

INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO PROYECTO 959  
“FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y DE LA INFRAESTRUCTURA  
DE UNIDADES DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y DE DEPENDENCIAS”  
CON ÉNFASIS EN LA CELEBRADA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y  
DOTACIÓN DEL CONSERVATORIO “PROYECTO LA FAVORITA”

CÓDIGO 101

INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCION DE LA NIÑEZ Y LA  
JUVENTUD – IDIPRON

Período Auditado 2011 a 2014

DIRECCIÓN SECTOR INTEGRACION SOCIAL

BOGOTA D.C., Noviembre de 2015

INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCION DE LA NIÑEZ Y LA  
JUVENTUD – IDIPRON

Contralor de Bogotá D.C.	Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	Juan Pablo Contreras Lizarazo
Asesor	Erika Mariza Peña Hidalgo
Equipo de Auditoría	Karina Córdoba Acero Profesional Universitario 219-03 Jessica Del Pilar Ospitia Vásquez Profesional Universitario 219-03 Edwin Verney Poveda Pachón Profesional Universitario 219-03 Ángel María Velásquez Nieto Técnico 314-05 Sonia Amparo Zarate Carvajal Profesional Especializado 222-05

## TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES .....	4
2.	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA.....	11
2.1	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	11
2.2	IDENTIFICACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORÍA.....	11
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	16
3.1.	EVALUACIÓN A LA GESTION CONTRACTUAL EN LA EJECUCION DEL PROYECTO DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL 959 CON ENFASIS EN EL CENTRO DE FORMACION MUSICAL LA FAVORITA.....	16
3.1.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por incumplimiento de obligaciones en el contrato de obra No. 3193 de 2011 para la construcción de la primera etapa del Centro de Formación Musical La Favorita.....	16
3.1.2	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la ineficaz gestión del IDIPRON en la suscripción del contrato de obra No. 0695 de 2014 y la no construcción de la segunda etapa de la obra.....	21
3.1.2.1	Situación actual de los contratos de obra 3193 de 2011 y 0695 de 2014 para la primera y segunda etapa del proyecto La Favorita. ....	24
3.1.3	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por incumplimiento de obligaciones en el Contrato de Interventoría No. 1857 de 2012. .	25
3.1.4	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por violación al principio de planeación en la contratación estatal, en los contratos suscritos para la puesta en funcionamiento del Centro de Formación Musical La Favorita.....	27
3.1.5	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por pago de servicios públicos por parte del IDIPRON para el predio ubicado en la Diagonal 18 Bis No. 16 a 03, siendo una obligación a cargo del contratista. ....	29
3.1.6	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por pago de ascensor para el Centro de Formación Musical La Favorita.....	30
3.1.7	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por pago del servicio de vigilancia privada en obra inconclusa ubicada en el predio de la Diagonal 18 No. 16ª-03.....	31
3.1.8	Pago de IVA en contrato de obra. ....	35
4.	ANEXOS.....	38
4.1	ANEXO No. 1 NUMERAL 3.1.2.1, RTA. OFICIO 18 .....	38



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888

Bogotá, D.C. Noviembre de 2015

Doctor  
ROBERTO ANTONIO CONTRERAS MORA  
Director  
Instituto Distrital Para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON  
Carrera 27A No. 63B – 07  
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON, para evaluar de manera selectiva la contratación suscrita para la ejecución del proyecto 959 *“Fortalecimiento Institucional y de la Infraestructura de Unidades de Protección Integral y Dependencias”* haciendo énfasis en aquella celebrada para la construcción del Proyecto Centro de Formación Musical La Favorita, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, especialmente en la puesta en funcionamiento del centro de enseñanza musical La Favorita.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un informe de auditoría de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, 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.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

### CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría de desempeño adelantada ante el IDIPRON, conceptúa ineficacia en la función administrativa, en la medida que se evidencian fallas en la planeación, control y vigilancia en la ejecución de las obras civiles objeto de los contratos suscritos para la construcción del Centro de Formación Musical La Favorita, se incumplieron los principios de economía, eficiencia y eficacia al no haberse culminado esta obra y a la fecha no contar con las condiciones que esta requiere, lo que conlleva a que los recursos públicos que invirtió el IDIPRON en la contratación del ascensor, así como el pago por concepto de servicios públicos y vigilancia incurran en un posible daño fiscal por todas las erogaciones realizadas por el instituto en desarrollo del proyecto, puesto que a la fecha no se encuentra en operación, ni está prestando servicio alguno a la población beneficiaria.

El seguimiento a la ejecución de los contratos suscritos para la construcción del Centro de Formación Musical La Favorita etapa I y II, se realizó teniendo en cuenta el valor de los recursos públicos asignados y ejecutados para dicho proyecto, a través de la suscripción de once (11) contratos durante las vigencias 2011 a 2014, que corresponde a \$3.925.163.136, de los cuáles se seleccionaron 10 contratos por valor de \$3.852.977.019.

Una vez realizado el proceso auditor, se evidencian hechos que se describen a continuación:

En el Proyecto 959 *“Fortalecimiento institucional y de la infraestructura de Unidades de Protección Integral y Dependencias”*, la necesidad fue identificada para los *“Niños/as, adolescentes y jóvenes en situación de vulneración de derechos sin posibilidades de acceder a infraestructuras físicas dotadas con requerimientos arquitectónicos y estructurales mínimos, servicios de seguridad y administrativo - operativo para la atención integral en Bogotá, D.C.”*; por lo cual la entidad adelanto procesos de contratación de obras civiles divididos en primera y segunda etapa para la construcción del Centro de Formación Musical La Favorita.

Evaluado el contrato suscrito para la construcción de la primera etapa se evidenció que el consultor contratado para la elaboración de los diseños arquitectónicos y estructurales del centro musical, no hizo entrega de la totalidad de los diseños requeridos para proseguir a una segunda etapa de la obra y para poner en funcionamiento el proyecto. No obstante lo anterior, la entidad hizo el pago de estos diseños sin haberlos recibido, situación generada por fallas en la supervisión e interventoría y falta de controles en la ejecución del contrato.

Las falencias presentadas en la ejecución de la primera etapa del proyecto, no permitieron una adecuada gestión en el proceso de contratación para la segunda etapa, pues la falta de planeación de la entidad al suscribir e iniciar un contrato de obra sin contar con la totalidad de los diseños estructurales requeridos, ocasionó que la obra proyectada para construirse en dos (2) etapas y que debió haberse terminado en octubre de 2014 al día de hoy la segunda fase se encuentre en una ejecución del 2%, inconclusa y sin la posibilidad de prestar el servicio social para el cual fue concebida, mostrando una flagrante violación al principio de planeación en la contratación pública.

También se evidenció un pago realizado por concepto de la prórroga de la licencia de construcción para el proyecto, expedida por la Curaduría No. 1, situación que de haberse cumplido con los plazos estipulados en los contratos no habría tenido porque darse. Es de tener en cuenta que la licencia de construcción vence el mes de enero del año 2016, razón por la cual la entidad puede verse avocada a realizar los trámites para la expedición de una nueva licencia de construcción, con los gastos inherentes por concepto de profesionales que para ello deberá requerir.

Adicionalmente, en torno a los contratos que fueron suscritos para la puesta en funcionamiento del proyecto La Favorita, se observó el pago por la adquisición de un ascensor que a la fecha, no obstante de estar instalado en la estructura construida se encuentra sub utilizado, manifestando así la ineficiencia en la inversión de los recursos públicos empleados en esa adquisición. Se constata aquí falta de seguimiento y control responsable al avance de la obra, puesto que el instituto se limitó a contratar y pagar sin tener en cuenta las demoras y los inconvenientes que estaba presentando la obra, incumpliendo lo normado en el artículo 209 de la Constitución Política la cual menciona que *“la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”*.

Se evidenciaron pagos por concepto del servicio de vigilancia privada para custodiar el predio, situación ante la cual este Ente de Control manifiesta que si bien es responsabilidad del Instituto contar con todas las medidas de seguridad para salvaguardar este predio, el hecho que se esté cancelado el servicio de vigilancia desde hace veintidós (22) meses, a la fecha, sobre un predio donde se ubica una obra que se encuentra inconclusa y sin cumplir la finalidad para la cual se creó de acuerdo al proyecto 959, demuestra una gestión fiscal ineficiente, ineficaz y anti económica frente a este proyecto.

Adicionalmente, se acreditaron pagos hechos por el IDIPRON por concepto de servicios públicos de agua, luz, y gas natural durante la construcción de la primera y segunda etapa del proyecto, cuando la obligación de estos pagos estaba en cabeza del contratista conforme lo estipulado en los estudios previos y pliegos de condiciones, que son los documentos definitorios de la ejecución de cada contrato, y por ende parte integral de estos mismos.

