del Contrato. Como lo hizo la supervisión a través de la solicitud de las planillas de control diario del transporte que elaboro el contratista y avalo el supervisor.” En conclusión coinciden con el Equipo Auditor ya que en la observación planteada se argumentó que el mecanismo de control debió implementarse y establecerse por la Secretaria de Educación desde el inicio del proceso de contratación por medio de los Estudios Previos y Pliegos de Condiciones mas no, el contratista. Esta actuación generó una figura de autocontrol y autonomía por parte del operador del contrato, a su vez, el mismo contratista fue quien implementó el mecanismo de control de asistencia. A pesar de que, la Secretaria de Educación como Entidad del Estado debió diseñar e implementar el mecanismo de toma de asistencias desde los Estudios Previos. Teniendo en cuenta que, la prestación del servicio es continua y a una población numerosa requirió un mecanismo más claro verídico y eficiente.







Adicional a esto en publicación que realizo el comité de transparencia el 11 de noviembre de 2018 se recomendó contar con un sistema de control diario alterno a la planilla para realizar un registro más eficaz de los beneficiarios de este servicio y de esta forma, garantizar la movilidad de todos los alumnos.

Por lo anteriormente expuesto, se plasma un Hallazgo de tipo Administrativo el cual se deberá ser incluido en el Plan de Mejoramiento suscrito por la Entidad.

### **DICTAMEN EQUIPO AUDITOR**

#### **HALLAZGO No.5**

**ALCANCE DEL HALLAZGO:** Administrativo  
**PRESUNTOS RESPONSABLES:** Alcaldía de Bucaramanga - Secretaría de Educación Municipal

### **POBLACIÓN ESTUDIANTIL BENEFICIARIA DEL PROGRAMA DE TRANSPORTE ESCOLAR.**

La población estudiantil que se benefició con el servicio de transporte terrestre automotor especial escolar es de 2.505 estudiantes en total discriminados así: 1480 en el sector rural y 1.025 del sector urbano.

### **VISITAS REALIZADAS POR EL EQUIPO AUDITOR A LAS DIFERENTES INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA. VIGENCIA 2017 – PGA 2018**

Se procede a realizar muestreo a las Instituciones Educativas, para verificar el cumplimiento de las rutas, que se distribuyen de la siguiente manera:

- ❖ **INSTITUCIÓN CENTRO EDUCATIVO RURAL LA “MALAÑA”.**  
Comprende las Rutas (4,22), Vereda del Gualilo Alto – finca el oriente-, Gustavo Abril.

Se evidencia el comportamiento de las rutas de transporte escolar de este sector. Donde se observa que los vehículos que prestan el servicio son óptimos y cumplen con las condiciones mínimas requeridas expuestas en el contrato firmado entre las partes.

- “El servicio de transporte escolar se realizó de manera oportuna en la llegada y la salida. También cuenta con el acompañante (auxiliar de transporte) en cada vehículo”.





- “Las lista o (puntualito) de control diario lo realizaban los docentes y estos a su vez cruzaban con el operador los datos de la población que asiste a la institución. El personal docente si realiza un control eficaz. Así se demostraba la pertinente evidencia en la vigencia 2017. De los estudiantes que eran beneficiados con el transporte público escolar.

Evidencia fotográfica:



❖ **INSTITUCIÓN EDUCATIVA RURAL BOSCONIA:**

Comprende las Rutas (1,3,6,7,9,10,12,14) Santa Rita, Los Santos, Bolarqui, La Capilla, Cuchilla Alta, Monserrate. Total de la población estudiantil en la vigencia 2017 fue de 406. Estudiantes.

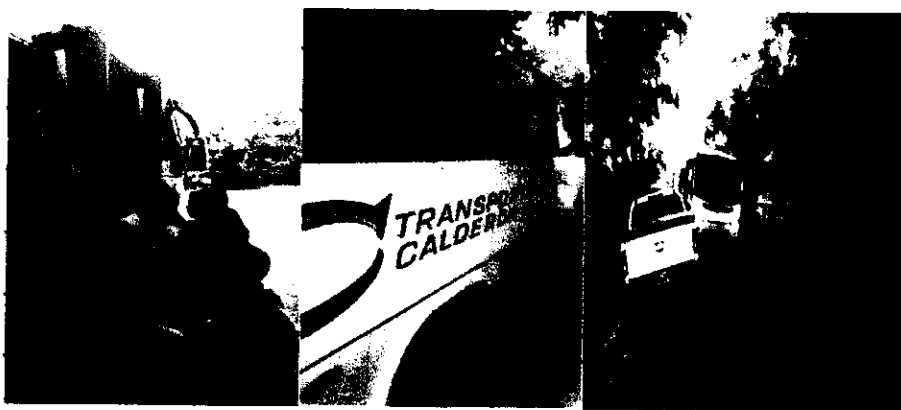
- “El servicio de transporte escolar se realizó de manera oportuna en la llegada y la salida. También cuenta con el acompañante (auxiliar de transporte) en cada vehículo”. La infraestructura de los buses es buena la capacidad estaban en óptimas condiciones y confortables según el relato de los niños. Ya que nosotros los monitoreábamos permanentemente. Para verificar la calidad del servicio.
- El Transporte Escolar Publico era utilizado por un alto porcentaje de la población estudiantil, se evidenció que los padres de familia estaban pendientes del servicio, son veedores y reportaban cualquier inquietud. La calidad del servicio es bueno. Dependiendo del estado del tiempo-clima en las vías.
- Las Rutas llegan a tiempo dependiendo de los factores del tiempo y clima de las carreteras, cuando había algún inconveniente la coordinadora del



transporte se comunicaba con los rectores por Whatsapp e informaba el estado de las vías enviando fotos y reportes.

- Los estudiantes eran recogidos en puntos de encuentros en las veredas era por las zonas principales.

❖ **EVIDENCIAS FOTOGRAFICAS INSTITUCION EDUCATIVA BOSCONIA SEDE A**



❖ **EVIDENCIAS SEDE SANTA RITA SEDE B -BOSCONIA**



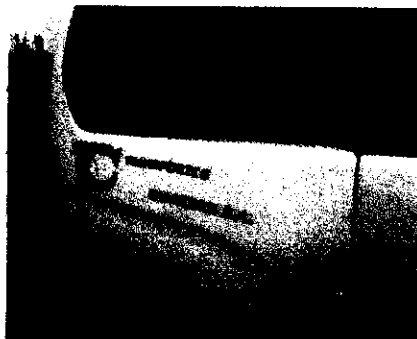


❖ **EVIDENCIAS SEDE LA CAPILLA – BOSCONIA**



❖ **EVIDENCIAS SEDE LOS SANTOS, ESTA BUSETA TAMBIEN VA ABOLARQUI, MONSERRATE Y CUCHILLA ALTA**





❖ **INSTITUTO IPA (Problemas de aprendizaje). ESPERANZA VERA ARIAS,**  
que comprende las Ruta ( 8 )

- La Institución Educativa Inició labores el 16 de Enero de del año 2017.
- Estas rutas recogieron los niños en las veredas y los dejan en la Institución Educativa y recogen en el Colegio al término de la jornada escolar. La Población estudiantil Transportada total hasta la fecha de la entrevista fue de 1 estudiante en la vigencia 2017. La población estudiantil total fue 548 en la vigencia 2017.
- La rectora si tiene conocimiento de la prestación de servicio de transporte escolar público y realizo la solicitud oportunamente, registrando los grupos de menores, de estratos 0,1 y 2 ubicados de los Barrios del Norte y las Veredas aledañas, también se reportó la información de la población estudiantil que viene de la parte alta de Morrорico. Parte de la población son víctimas del Conflicto Armado, comunidades Étnicas, y población con necesidades educativas Especiales que para el caso en concreto son personas que por su naturaleza o por determinadas circunstancias, se encuentran en mayor medida expuestas a la exclusión, y en condición de alta vulnerabilidad psicosocial y/o situaciones de pobreza. El objetivo es garantizar la **INCLUSIÓN DE MANERA REAL Y EFECTIVA** de estos menores en particular promoviendo su presencia y permanencia dentro del Sistema Escolar.
- Los profesores reportan la asistencia y el operador solicita una certificación de si el niño ha asistido a la Institución educativa. Pero encargado de este proceso no hay nadie en la Institución pues solo en la vigencia del 2017. Se transportó un niño.





- La infraestructura de los buses y la capacidad están en óptimas condiciones y son confortables llega buseta a la Institución educativa.
- La Rectora ofició a la Secretaria de educación y le negó el servicio de Transporte Escolar Publico. Ella afirma que desconoce los motivos en el cual no se toma la población estudiantil de la Institución en cuenta. Además la secretaria les dice que solo se PRESTA EL SERVICIO PARA LAS ZONAS RURALES. Se Debe precisar que toda la población que se transporta al IPA. Lo realiza en transporte normal como busetas y Vans, toda vez que sus discapacidades son de orden psicosocial y/o comportamental que no les limita para desplazase de manera normal.