En cuanto a la supervisión e interventoría en la ejecución de las obras civiles y contratos evaluados se evidencia que hubo debilidad en el desarrollo de esta función, lo que se traduce en la inobservancia del deber de cuidado o diligencia que debe ostentar todo servidor público y en la omisión de lo dispuesto en normas de carácter superior, cláusulas contractuales y en los manuales de supervisión de la entidad, elementos exigidos para la debida vigilancia a la ejecución del objeto contractual, lo normado en el artículo 209 de la Constitución Política sobre los postulados de la función administrativa, que son los que exigen a la administración un actuar destinado a la observancia del interés general.

La no implementación del control sobre la obra realizada, la falta de planeación, ni el seguimiento a la gestión hizo que los resultados obtenidos no permitieran cumplir satisfactoriamente con el objeto contratado.

Constituyéndose así una gestión antieconómica de acuerdo al segunda parte del Artículo 6º de la Ley 610 de 2000, por cuanto los recursos públicos destinados al pago de los contratos de obra para el Centro de Formación Musical La Favorita y los contratos conexos no cumplieron con el fin propuesto en el Marco General del Pliego de Condiciones, Capítulo I, en donde se señala que *“el IDIPRON a través de su proyecto 4006, busca el mejoramiento de la calidad espacial y urbanística de sus proyectos. En el mismo sentido, las normas técnicas Colombianas vigentes y el Plan Maestro de Equipamientos de bienestar social PMEBS”*, generando así un presunto detrimento patrimonial de \$2.104.582.574 pesos, que corresponden a siete (07)



hallazgos con presunta incidencia disciplinaria y cinco (05) hallazgos con presunta incidencia fiscal.

## **SISTEMA DE CONTROL FISCAL INTERNO**

Para la evaluación de este aspecto se tuvieron en cuenta factores como: controles, gestión de riesgos, segregación de funciones, responsabilidades, competencias, y monitoreo o supervisión de las actividades que fueron la base para evaluar los procedimientos adelantados por la entidad para la construcción y dotación del Centro de Formación Musical La Favorita, que fueron adelantados bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, y orientado a la satisfacción de las necesidades de la población objeto de la misionalidad.

Teniendo en cuenta que el control fiscal interno es un instrumento de apoyo para llevar a cabo el logro de los objetivos propuestos por la entidad, con base en el cumplimiento del numeral 6 del Artículo 268 de la Constitución Política, en el transcurso de la auditoria se evidencia que faltó establecer mecanismos, controles e instrumentos por parte del sujeto de vigilancia para proteger los recursos públicos invertidos, por cuanto la contratación adelantada para la construcción del Centro de Formación Musical no garantizaron el adecuado uso de estos, pues el incumplimiento en los tiempos, el no disponer en la actualidad de la totalidad de la obra de acuerdo a la planeación establecida, y las debilidades en la contratación causan demoras en los procesos pedagógicos de la población beneficiaria, no permitiendo que se cumpla con los objetivos institucionales.

Adicionalmente, al interior de la entidad, no se evidencia manifestación alguna tendiente a tomar las respectivas medidas que aseguraran la correcta ejecución de los recursos invertidos en la construcción de la obra conforme a lo planeado por la entidad, como tampoco, aun presentándose inconvenientes en la ejecución del contrato de la II etapa, no se tomaron medidas para corregir ni para prevenir daños futuros al erario público.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del

Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

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

Atentamente,



**JUAN PABLO CONTRERAS LIZARAZO**  
Director Técnico Sector Integración Social

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

### 2.1 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El alcance de la presente auditoria es realizar el seguimiento posterior y selectivo a la ejecución de los contratos seleccionados en la muestra, suscritos para la ejecución del proyecto 959, haciendo énfasis en aquellos suscritos para adelantar la construcción y dotación del centro de formación musical La Favorita mediante la aplicación de las normas de auditoría de general aceptación, del examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para determinar la confiabilidad de las cifras, la legalidad de las operaciones, la economía y eficiencia con que actuó el gestor público.

### 2.2 IDENTIFICACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORÍA

#### Gestión Contractual

Durante las vigencias 2011 a 2014 el IDIPRON, a través del proyecto 4006 de 2011, posteriormente armonizado con el Proyecto 959 de 2013, el cual, a través de la meta No. 1 “Adecuar, mantener y dotar a 25 UPI’S y dependencias”, se propuso adelantar la Construcción del Centro Artístico de Formación Musical La Favorita, para tal fin, suscribió un total de 11 contratos que suman el valor de \$3.925.163.136.

Por tal razón, para la presente auditoría se tomaron para análisis los contratos referentes a la construcción, dotación y aquellos que sean connaturales al proyecto, es decir, necesarios para que la Entidad lograra llevar a cabo el funcionamiento del Centro Artístico de Formación Musical La Favorita. Lo anterior, conforme al enfoque determinado en el memorando de asignación para la auditoría de desempeño.

Así, la siguiente es la muestra de auditoria seleccionada:

No. CONTRATO	No PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	ALCANCE	JUSTIFICACION DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATO	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA PROGRAMADA DE INICIO EVALUACION	FECHA PROGRAMADA DE TERMINACION DE EVALUACION	SEGUIMIENTO (FECHA Y RESPONSABLE)
3193	959 Fortalecimiento Institucional	Cto de Obra	La construcción de la primera etapa del Centro de Formación Musical La Favorita	1.689.665.476	Verificar etapa precontractual, de	Se selecciona haciendo énfasis en la	Karina Córdoba A.	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No. CONTRATO	No PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	ALCANCE	JUSTIFICACION DE LA ELECCIÓN DEL CONTRATO	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA PROGRAMA DE INICIO EVALUACION	FECHA PROGRAMA DE TERMINACION DE EVALUACION	SEGUIMIENTO (FECHA Y RESPONSABLE)
	y de la Infraestructura de Unidades de Protección Integral y Dependencias		en la ciudad de Bogotá en el que se incluye los estudios, diseños, licencias, permisos, y demolición de la construcción existente.		ejecución y liquidación.	contratación concerniente con la construcción y dotación del proyecto musical "La Favorita"	Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate			
1857	959 Fortalecimiento Institucional y de la Infraestructura de Unidades de Protección Integral y Dependencias	Cto de Interventoría	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para la construcción de la Primera Etapa del Centro de Formación Musical La Favorita en la ciudad de Bogotá en el que se incluye los estudios, diseños, licencias, permisos y demolición de la construcción existente	176.873.160	Verificar la etapa precontractual, de ejecución y liquidación.	Se selecciona haciendo énfasis en la contratación concerniente con la construcción y dotación del proyecto musical "La Favorita"	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente
1762	959 Fortalecimiento Institucional y de la Infraestructura de Unidades de Protección Integral y Dependencias	Cto de Compra Venta	Adquisición de un ascensor en el Centro de Formación Musical La Favorita, ubicado en la Diagonal 18 N° 16 A 03 con capacidad para 8 personas 4 paradas	91.078.997	Verificar la etapa precontractual, de ejecución y liquidación.	Se selecciona haciendo énfasis en la contratación concerniente con la construcción y dotación del proyecto musical "La Favorita"	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate	09-09-2015		03-11-2015 Gerente
0695	959 Fortalecimiento Institucional y de la Infraestructura de Unidades de Protección Integral y Dependencias	Cto de Obra	Contratar por el sistema de precios unitarios sin fórmula de ajuste la obras de construcción de la Etapa II del Centro del Formación Musical la Favorita.	1.364.602.384	Verificar la etapa precontractual y de ejecución	Se selecciona haciendo énfasis en la contratación concerniente con la construcción y dotación del proyecto musical "La Favorita"	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