## 5. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Auditoría Express 67 - vigencia 2016 PGA 2017 de Transporte Escolar en el Municipio de Bucaramanga dio como resultado 7 hallazgos para subsanar mediante acciones correctivas durante el año 2018. La Secretaría de Educación en la vigencia 2018 ha estado realizando las acciones correctivas, cumpliendo con el compromiso y logrando un avance en cada uno de los hallazgos encontrados. A la fecha de la Auditoría, se ha logrado un avance de 93,3% en el plan de mejoramiento.

Es de aclarar que el hallazgo No. 1 tenía como compromiso realizar la socialización con los rectores sobre el contrato de transporte escolar, compromiso que se cumplió con dos socializaciones, por eso en el cumplimiento del plan se tomó un porcentaje de 200% pero en realidad es 100% que significa el cumplimiento a cabalidad

A continuación se puede evidenciar el avance en cada uno de los 7 hallazgos





1	Sírvase manifestar al Equipo Auditor, la razón por la cual el Municipio de Bucaramanga – Secretaría de Educación, no informó a los Rectores de las Instituciones Educativas Beneficiadas con el Programa de Transporte Escolar, el número de estudiantes beneficiados con dicho programa. Tal y como se pudo evidenciar por parte del Equipo Auditor, en la visita realizada a la Institución Educativa Piloto Simón Bolívar y a la Institución Educativa Club Union, en donde los Rectores no habían sido informados sobre la existencia de los contratos No.030 y 040 de 2016, por parte de la Secretaría de Educación, y no les habían remitido el Listado de Alumnos beneficiados con el servicio de Transportes Escolar.	Socializar a los Rectores de las Instituciones Educativas Oficiales de Bucaramanga. Una vez se adjudique el contrato de Prestación del Servicio de Transporte Escolar vigencia 2016; listado con el número de Beneficiarios a transportar por Jornada y por sede según el Calendario Escolar.	1	31/12/2016	51	2	200%
2	Sírvase indicar al Equipo Auditor, la razón por la cual la Administración Municipal – Secretaría de Educación, no requirió al contratista del Contrato No. 030 de 2016, pues este no cumplió con la capacidad del Registro Automotor exigido en los Estudios Previos, pues contaba con capacidad de 631, cuando el contratista era de 725 Estudiantes sentados y tenían que llegar 10 minutos antes para la formación o para almorzar, Sustentar la respuesta y allegue soporte de la misma.	Dar cumplimiento a la Ley 1474 de 2011, al Art. 83 SUPERVISIÓN E INTERVENTORIA CONTRACTUAL y al Art. 84 FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.	10	31/12/2016	51	7	70%
			1	31/12/2016	51	1	100%
3	Sírvase indicar al Equipo Auditor que tipo de controles ejerció el Municipio de Bucaramanga – Secretaría de Educación, para vigilar la puntualidad del Transporte Escolar al momento de llegada a la Institución Educativa.	Controlar mediante planilla diaria de la hora de salida y hora de llegada al destino final, estas planillas deben ser evaluadas por los directivos de las Instituciones Educativas/Sedes: Rectores y/o Coordinadores y/o Directores Grupo.	27	31/12/2016	51	27	100%
4	Sírvase indicar al Equipo Auditor que tipo de controles ejerció el Municipio de Bucaramanga – Secretaría de Educación, para vigilar el cumplimiento de las rutas establecidas en los Estudios Previos y evitar la realización de varias rutas con un mismo vehículo, y verificar que los estudiantes llegaran en el término de 10 minutos antes y no 45 minutos después de la hora entrada a las aulas de clase, tal y como se evidenció en las entrevistas realizadas al Contralor Escolar y Personero Escolar de la Institución Educativa Colegio de Santander.	Controlar mediante planilla diaria de la hora de salida y hora de llegada al destino final, estas planillas deben ser evaluadas por los directivos de las Instituciones Educativas/Sedes: Rectores y/o Coordinadores y/o Directores Grupo.	27	31/12/2016	51	27	100%
5	Sírvase indicar al Equipo Auditor, quien ejerce el control de las llegadas y salida de los alumnos de los colegios beneficiados con el servicio de Transporte Escolar, ya que de conformidad con los procedimientos auditores, se pudo constatar que en ocasiones no se realizó.	Controlar mediante planilla diaria de la hora de salida y hora de llegada al destino final, estas planillas deben ser evaluadas por los directivos de las Instituciones Educativas/Sedes: Rectores y/o Coordinadores y/o Directores Grupo.	27	31/12/2016	51	27	100%
6	Sírvase indicar a este Equipo Auditor, si a la fecha la Secretaría de Educación le ha señalado a los Rectores o a las personas seleccionadas para ejercer el control del servicio de Transporte Escolar en las Instituciones Educativas del Municipio, los procedimientos para que estos soliciten dicho servicio y los funcionarios ante los cuales deben dirigirse para solucionar los inconvenientes presentados con la prestación de este servicio.	Realizar publicación en la página web y en las instituciones educativas rurales y urbanas que los requieren el servicio.	1	31/12/2016	51	1	100%
7	Sírvase manifestar al Equipo Auditor, el motivo por el cual el contratista ejecuto el cumplimiento del contrato No. 030 del 2016, con el vehículo Automotor de placas XVL387, si el modelo del mismo es 2000, sabiendo que no cumple con lo exigido en los estudios previos del contrato que era a partir del modelo 2001.	Dar cumplimiento a la Ley 1474 de 2011, al Art. 83 SUPERVISIÓN E INTERVENTORIA CONTRACTUAL y al Art. 84 FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES.	10	31/12/2016	51	7	70%
			3	31/12/2016	51	2	67%