No. CONTRATO	No PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	ALCANCE	CLASIFICACION DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATO	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA PROGRAMA DE INICIO EVALUACION	FECHA PROGRAMA DE TERMINACION DE EVALUACION	SEGUIMIENTO (FECHA Y RESPONSABLE)
0694	959 Fortalecimiento Institucional y de la Infraestructura de Unidades de Protección Integral y Dependencias	Cto de Interventoría	Ejercer la interventoría técnica, administrativa, financiera, jurídica y ambiental, para la construcción de la Etapa II del Centro de Formación Musical La Favorita.	199.875.000	Verificar la etapa precontractual de ejecución.	Se selecciona haciendo énfasis en la contratación concerniente con la construcción y dotación del proyecto musical "La Favorita"	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente
0693	959 Fortalecimiento Institucional y de la Infraestructura de Unidades de Protección Integral y Dependencias	Cto de suministro	Suministrar e instalar la dotación del Centro Artístico de Formación Musical La Favorita	131.487.117	Verificar etapa precontractual, de ejecución y liquidación.	Se selecciona haciendo énfasis en la contratación concerniente con la construcción y dotación del proyecto musical "La Favorita"	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente
1663	*Valor pagado por servicio predio ubicado en la DIAGONAL 18 N° 16 A -13	Prestación de servicios	En virtud del presente contrato, el contratista se obliga para con el IDPRON, a la prestación del servicio integral de vigilancia y seguridad privada de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del IDIPRON y de los que sea legalmente responsable, de conformidad con los estudios, pliegos de condiciones y oferta presentada por el contratista, las cuales soportan la presente contratación.	72.186.117	Verificar la ejecución del contrato con respecto al valor asignado al proyecto La Favorita	Se selecciona haciendo énfasis en la contratación concerniente con la construcción y dotación del proyecto musical "La Favorita"	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente
1838	Valor pagado por servicio predio ubicado en la DIAGONAL 18 N° 16 A -13	Prestación de Servicios	Prestar el servicio integral de vigilancia y seguridad privada con personal armado, medio canino y medios tecnológicos para los/funcionarios y personas en general mediante	77.504.333		Se selecciona haciendo	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No. CONTRATO	No PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	ALCANCE	JUSTIFICACION DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATO	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA PROGRAMA DE INICIO EVALUACION	FECHA PROGRAMA DE TERMINACION DE EVALUACION	SEGUIMIENTO (FECHA Y RESPONSABLE)
			establecimiento de controles de ingreso y salida a las instalaciones del instituto, para los bienes e inmuebles de propiedad del IDIPRON y de todos aquellos por los cuales llegase a ser legalmente responsable dentro o fuera del perímetro urbano de Bogotá		Verificar la ejecución del contrato con respecto al valor asignado al proyecto La Favorita	énfasis en la contratación con la construcción y dotación del proyecto musical La Favorita”	Sonia Zarate			
867	Valor pagado por servicio predio ubicado en la DIAGONAL 18 N° 16 A -13	Prestación de servicios	Prestar el servicio integral de vigilancia y de seguridad privada permanente para los funcionarios, usuarios, bienes muebles e inmuebles propiedad del IDIPRON y de todos aquellos por los cuales llegase a ser legalmente responsable la Entidad, dentro y fuera del perímetro urbano de Bogotá.	41.181.101	Verificar la ejecución del contrato con respecto al valor asignado al proyecto La Favorita	Se selecciona haciendo énfasis en la contratación con la construcción y dotación del proyecto musical La Favorita”	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente
710	Valor pagado por servicio predio ubicado en la DIAGONAL 18 N° 16 A -13	Prestación de Servicios	Contratar la prestación de los servicios especializados de vigilancia y seguridad privada para la protección de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del IDIPRON y de todos aquellos por los cuales llegase a ser legalmente responsable	68.035.241	Verificar la ejecución del contrato con respecto al valor asignado al proyecto La Favorita	Se selecciona haciendo énfasis en la contratación con la construcción y dotación del proyecto musical La Favorita”	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No. CONTRATO	No PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	ALCANCE	JUSTIFICACION DE LA SELECCIÓN DEL CONTRATO	AUDITOR RESPONSABLE	FECHA PROGRAMADA DE INICIO EVALUACION	FECHA PROGRAMADA DE TERMINACION DE EVALUACION	SEGUIMIENTO (FECHA Y RESPONSABLE)
1029	Valor pagado por servicio predio ubicado en la DIAGONAL 18 N° 16 A -13	Prestación de Servicios	Contratar la prestación de los servicios especializados de vigilancia y seguridad privada para la protección de bienes muebles e inmuebles de propiedad del IDIPRON y de todos aquellos por los cuales llegase a ser legalmente responsable.	12.674.210	Verificar la ejecución del contrato con respecto al valor asignado al proyecto Favorita	Se selecciona haciendo énfasis en la contratación concerniente con la construcción y dotación del proyecto musical La Favorita	Karina Córdoba A. Jessica Ospitia Claudia Silva Sonia Zarate	09-09-2015	02-11-2015	03-11-2015 Gerente

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La construcción del Centro de Formación Musical La Favorita se inicia con el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva 2008 – 2012, para ello IDIPRON ejecutó el **proyecto 4006** denominado “*Fortalecimiento de la Infraestructura Física de las Unidades Educativas y las Dependencias*”, su objetivo consistió en “*Facilitar el acceso a Niños/as y Jóvenes en situación de vida de y en calle, pandilleros y en fragilidad social a infraestructuras físicas dotadas con los **requerimientos arquitectónicos y estructurales mínimos para atención integral en Bogotá, D.C.***”; con la armonización del nuevo Plan de Desarrollo las acciones que se venían adelantando en el proyecto 4006 pasan a formar parte del Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012 – 2016 y estas se realizan mediante el **proyecto 959** “*Fortalecimiento Institucional y de la Infraestructura de UPI’S y Dependencias*”.

Realizada la auditoría al proyecto 959 haciendo énfasis en la contratación suscrita para la construcción y dotación del Centro de Formación Musical La Favorita, se concluye que la gestión adelantada por el IDIPRON es antieconómica por cuanto la construcción y dotación de este centro, que se encuentra asociado a las metas 2 y 4 definidas en el proyecto mencionado, no se cumplieron conforme a las dos (2) etapas establecidas, debió haberse terminado en octubre de 2014 y al día de hoy la segunda fase se encuentra en una ejecución del 2%, sólo cuenta con una estructura de cuatro (4) pisos que claramente no cumple lo establecido en el pliego de condiciones, título **programa propuesto para el Centro de Formación Musical La Favorita**, que define los requerimientos arquitectónicos de un equipamiento institucional especializado en estudios musicales necesarios para adelantar el total de obra construida que corresponde a 1.242 mts<sup>2</sup>, lo que conlleva a no haber podido atender la población objetivo identificada por el IDIPRON que se proyectó para ofrecer formación musical a 120 jóvenes beneficiarios del programa.

#### 3.1. EVALUACIÓN A LA GESTION CONTRACTUAL EN LA EJECUCION DEL PROYECTO DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL 959 CON ENFASIS EN EL CENTRO DE FORMACION MUSICAL LA FAVORITA

3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por incumplimiento de obligaciones en el contrato de obra No. 3193 de 2011 para la construcción de la primera etapa del Centro de Formación Musical La Favorita.

El Idipron a través del proyecto 959 adelantó la construcción de un equipamiento especial de 1.242 Mt<sup>2</sup> de área construida, con capacidad de ofrecer 120 cupos para adelantar la enseñanza de estudios musicales, denominado Proyecto Musical



*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

La Favorita, el cual tiene un objeto y un alcance establecido para la primera etapa y otro para la segunda.

Así, para la primera etapa se adelantó la licitación pública No. 02 de 2011, cuyo objeto es la construcción de la primera etapa del centro de formación musical La Favorita en la ciudad de Bogotá en el que se incluye los estudios, diseños, licencias, permisos y demolición de la construcción existente, siendo adjudicado el contrato de obra No. 3193 de 2011 al CONSORCIO IDIPRON LA FAVORITA, así:

CUADRO No. 1  
CONTRATO DE OBRA No. 3193 de 2011

Objeto	El contratista se obliga para con la entidad a la construcción de la primera etapa del centro de formación musical La Favorita en la ciudad de Bogotá, en el que se incluye los estudios, diseños, licencias, permisos y demolición de la construcción existente.
Contratista	Consortio Idipron – La favorita 2011
Plazo	170 días hábiles
Valor inicial	\$1.126.443.600
Adición:	\$563.221.876
Valor total:	\$1.689.665.476
Fecha suscripción	Diciembre 27 de 2011
Acta de inicio	Agosto 8 de 2012
Fecha terminación:	Noviembre 29 de 2013
Liquidación:	Abril 30 de 2014

Fuente: Carpeta contractual expediente contrato No. 3193 de 2011

En los estudios previos del contrato se establecen diferentes obligaciones en la fase de diseño y en la fase de construcción:

- Construcción I etapa: 620 m<sup>2</sup>
- Diseño arquitectónico de la totalidad del centro de formación musical 1.242 m<sup>2</sup>
- Estudios técnicos de la totalidad del centro de formación musical 1.242 m<sup>2</sup>
- Presupuesto de la totalidad del centro de formación musical 1.242 m<sup>2</sup>
- Trámites y licencias de la totalidad del centro de formación musical 1.242 m<sup>2</sup>

En la fase de diseño el contratista debe desarrollar la totalidad de los diseños arquitectónicos y estudios técnicos necesarios, requeridos para la presentación y formulación integral de los proyectos. Estos diseños están concatenados a una segunda etapa de construcción por lo cual el diseñador y constructor debían prever algunas actividades constructivas predecesoras a la hora de ejecutar la primera etapa.