## **6. CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE AUDITORÍAS DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO DE GESTIÓN**

El Equipo Auditor evidenció, por parte de la Oficina de Control Interno realizó Auditoría al Plan de Mejoramiento, visitas a la Secretaría de Educación, Instituciones Educativas, en aras de dar cumplimiento a los roles propios de sus procesos, logrando cumplir con los controles de seguimiento, recomendaciones, resultados e impacto, Identificación, priorización de beneficiarios y Supervisión e interventoría







**7. TABLA DE HALLAZGOS**

N°	DESCRIPCIÓN	CLASE DE HALLAZGO					CUANTIA	PRESUNTO RESPONSABLE	PAG.
		A	D	F	P	S			
1	Publicación extemporánea en el SECOP. Incumplimiento al cronograma del proceso contractual. Vulneración al Principio de Planeación. Incumplimiento a estudios previos y pliego de condiciones. Observaciones Nos. 1-2 y 4	X	X					Alcaldía de Bucaramanga-Secretaría de Educación.  <b>ANA LEONOR RUEDA VIVAS</b> Secretaria de Educación	16
2	Desorganización en el archivo e inconsistencias en planillas de control en el contrato de transporte escolar. Observación No. 3	X						Alcaldía de Bucaramanga-Secretaría Educación	24
3	Ampliación de la cobertura. Observación No. 5	X						Alcaldía de Bucaramanga-Secretaría de Educación	26
4	Inclusión de los Rectores como garantes del Programa de Transporte Escolar. Observación No. 6	X						Alcaldía de Bucaramanga-Secretaría de Educación	28
5	Implementación de mecanismos de control.	X						Alcaldía de Bucaramanga-Secretaría de Educación	31
<b>TOTAL DE HALLAZGOS</b>		<b>5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>			



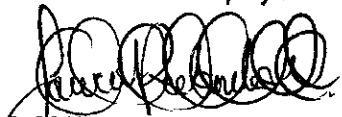
Bucaramanga, Noviembre 23 de 2018

  
**ELGA QUIJANO JURADO**  
Profesional Universitaria – Líder

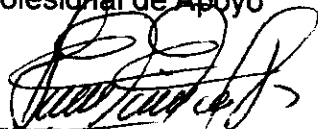
  
**LIZETH DAYANA SALAZARCHAPARRO**  
Auditora Fiscal

  
**LINA MARIA VILLAMIZAR DUARTE**  
Profesional de Apoyo

  
**PEDRO ALEJANDRO GRANADOS R.**  
Profesional de Apoyo

  
**LAURA SOFIA REDONDO CUELLO**  
Profesional de Apoyo

  
**PEDRO JOSE RUEDA OTALVARO**  
Profesional de Apoyo

  
**HENRY VILLAMIZAR BARRAGAN**  
Profesional de Apoyo.

REVISÓ:

  
**JAVIER ENRIQUE GARCÉS ARIAS**  
Jefe Oficina de Vigilancia Fiscal y Ambiental