Así, en los términos de referencia (folio 118 carpeta 5 del expediente contractual) respecto del diseño arquitectónico y estudios técnicos se establece:

*“Los documentos, informes y planos resultantes del desarrollo de los estudios técnicos y diseños arquitectónicos serán entregados conforme a los requerimientos en original (...) El consultor debe entregar al contratante los productos que le permitan adelantar la labor de construcción del proyecto arquitectónico con todos los detalles. Para esto a continuación se enuncia los principales trabajos que debe desarrollar la consultoría, los cuales no limitarán los productos a entregar por el consultor, ya que el consultor debe prever la entrega al contratante de todos los estudios y diseños necesarios tomando como referencia el procedimiento y contenido de cada producto (...) (Subrayado propio).*

Mediante acta No. 1 de diciembre 27 de 2012 se deja constancia del recibo y aprobación de los estudios y diseños del contrato, se relacionan los planos entregados debidamente aprobados por la interventoría, donde se evidenció que el contratista no entregó los diseños de red contra incendio ni los diseños de la red acústica, tal como se relaciona en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 2  
RELACION DE DISEÑOS ENTREGADOS POR EL CONTRATISTA DE OBRA

DESCRIPCION	CANTIDAD DE PRODUCTOS
Diseño Arquitectónico	9
Diseño estructural	17
Diseño hidráulico	10
Diseño eléctrico	5
Costos y presupuesto	1
Estudio de suelos	1
Cronograma	1
Presupuesto de obra	1

Fuente: Informe de interventoría contrato 1857 de 2012

Adición Injustificada al Contrato de Obra 3193 de 2012 por Indebida Planeación:

El contrato 3193 de 2012 suscrito con el Consorcio Idipron La Favorita fue adicionado el 10 de julio de 2013 por \$563.221.876, se justifica por recomendaciones en el método constructivo de la estructura y recomendaciones de seguridad y protección de la edificación de la primera etapa.

Aunque la adición se realizó con el objetivo de generar beneficios para el desarrollo de la segunda etapa de la obra, para este equipo auditor es inexplicable como se realiza una planeación para la construcción de una obra y durante la marcha del proceso se decide adicionar para mejorar el método constructivo, su

protección y seguridad, dando a entender que lo inicialmente formulado no cumplía con estos parámetros, además de esto, al realizar revisión de los capítulos inicialmente contratados como instalaciones hidrosanitarias, instalaciones eléctricas, estructuras, mampostería, pañetes y enchapes, cubierta, pinturas, obras exteriores, manejo medio ambiental y aseo general, sencillamente se evidencian errores en la planeación en cuanto al alcance real de diseños, de presupuesto, cronograma de obras y limitación real de la obra a ejecutar, ya que estas mismas actividades se ven reflejadas en la adición presupuestal efectuada, demostrando que a pesar que inicialmente se tenía planeado la ejecución de dos etapas, no se tenía claridad en cuanto al producto final a entregar como obra y sí a errores que terminaron generando mayores cantidades de obra que no estaban previstas inicialmente para la primera etapa.

A la fecha de este informe no se evidencia que IDIPRON haya requerido al contratista de la primera etapa, ni a la Compañía Aseguradora, a fin de subsanar los posibles incumplimientos de algunas obligaciones contractuales que no permitieron se cumpliera con el objetivo planteado con el Centro de Formación Musical La Favorita, esto teniendo en cuenta que el contrato de obra termino el 29 de noviembre de 2013 y fue liquidado el 30 de abril de 2014. Con esto se evidencia una gestión antieconómica dado que no se han realizado los requerimientos respectivos para exigir los incumplimientos contractuales que no permitieron seguir con el desarrollo del proyecto.

La gestión antieconómica del IDIPRON evidenciada en la falta de planeación de la Entidad, la falta de supervisión en la ejecución del contrato al no exigir el cumplimiento en la entrega de la totalidad de los productos generó que la entidad haya causado un presunto daño al patrimonio público en valor de \$1.689.664.211 suma correspondiente al valor pagado por el contrato de obra 3193 de 2011, pues se ha desplegado por parte de la entidad una gestión fiscal que no amparó los recursos públicos invertidos, afectando también la política pública de protección a niños/as y adolescentes, en cuanto a la oportunidad en la prestación de los servicios sociales, infringiendo así los principios rectores de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, el manual interno de supervisión e interventoría de la entidad, el numeral 1 del artículo 4º, artículo 23, y artículo 26 de la Ley 80 de 1993, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, Artículo 6º de la Ley 610 de 2000.

## Valoración de la Respuesta

Conforme al análisis de la respuesta a esta observación, se manifiesta que la entidad no puede trasladar toda la responsabilidad de la ejecución del contrato a la interventoría, pues, no es de recibo sustraer la responsabilidad que tiene el dueño del proceso, que es la entidad; la cual cuenta con mecanismos para llevarse a cabo tal como lo es la supervisión de los contratos, para el caso la supervisión de la interventoría. El supervisor tiene la obligación de obrar conforme a lineamientos técnicos, adoptar un sistema de seguimiento y puntos de control que permitan la correcta vigilancia del objeto contractual en cuanto a calidad, oportunidad y cantidad.

Lo anterior, más aun teniendo en cuenta lo establecido en la cláusula decima del contrato 1857 de 2012 suscrito con la firma GESPROBRAS S.A.S., señala:

*CLAUSULA DECIMA: SUPERVISION: (...) De igual forma, se aclara que el supervisor y el Apoyo a la Supervisión deberán dar cumplimiento a las obligaciones como supervisor, que se encuentran establecidas en el Manual de Supervisión e Interventoría de la Entidad, así mismo deberá atender las funciones señaladas en la Constitución, la Ley y los reglamentos tanto legales como internos del IDIPRON”.*

De acuerdo a lo argumentado en la respuesta se desconocen mandatos constitucionales, el artículo 83 de la ley 1474 de 2011:

*Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. (...)El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal.*

Como también el Título IV FUNCION DE LA SUPERVISION E INTERVENTORIA - del Manual de Supervisión e Interventoría del IDIPRON que enuncia:

*“Una de las obligaciones principales de la administración en materia contractual, es la de realizar una correcta y permanente vigilancia a las obligaciones contractuales por parte del contratista, a través del supervisor o INTERVENTOR, como interlocutor permanente de la entidad ante el contratista”.*

En cuanto a la manifestación de no tener conocimiento de las falencias presentadas en el contrato suscrito para la construcción de la primera etapa, en el trascurso de la auditoria se observó que la entidad tuvo conocimiento de estas situaciones mucho antes de la iniciación del proceso administrativo por presunto incumplimiento dirigido hacia el contratista de la segunda etapa, conforme se

evidencia en diferentes actas de comité de obra que reposan en el expediente contractual, de los cuales se mencionan algunos:

- Acta de comité No. 4 de 22 de mayo de 2014, se transcribe el texto:  
*“Faltan conceptos de diseño, uso y aplicaciones (...) comenta todos los inconvenientes que se tuvo con el contratista de la etapa, por eso la falta de información (...) Idipron manifiesta que se debe realizar un ajuste a los documentos entregados, lo cual interventoría y contratistas junto con los especialistas se rehúsan por la falta de información, lo cual conlleva a realizar un nuevo diseño acústico, ajustándose al ideal del proyecto”.*
- Acta de comité No. 8 de junio 19 de 2014, suscrita por representante de la firma interventora, representante del Consorcio BG 2014, profesional universitario proyecto 959 y supervisor IDIPRON, donde en el acápite de compromisos a cumplir se pactan los siguientes: 1. Entrega de ajustes al diseño de aislamiento y acondicionamiento acústico. Responsable: contratista. Plazo: 1 de julio de 2014. 2. entrega del ajuste del diseño de la red contra incendio. Responsable: Contratista para el 25 de junio de 2014.

Lo anterior, evidencia que la entidad si tuvo conocimiento de las falencias presentadas en la ejecución de la primera etapa desde el inicio de la ejecución del contrato de la segunda etapa y no como lo argumenta, en el momento en que se decidió adelantar el proceso administrativo en mención.

Dado que la respuesta emitida por la entidad no desvirtúa la observación realizada, este ente de control mantiene dicha observación constituyéndose en hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria por incumplimiento de obligaciones en el contrato de obra No. 3193 de 2011.

3.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la ineficaz gestión del IDIPRON en la suscripción del contrato de obra No. 0695 de 2014 y la no construcción de la segunda etapa de la obra.

Para la continuación de la construcción del proyecto La Favorita, el IDIPRON adelantó la licitación pública No. 09 de 2013, la cual tiene por objeto la construcción de la segunda fase del proyecto en mención. El contrato resultante fue adjudicado al CONSORCIO BG 2014 de la siguiente manera:

CUADRO No. 3  
CONTRATO DE OBRA 0695 DE 2014

Objeto	Contratar por el sistema de precios unitarios sin formula de ajuste las obras de construcción de la etapa II del centro artístico de formación musical La Favorita
Contratista	Consortio BG 2014. Consorciados Jorge Eduardo Borgogno y Félix García
Plazo	Seis meses
Valor	\$1.364.602.38
Fecha suscripción	Marzo 7 de 2014
Acta de inicio	Abril 14 de 2014
Fecha terminación	Octubre 13 de 2014

Fuente: Carpeta contractual contrato 0695 de 2014

Durante el proceso auditor se evidencia que el contrato se suscribió sin que la entidad contara con la totalidad de los diseños requeridos para la puesta en funcionamiento del centro, específicamente el diseño de aislamiento y acondicionamiento acústico, el diseño de la red contra incendio y en consecuencia el diseño del tanque de almacenamiento y cuarto de máquinas, todos requeridos para el inicio de la segunda etapa de la obra.

Se pactó un plazo de ejecución de seis meses, de los cuales un (1) mes correspondía a etapa de revisión de diseños y cinco (5) para actividades de construcción, dada la ausencia de los diseños mencionados se presenta atraso para la etapa de revisión, lo cual tomo un proceso de aproximadamente cuatro (4) meses, situación que provocó el atraso para la etapa de construcción sin que la entidad haya tomado medidas para mitigar la demora en la ejecución del contrato conforme lo establecido inicialmente.

El contrato termino por vencimiento del plazo pactado para su ejecución sin que se hubieran adelantado la totalidad de las obras contratadas y sin que se haya puesto en funcionamiento el centro, dado las deficiencias técnicas en la estructura de los diseños entregados por el consultor en la primera etapa del proyecto.

Las actividades de obra se suspendieron desde el 8 de septiembre de 2014, aduciendo el contratista no contar con el balance presupuestal definitivo, al haber sido él quien elaboro los diseños faltantes para el inicio de la obra, lo que implicaba la realización de actividades no previstas. A fecha 13 de septiembre de 2014 el avance físico del proyecto es de 2.8% ejecutado, actividades no contractuales que corresponden a un 0.8% que son actividades no consolidadas puesto que no se habían pactado precios de estas actividades no previstas.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Para este equipo auditor es claro que la no entrega de la totalidad de los diseños en la primera etapa del proyecto impidió adelantar la obra propuesta en la segunda etapa, ya que no se puede aducir esta situación al contrato de obra No. 0695 de 2014 por ser este según su objeto, un contrato para construcción y no un contrato para elaborar diseños, tal como se pretendió al solicitar al contratista la elaboración de los diseños faltantes, actividades que no estaban contempladas en el objeto del contrato y que habrían generado modificaciones al objeto contratado.

Lo anterior se puede evidenciar en diferentes comunicaciones internas de la entidad, a título de ejemplo se transcribe oficio expedido por la entidad:

*“Unos son los problemas originados por él y en el Idipron, y otros problemas originados por las partes (...)*

*A. Los ajustes de los diseños:*

*Es cierto que el contrato 0695 presento dos problemas desde su inicio en marzo de este año. Los dos problemas fueron:*

- 1. la imprecisión de los diseños del sistema acústico del Centro de Formación Musical La Favorita, diseños que fueron objeto de un contrato anteriormente suscrito por el Idipron en el año 2011 en la denominada I etapa del Centro el cual debió haber entregado como producto completo esos diseños acústicos, lo que no sucedió(...)*
- 2. El otro problema fue no haber contado con unos diseños de la red del sistema contra incendio para el proyecto (...)*

Mediante oficio interno de fecha 10 de octubre de 2014 se hace solicitud por parte del Profesional Administrador del Proyecto 959 Infraestructura, la solicitud de inicio de proceso administrativo sancionatorio por presunto incumplimiento del contratista, solicitud motivada por la interventoría del contrato de obra.

Así, para el 28 de octubre de 2014 se fija audiencia de presunto incumplimiento al contrato de obra No. 0695 de 2014, proceso que culmina en la Resolución No. 602 de 2015 de septiembre 4 de 2015, mediante la cual la entidad se abstiene de declarar incumplimiento al contratista por no hallarse responsable de la no ejecución de las obras contratadas mediante contrato de obra 0695 de 2014.

La suscripción de un contrato de obra sin la totalidad de los diseños requeridos para su ejecución, evidencian la violación al principio de planeación por parte de la Entidad, desconociendo los principios rectores de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## Valoración de la Respuesta

Se reitera lo mencionado en el análisis de la respuesta de la observación 3.1.1., adicionalmente, frente a lo manifestado por la entidad en párrafo tercero y cuarto del numeral 3.1.2., que se transcriben:

*“La entidad adelantó el proceso pre contractual e inició la fase contractual con el convencimiento de que contaba con la totalidad de los diseños requeridos para la construcción de la segunda etapa y bajo el supuesto de que la interventoría contratada para la supervisión de la primera etapa había cumplido con sus obligaciones a cabalidad” (...)* *“El instituto creyó y tenía que confiar en la labor y la gestión de la interventoría (...)(Subrayado propio)”*; se expresa que si bien la actividad contractual parte de la confianza entre las partes para lograr su objetivo, que no es otro que el cumplimiento de los fines del estado, ésta es una actividad reglada y no puede ser un acto solamente de buena fe, sino que obedece al estricto cumplimiento de un principio de planeación real, de los principios emanados en la Constitución Nacional, en el Estatuto General de Contratación Pública y normas que lo regulan.

En cuanto a las medidas que menciona IDIPRON fueron tomadas para *“mitigar la demora en la ejecución del contrato”* como los ajustes a los diseños, son actividades inherentes en su condición de dueña y responsable del proceso contractual; en cuanto a un proceso administrativo para declarar un posible incumplimiento, es evidente que recae sobre el contratista de la segunda etapa, más no hay acciones encaminadas a declarar posibles responsabilidades al contratista de obra de la primera etapa. Lo señalado por la entidad: *“En los próximos días se estará dando inicio a las acciones legales o judiciales frente a esas dos firmas, valga repetir, contratista de obra e interventor, así como también frente a las Aseguradoras”*, corresponde a posibles acciones que se adelantarán a futuro. Lo anterior corrobora lo mencionado por este equipo auditor.

Dado que la respuesta emitida por la entidad no desvirtúa la observación realizada, este ente de control mantiene dicha observación constituyéndose en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por ineficaz gestión del IDIPRON en la suscripción del contrato de obra 0695 de 2014 y la no construcción de la segunda etapa de la obra.

### *3.1.2.1 Situación actual de los contratos de obra 3193 de 2011 y 0695 de 2014 para la primera y segunda etapa del proyecto La Favorita.*

En el anexo No.1 del presente informe se adjunta cuadro resumen que da cuenta de algunas observaciones formuladas ante la entidad, informando sobre alguna



*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

situación que haya afectado o vaya a afectar la correcta ejecución de los contratos; las cuales evidencian las diferentes acciones u omisiones en que se han incurrido en el desarrollo de estos mismos; como también se documenta su ejecución. En este anexo se evidencian las actividades ejecutadas por el contratista de obra de la segunda etapa, de las cuáles algunas son No Previstas, y que deberán ser asumidas por la entidad. Esta información fue requerida mediante oficio 20000-018, respuesta de la entidad 2015EE3690 del 30/10/2015.

3.1.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por incumplimiento de obligaciones en el Contrato de Interventoría No. 1857 de 2012.

El contrato 1857 de 2012 suscrito con GESPROBRAS SAS fue suscrito para ejercer la interventoría sobre el contrato de obra 3193 de 2011, de la siguiente manera:

CUADRO No. 4  
CONTRATO DE INTERVENTORIA 1857 DE 2012

Objeto	Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para la construcción de la primera etapa del centro de formación musical La Favorita en la ciudad de Bogotá, en el que se incluye los estudios, diseños, licencias, permisos y demolición de la construcción existente.
Contratista	Gesprobras SAS
Plazo	170 días hábiles
Valor	124.765.300
Adición	52.107.860
Valor total	176.873.160
Fecha suscripción	27 junio de 2012
Acta de inicio	Agosto 8 de 2012

Fuente: Carpeta contractual contrato de obra No 1857 de 2012

En el análisis del contrato de interventoría No. 1857 de 2012 se manifiestan debilidades por parte de la firma interventora como del IDIPRON. Por parte de la firma interventora se denota la falta de exigencia al contratista consultor del cumplimiento del objeto del contrato 3193 de 2011, específicamente en la entrega de la totalidad de los diseños contratados, pues es claro que el consultor se limitó a entregar el estudio acústico y los componentes del diseño de red contra incendios, y no los diseños finales para que fuesen aprobados por el Idipron.

Por parte de IDIPRON se denota ausencia de supervisión sobre la ejecución del contrato de interventoría en cuanto a la exigencia que esta debió requerir del interventor para la entrega de la totalidad de los productos contratados.

Inconsistencias En La Ejecución De Las Obras

En visita administrativa realizada al lugar de la obra el día 17 de septiembre de 2015, se encontraron inconsistencias en la ejecución de las obras en aspectos de pintura y cielo rasos. Específicamente se evidenció ejecución de actividades de pintura en la planta de primer piso, actividad que se terminará perdiendo teniendo en cuenta que este ítem se debe empezar a ejecutar desde los niveles más altos y en orden descendente de la estructura con el fin de no generar daños sobre los muros pintados, aspecto que se omitió para la obra La Favorita, por lo cual muy probablemente se tendrá que efectuar nuevamente esta actividad, dando por perdida la inversión ya realizada en materiales, herramientas, transporte y mano de obra, sumado a su respectivo costo directo.

De igual manera, como no se ha implementado el sistema de red contra incendios, en el momento que se decida adelantar esta actividad se tendrá que desmontar todo el cielo raso del primer nivel, ocasionando la pérdida total de estos materiales y de sus respectivos costos. Como se puede ver estas dos falencias demuestran la falta de concordancia por parte del contratista de obra y más de la interventoría al permitir la ejecución de estas actividades inherentes de la construcción del proyecto.

A su vez, el contratista de la segunda etapa en comunicación que reposa en el folio 1145 de la carpeta 5 del expediente contractual manifiesta: *“A esto se le puede agregar el hecho de que de impartirse la orden de ejecución de la red contra incendio se estaría contando con un inconveniente nuevo que es el de desmontar el cielo raso existente y su posterior restauración... además para el auditorio habría que retirar la cubierta existente y su posterior instalación de una nueva con otras especificaciones...”*

Lo anterior, documenta que en la primera etapa del proyecto se ejecutaron actividades que debieron ser monitoreadas estrictamente por parte de la interventoría con el fin de no causar perjuicios como el que se presentó en la segunda etapa del proyecto.

La interventoría y la supervisión de los contratos persiguen un mismo fin, el cual es asegurar la correcta ejecución de un contrato en los aspectos técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, por ende, lograr el cumplimiento del objeto contractual. Así lo expresa el manual de supervisión del IDIPRON:

*“La supervisión y/o interventoría es el seguimiento, control y vigilancia integral realizada por una persona natural o jurídica (...)*

*Una de las obligaciones principales de la administración en materia contractual, es la de realizar una correcta y permanente vigilancia a las obligaciones contractuales por parte del contratista, a través del SUPERVISOR o INTERVENTOR, como interlocutor permanente de la entidad ante el contratista”.*

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Hay inobservancia del numeral 34 artículo 48 Ley 734 de 2002 que se transcribe: *“No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad (...)”*

En cuanto los interventores, estos son responsables de observar lo normado en los artículos 82, 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. Lo anteriormente mencionado conlleva a una observación administrativa con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal, en cuantía de \$176.873.160, valor correspondiente a los pagos realizados al interventor del contrato, por la inobservancia de lo estipulado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, *“Supervisión e interventoría contractual”* y *“facultades y deberes de los supervisores e interventores”*, así como lo establecido en el manual de supervisión e interventoría del IDIPRON adoptado mediante Resolución interna 050 de 2014, en el numeral 4 – I FUNCION DE LA SUPERVISION E INTERVENTORIA- y del numeral 1º del artículo 34 de la ley 734 de 2002, artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

#### Valoración de la Respuesta

El IDIPRON en su respuesta ratifica lo mencionado por este ente de control, por lo cual se mantiene dicha observación constituyéndose en hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por incumplimiento de obligaciones en el contrato de interventoría No. 1857 de 2012.

3.1.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por violación al principio de planeación en la contratación estatal, en los contratos suscritos para la puesta en funcionamiento del Centro de Formación Musical La Favorita.

El principio de planeación es uno de los rectores de la contratación estatal, de obligatorio cumplimiento y de reiterada mención a nivel jurisprudencial. La observación de este principio asegura a la entidad el cumplimiento de la normativa superior tendiente a garantizar la óptima inversión y ejecución de los recursos públicos destinados para las obras.

Aquí se parte del postulado que ninguna actuación de la administración puede darse desde la improvisación, tal como se evidencio con la suscripción de los contratos de obra y los demás requeridos para la puesta en funcionamiento del Centro de Formación Musical sin la claridad del objeto final, lo que llevo a que se presentaran variaciones durante la ejecución de los mismos, afectando el producto final, que era la puesta en funcionamiento del Centro de Formación Musical La Favorita, el cual debió culminarse el mes de octubre de 2014 y a la fecha la obra esta inconclusa.

Los ajustes de los diseños requeridos, la ausencia de algunos diseños y prórrogas presentadas en los contratos, la falta de exigencia por parte de la entidad y la interventoría y supervisión de los contratos muestran la inobservancia de preceptos constitucionales y de normas superiores que rigen la contratación estatal en aras de asegurar la óptima ejecución de los recursos públicos destinados para las obras, propendiendo así por el logro de los fines del estado y por el impacto de los proyectos.

Para la correcta ejecución del proyecto en mención era ineludible que el IDIPRON contara con la totalidad de los diseños requeridos y con la claridad de lo esperado como producto final, por lo tanto no es entendible como se suscribe un contrato de obra civil sin estar disponibles todos los diseños, omisión de la entidad que claramente produjo responsabilidad, en cuanto fue la causa de la demora para la ejecución de la segunda etapa y posterior terminación del contrato sin haberse cumplido el objeto contractual.

La improvisación por parte de la entidad ha generado transgresión del principio de planeación, causando consecuencias graves no solo para la entidad, en cuanto la imposibilidad del logro real de los objetivos propuestos en cada contratación, sino también ha generado un alto costo social en el sentido del beneficio que a la fecha han dejado de percibir la población beneficiaria proyectada para ser atendida en este Centro que a la fecha se encuentra abandonado. Esto, al tener una visión del control fiscal no solo desde la óptica económica, sino también con una connotación claramente social, en el entendido que los recursos públicos se distribuyan apuntando a un alto rendimiento social.

La ineficaz gestión del IDIPRON, las demoras en el inicio de las obras, las debilidades en la planeación al momento de elaborar y suscribir los contratos y la falta de supervisión en la ejecución de los mismos, ha ocasionado que la entidad incumpla lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política, así mismo, el numeral 1 del artículo 4<sup>1</sup>, artículo 23<sup>2</sup>, el numeral 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993 y numeral 1º del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, artículo 6º de la Ley 610 de 2000.

---

<sup>1</sup> De los Derechos y Deberes de las Entidades Estatales. *“Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales: 1o. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer al garante”.*

<sup>2</sup> De Los Principios de las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. *Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo”*

## Valoración de la Respuesta

El IDIPRON en su respuesta ratifica lo mencionado por este ente de control, por lo cual se mantiene dicha observación constituyéndose en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por violación al principio de planeación de la contratación estatal, en los contratos suscritos para la puesta en funcionamiento del Centro de Formación Musical la Favorita.

3.1.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por pago de servicios públicos por parte del IDIPRON para el predio ubicado en la Diagonal 18 Bis No. 16 a 03, siendo una obligación a cargo del contratista.

El IDIPRON realizó una reestructuración al Centro de Formación Musical La Favorita, ubicado en la Diagonal 18 Bis No. 16<sup>a</sup>-03, obra que a la fecha se encuentra inconclusa, sin poder desarrollar la actividad para la cual fue concebida y sin prestar la atención a los beneficiarios del IDIPRON; en este predio la entidad viene realizando pagos mensuales por concepto de servicios públicos de aseo, gas natural, luz y agua, por valor de \$12.401.444, desde el mes de agosto de 2012 hasta la fecha, según lo relacionado en el cuadro No. 5, cuando para el caso del contrato 0695 de 2014 la obligación de pago de servicios públicos esta por cuenta del contratista, tal como se establece en el numeral 12 (oferta económica) de los estudios y documentos previos del contrato, así:

*“El oferente deberá tener en cuenta en su oferta los costos que demande la construcción de obras (...) el contratista debe presentar a la terminación de la obra los recibos de pago correspondientes debidamente cancelados y los paz y salvos expedidos por las respectivas empresas de servicios públicos”.*

Por lo expuesto en el párrafo anterior, se configura una observación administrativa con presuntas incidencias disciplinaria y fiscal, al incumplirse lo estipulado en los artículo 6º de la Ley 610 de 2000; numerales 2, 7, 21, 24 y 25 del artículo 34 del capítulo segundo del título IV de la ley 734 del 2002; Artículo 2 y literal e) del artículo 4 de la ley 87 de 1993.

CUADRO NO. 5  
PAGOS DE SERVICIOS PÚBLICOS CENTRO DE FORMACIÓN MUSICAL LA FAVORITA

SERVICIO PÚBLICO	CUENTA Y PREDIO	TOTAL
ASEO	11476442 - CLL 18 A No. 16 A -13	\$962.983
	10082552 - CLL 18 A No. 16 A -03	\$390.357

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SERVICIO PUBLICO	CUENTA Y PREDIO	TOTAL
GAS	22969836 - CLL 18 No. 16-46	\$707.790
LUZ	0341008 - CLL 18 bis No. 16 A -13	\$ 6.298.164
AGUA	11476442 - CLL 18 A No. 16 A -13	\$3.991.090
	10082552 - CLL 18 A No. 16 A -03	\$51.060
<b>TOTAL</b>		<b>\$12.401.444</b>

Fuente: Memorandos radicación No.2015E10266 del 29/09/2015 y 2015EE3429 del 08/10/2015.

### Valoración de la Respuesta

El IDIPRON certificó a este Ente de Control el pago de los servicios públicos mencionados, estando a cargo del contratista, saliendo los dineros de la Entidad e incumpliendo la cláusula contractual mencionada en la observación. No obstante el contrato 695 de 2014 aún no se ha liquidado, esta situación es una expectativa que opera hacia futuro, reiterando, que los dineros ya han sido efectivamente cancelados por la entidad.

#### 3.1.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por pago de ascensor para el Centro de Formación Musical La Favorita.

El IDIPRON suscribió el contrato No. 1762 del 20 de diciembre de 2013 con Maquinas Procesos y Logística MP & L S.A.S, cuyo objeto es la “*Adquisición e instalación de un ascensor en el Centro de Formación Musical la Favorita ubicado en la Diagonal 18 No. 16ª-03 con capacidad para 8 personas y 4 paradas*”; el cual fue instalado en el predio, pero a la fecha este ascensor no está desarrollando la actividad para la que fue destinado, debido a la falta de planeación y controles de la Administración; lo cual generó una gestión ineficaz y antieconómica, además de omitir la obligación específica pactada en la cláusula quinta del contrato mencionado: “*Capacitar al personal que designe la Entidad sobre el funcionamiento adecuado del ascensor, cuando a ello hubiere lugar de conformidad con las condiciones previstas en anexo técnico*”, por cuanto en el Informe Final de Ejecución de la Instalación Propiedad del IDIPRON, se evidencia la omisión de esta obligación por parte del contratista, originada en la falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo en la correcta ejecución del contrato desde su inicio hasta la terminación.

Así, la entidad con estas omisiones ha ocasionado un presunto detrimento al patrimonio público por la suma de \$91.078.997 e incumpliendo lo establecido en el literales c) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, Artículos 27 y 34 de la Ley 734 del 2002 y el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

### Valoración de la Respuesta

Aunque el IDIPRON manifiesta no estar de acuerdo con la observación, es importante aclarar que el ascensor sigue sin desarrollar la actividad para la que fue destinado, persistiendo en la acción ineficaz y antieconómica.

Así mismo, este ente verificó que en el acta 14 expresa literalmente “*pendiente capacitación para el personal técnico del área*”, así que no se omite esta parte del hallazgo.

3.1.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por pago del servicio de vigilancia privada en obra inconclusa ubicada en el predio de la Diagonal 18 No. 16<sup>a</sup>-03.

Para la prestación del servicio de vigilancia el IDIPRON ha suscrito los siguientes contratos en las vigencias 2011 a la fecha:

CUADRO No. 6  
CONTRATO 867 DE 2013

Objeto	Prestar el servicio integral de vigilancia y seguridad privada permanente para los bienes muebles e inmuebles de propiedad del IDIPRON y de todos aquellos por los cuales llegase a ser legalmente responsable la entidad, dentro y fuera del perímetro urbano de Bogotá
Contratista	Su Oportuno Servicio Ltda. S. O. S
Valor inicial	\$3.132.053.986
Adición:	\$1.566.000.000
Valor total:	\$4.698.053.986
Acta de inicio	20/04/2013
Fecha terminación:	19/02/2014
Liquidación:	14/10/2014

Fuente: Carpeta expediente contractual contrato 867 de 2013

CUADRO No. 7  
CONTRATO 710 DE 2014

Objeto	Contratar la prestación de los servicios especializados de vigilancia y seguridad privada para la protección de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del IDIPRON y de todos aquellos por los cuales llegase a ser legalmente responsable.
--------	--

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Cra. 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

Contratista	Seguridad El Pentágono Colombiano Ltda. SEPECOL LTDA
Valor inicial	\$2.930.345.257
Adición:	\$883.070.000 – \$89.770.000 (23-02-015) - \$40.588.286 (20-03-2015) \$4.915.000 (25-05-2015).
Valor total:	\$3.948.688.543
Acta de inicio	01/07//2014
Fecha terminación:	30/05/2015

Fuente: Carpeta expediente contractual contrato 710 de 2014

CUADRO No. 8  
CONTRATO 1029 DE 2015

Objeto	Contratar la prestación de los servicios especializados de vigilancia y seguridad privada para la protección de los bienes e inmuebles de propiedad del IDIPRON y de todos aquellos por los cuales llegase a ser legalmente responsable, de acuerdo a la propuesta presentada por el contratista, el cual para todos los efectos hace parte integral del presente contrato.
Contratista	Unión Temporal AHID - SEGURA 2015
Valor inicial	\$2.760.127.101
Adición:	\$128.600.000
Valor total:	\$2.888.727.101
Fecha suscripción	23/04/2015
Acta de inicio	01/06/2015
Fecha terminación:	30/01/2016

Fuente: Carpeta expediente contractual contrato 1029 de 2015

Pago del Servicio de Vigilancia Privada en el Predio Ubicado en la Diagonal 18 No. 16<sup>a</sup>-03:

En ejecución del contrato 3193 de 2011 se comenzó la construcción de la primera etapa del Centro de Formación Musical La Favorita, mientras se ejecutó esta obra el servicio de vigilancia fue a cargo del contratista, este período va hasta el 5 de diciembre de 2013 como se menciona en el oficio 2013IE13081, donde el Subdirector Técnico, Administrativo y Financiero le informa a la administradora del Proyecto 959 – *“Finalización obra etapa I Centro Artístico de Formación Musical La Favorita ubicado en la Diagonal 18 bis No. 16 A 03”*, en otro de los apartes señala que *“ ... se entregará formalmente el predio al IDIPRON el día 6 de diciembre de 2013...”*.

La construcción de la segunda etapa del Centro de Formación Musical La Favorita se suspendió porque al momento de iniciar la obra ésta no contó con todos los



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

requerimientos técnicos exigidos, motivo por el cual el desfase de los cronogramas además de impedir el cumplimiento de la obra, ha ocasionado que la Entidad tenga que cancelar el servicio de vigilancia privada sobre un predio que no está prestando el servicio esperado tal como se estructuró en el proyecto 959.

Por lo anteriormente expuesto, este Ente de Control considera que a pesar que es responsabilidad del Instituto contar con todas las medidas de seguridad para salvaguardar este predio, el hecho que hasta octubre de 2015 se haya cancelado el servicio de vigilancia por veintidós (22) meses al predio que se encuentra sin cumplir con el fin para el cual se designó, demuestra que se contravino flagrantemente el principio de planeación de la contratación pública.

Los dineros invertidos por IDIPRON para el pago del servicio de vigilancia del predio donde se encuentra una obra suspendida, es considerado como una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente en el manejo de los recursos públicos. Lo anterior ha causado un posible detrimento al patrimonio público en cuantía de \$134.564.762, tal como se expone en el cuadro No. 9 al estar frente a la inobservancia del principio de planeación referido en el artículo 25, numeral 12 de la Ley 80 de 1993, el artículo 6º de la ley 610 de 2000, así como también los principios Constitucionales que enmarcan la función pública descritos en su artículo 209. Esto género que no se haya cumplido la misionalidad del Instituto ni los fines esenciales del Estado, que consisten en servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, los cuales deben primar en todas las actuaciones de la Administración.

CUADRO NO. 9  
PAGOS SERVICIO VIGILANCIA PRIVADA AL PREDIO UBICADO EN LA DIAGONAL 18 BIS NO. 16 A 03

No. Contrato	Nombre del Contratista	No. De Pagos Cancelados	Total Pagos	Período Comprendido	Valor Pagado
867 de 2013	Su Oportuno Servicio Ltda. S. O. S.	Pago 6 al 10	6	01-ene-2014 a 30-jun-2014	41.181.101
710 de 2014	Seguridad el Pentágono Colombiano Ltda. SEPECOL LTDA.	Pago 1 al 11	11	01-jul-2014 a 01-may-2015	68.035.241
1029 de 2015	Unión Temporal AHID - SEGURA 2015	Pago 1 al 4	4	01-jun-2015 a 30-sep-2015	25.348.420
	<b>Total Cancelado</b>				<b>134.564.762</b>

Fuente: Soportes de los Contratos relacionados y verificados con los comprobantes de egreso y listados de Tesorería.

## Valoración de la Respuesta

Lo expuesto en la respuesta del IDIPRON ratifica lo planteado por el Ente de Control en el numeral 3.1.7., cuando señala que *“independientemente que la obra este inconclusa o se haya paralizado, siempre será obligación y deber del Instituto su vigilancia”*, sin embargo se aclara que los pagos que se vienen haciendo por concepto del servicio de vigilancia privada son observados por cuanto se está frente a un espacio planeado para suplir unas necesidades de mejoramiento de la infraestructura en aras de la puesta en funcionamiento del Centro de Formación Musical La Favorita; situación que no se dio y sí evidenció una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente por la inobservancia del principio de planeación en la contratación estatal.

Se valoró la respuesta entregada por el Instituto mediante oficio 2015EE3800, del 09/11/2015, de ella se extraen algunos textos del numeral 3.1.1. donde se ratifica:

- Gestión Antieconómica, cuando se menciona que *“(…) resulta apresurada, toda vez que la Entidad ha venido actuando sin pausa alguna frente a esta lamentable situación, sin haber perdido de vista en ningún momento los términos de prescripción y caducidad de las diversas acciones que deben ser agotadas”*.

Con esta afirmación se evidencia la falta de gestión del Instituto porque una vez se detectaron inconvenientes en la construcción del Centro de Formación Musical La Favorita, no se tomaron medidas para que la obra culminara de acuerdo a lo previsto, por lo tanto, no es procedente que la Entidad señale que no ha perdido de vista los momentos de caducidad y prescripción para adelantar las acciones legales, porque estos no son los únicos momentos en que el IDIPRON debe estar vigilante sobre el manejo de los recursos y la calidad de la obra; con esto se afirma que el Instituto durante la ejecución de las obras no controló en su momento los recursos invertidos, pero al parecer sí va actuar en las etapas de prescripción y caducidad sin tener en cuenta que el proyecto a la fecha no está en funcionamiento.

- La entidad acepta que no hubo controles oportunos cuando señala que: *“(…) Tal y como se evidencia en los anexos, todo el obrar deficiente del Consorcio constructor compromete esencialmente los deberes y obligaciones de la firma Interventora, que jamás requirió o llamó la atención el primero en torno a cualquier falencia”*

Por lo expuesto anteriormente se ratifica el numeral 3.1.7 constituyéndose un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal y disciplinaria por valor de \$134.564.762.

### 3.1.8 Pago de IVA en contrato de obra.

El artículo 100 de la Ley 21 de 1992, señala: “...*Los contratos de Obras Públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal estarán excluidos del IVA...*”.

Así como se establece en esta norma, para el caso en mención el contrato de obra 3193 de 2011 está exento del IVA, no obstante este valor fue cobrado por el contratista, causado y pagado por la entidad, lo que llevo a un aumento en el valor total de la obra, situación que no procede, en razón a que en este caso el contratista puede solicitar el descuento o deducción del impuesto a los gastos directamente relacionados con la utilidad obtenida, la cual fue la base gravable del impuesto, por tanto, no debió cargarse el IVA de la utilidad como un costo de la obra.

Para lo anterior, se trae a manera de ilustración el concepto solicitado a la DIAN por parte de este órgano de control respecto del tema, a través de la formulación de la siguiente pregunta:

“... Es necesario tener claridad sobre lo dispuesto en el artículo 100 de la ley 21 de 1992, que establece: “...*Los contratos de Obras Públicas que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal estarán excluidos del IVA...*” (Subrayado fuera de texto).

Igualmente el artículo 3 del Decreto 1372 de 1992, consagra:“... *IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS EN LOS CONTRATOS DE CONSTRUCCION DE BIEN INMUEBLE. En los contratos de construcción de bien inmueble, el impuesto sobre las ventas se genera sobre la parte de los ingresos correspondiente a los honorarios obtenidos por el constructor. Cuando no se pacten honorarios el impuesto se causará sobre la remuneración del servicio que corresponda a la utilidad del constructor. Para estos efectos, en el respectivo contrato se señalará la parte correspondiente a los honorarios o utilidad, la cual en ningún caso podrá ser inferior a la que comercialmente corresponda a contratos iguales o similares.* (Subrayado fuera de texto).

*En estos eventos, el responsable sólo podrá solicitar impuestos descontables por los gastos directamente relacionados con los honorarios percibidos o la utilidad obtenida, que constituyeron la base gravable del impuesto; en consecuencia, en ningún caso dará derecho a descuento el impuesto sobre las ventas cancelado por los costos y gastos necesarios para la construcción del bien inmueble,*

*Teniendo en cuenta que el espíritu de la norma no es otro, que el de impedir que el valor de las obras públicas se incremente por el concepto de impuesto sobre las ventas y que la*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

totalidad de los recursos sean invertidos en la ejecución de la misma, este Órgano de Control realiza la siguiente consulta:

1. **En atención a lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 1372 de 1992, o de cualquier otra norma, los contratos de obra pública están o no exentos de IVA?...** (Negrita y resaltado fuera de texto )

A lo cual se respondió por parte de la DIAN: anexando copia del oficio 012001 del 27 de abril de 2015 y manifestando que sobre dicha exclusión la entidad se pronunció mediante oficio 012420 del 10 de febrero de 2006, el cual transcribió:

(...)

*No obstante lo anterior, el artículo 100 de la Ley 21 de 1992, prevé un tratamiento tributario diferente para los contratos de obra pública que celebren las personas naturales o jurídicas con las Entidades Territoriales y/o Entidades Descentralizadas del Orden Departamental y Municipal, en virtud del cual dichos contratos se encuentran excluidos del impuesto a las ventas.*

*Sobre la referida exclusión se pronunció este Despacho a través del oficio 012420 de 10 de febrero de 2006, el que por resultar de interés para el caso consultado nos permitimos transcribir parcialmente a continuación:*

## **6. Contratos de obra pública**

*En lo que concierne al tratamiento tributarlo de los contratos de obra pública es necesario precisar:*

### **a) Impuesto sobre las ventas**

*Por regla general, los contratos de construcción de inmueble, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 3º del Decreto 1372 de 1992, son gravados con el impuesto sobre las ventas, sobre la base de los honorarios o utilidad obtenidos por el contratista. Sin embargo, la Ley 21 de 1992, en su artículo 100, consagra la exclusión del impuesto sobre las ventas para los contratos de obra pública. Esta exclusión del gravamen es igualmente aplicable en el caso de los contratos celebrados con un consorcio o unión temporal, tal como lo aclara el Concepto N° 069631 del 27 de septiembre de 2005:*

*"Ahora bien, es claro que los consorcios y uniones temporales en cuanto corresponden a una modalidad especial de "contratos de colaboración empresarial" (de la cual se derivan derechos y obligaciones entre los partícipes y de estos frente a terceros), no constituyen persona diferente de los miembros que los conforman, al punto que la misma Ley de Contratación Estatal autoriza para que dos o más personas, presenten en forma conjunta propuestas para la adjudicación de un contrato (Art. 6º Ley 80/93), atribuyendo a cada partícipe responsabilidad solidaria de todas y cada una de las obligaciones derivadas del contrato, pero conservando cada uno de los asociados o partícipes su autonomía jurídica y patrimonial. De tal consideración resulta que aun cuando la propuesta se presente en forma conjunta.*

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

*los partícipes ejecutores y responsables del contrato, continúen dentro de las previsiones dispuestas por el artículo 100 de la Ley 21 de 1992, y por lo tanto el contrato goce del tratamiento exceptivo dispuesto para efectos del IVA (Se subraya)”.*

***De conformidad con lo expuesto, en una factura expedida en el marco de un contrato de construcción de obra pública, suscrito entre un consorcio y un municipio, no se debe discriminar el impuesto a las ventas por tratarse de un servicio excluido. (Negrita fuera de texto).***

De lo anterior, se confirma que los contratos de obra pública están excluidos de IVA.

Lo anteriormente mencionado género que el contrato de obra 3193 de 2011 haya sido más oneroso para la entidad, como también la omisión de vigilancia por parte del interventor del contrato, y la inobservancia de lo normado en el artículo 21 de la Ley 100 de 1992, numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Valoración de la Respuesta

La respuesta emitida por la entidad desvirtuó lo mencionado en el Informe Preliminar razón por la cual se retira la observación en mención.

#### 4. ANEXOS

##### CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS<sup>3</sup>

TIPO DE HALLAZGOS <sup>4</sup>	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN <sup>5</sup>
1. ADMINISTRATIVOS	7	N.A	3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.6, 3.1.7
2. DISCIPLINARIOS	7	N.A	3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.4, 3.1.5, 3.1.6, 3.1.7
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	5	\$2.104.582.574	3.1.1, 3.1.3, 3.1.5, 3.1.6, 3.1.7

N.A: No aplica.

**ANEXO:** (Cuadro de observaciones (hallazgos) detectados y comunicados debidamente referenciados. Deben ir en una sola unidad de medida: (\$) pesos.) Ver anexo No. 6 modelo “Cuadro de tipificación de observaciones (hallazgos)”.

#### 4.1 ANEXO No. 1 NUMERAL 3.1.2.1, RTA. OFICIO 18

Se adjunta un (1) CD con información señalada en el numeral 3.1.2.1 “*Situación actual de los contratos de obra 3193 de 2011 y 0695 de 2014 para la primera y segunda etapa del proyecto La Favorita*”.

<sup>3</sup> Aplica para el caso del Informe final.

<sup>4</sup> Aplica para el caso del Informe final.

<sup>5</sup> Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.