

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**INFORME FINAL
AUDITORÍA DE DESEMPEÑO
EVALUACIÓN CONTRATOS DE SUMINISTRO
CODIGO 278**

INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACION Y DEPORTE - IDRD

Período Auditado 2013 - 2014

**DIRECCIÓN SECTOR DE EDUCACIÓN, CULTURA,
RECREACIÓN Y DEPORTE**

Bogotá D.C., diciembre de 2015

INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACIÓN Y DEPORTE - IDRD

Contralor de Bogotá, D. C.

Diego Ardila Medina

Contralor Auxiliar

Ligia Botero Mejía

Director Sectorial de Fiscalización

María Gladys Valero Vivas

Subdirector de Fiscalización

Alexandra Ramírez Suárez

Gerente

Ana Iddaly Salgado Páez

Equipo de Auditoría

María del Pilar Serrano Vargas
Profesional Universitario 219-03
Eduardo Carreño Barajas
Profesional Especializado 222-07
William Arturo Sánchez Sierra
Profesional Especializado 222-07

TABLA DE CONTENIDO

1	CARTA DE CONCLUSIONES.....	5
2	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA	7
3	RESULTADOS DE LA AUDITORIA	9
3.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTAS INCIDENCIAS DISCIPLINARIA Y PENAL POR VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA Y A LA ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL PARA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATOS 2263 DE 2013.	9
3.2	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL, POR VULNERACIÓN A LA ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL, EN EL PROCESO DE SELECCIÓN OBJETIVA DEL CONTRATOS 2345 DE 2013.....	13
3.3	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTAS INCIDENCIAS DISCIPLINARIA Y PENAL POR VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE SELECCIÓN OBJETIVA Y A LA ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL, EN EL PROCESO DE SELECCIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO 2260 DE 2014.....	16
3.4	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA FALTA DE SELECCIÓN OBJETIVA Y DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL EN EL PROCESO DE SELECCIÓN DEL CONTRATO NO. 2296 DE 2014.....	20
3.5	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR DEFICIENCIAS EN SOPORTES CONTRACTUALES, ETAPA POST-CONTRACTUAL Y EN LA FACTURACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE NO CONCUERDAN CON LO OFERTADO EN LA PROPUESTA ECONÓMICA.....	23
3.6	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA FALTA DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL DEL CONTRATO 2349 DE 2013 Y SOPORTES DOCUMENTALES DEL CONTRATO 2391 DE 2013 Y POR MORA EN LA PUBLICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS EN EL SECOP	25
3.7	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR FALTA DE PLANEACIÓN, DEFICIENTES ESTUDIOS PREVIOS PARA EL CONTRATO 2288 DE 2013 Y FALTA DE SOPORTES DOCUMENTALES DE LA ETAPA POST-CONTRACTUAL.....	28

3.8 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR DEFICIENTE PLANEACIÓN EN EL PROCESO PRECONTRACTUAL, AL NO DEFINIR EN LOS ESTUDIOS PREVIOS LA DESTINACIÓN DE LOS ELEMENTOS A ADQUIRIR. (RETIRADA).....	31
3.9 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL EN CUANTÍA DE \$31.719.000 Y PRESUNTAS INCIDENCIAS DISCIPLINARIA Y PENAL, POR APLICACIÓN DIFERENTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, PERDIDA DE ELEMENTOS, EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO NO. 2368 DE 2013.....	32
3.10 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA CON OCASIÓN DE LAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL PROCESO PRECONTRACTUAL DEL CONTRATO DE SUMINISTRO NO. 1341 DE 2013. (RETIRADA).....	35
3.11 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN CUANTÍA DE \$59.912.772, CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR FALTA DE PLANEACIÓN Y SELECCIÓN OBJETIVA DEL CONTRATISTA, ASÍ COMO DE SOPORTES QUE PERMITAN EVIDENCIAR EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE SUMINISTROS NO. 2019 DE 2014. (RETIRADA).....	37
3.12 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL EN CUANTÍA DE \$2.547.266 Y PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR EL PAGO DE GASTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO 1880 DE 2014 Y NO CONTAR CON UN SISTEMA DE COSTOS PROPIOS.....	38
4 OTRAS ACCIONES CIUDADANAS.....	42
4.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO, CON INCIDENCIA FISCAL EN CUANTÍA DE \$24.430.500 Y PRESUNTAS INCIDENCIAS DISCIPLINARIA Y PENAL, POR FALTA DE PLANEACIÓN, CONTROL DE LOS RECURSOS INVERTIDOS, POSIBLE APLICACIÓN OFICIAL DIFERENTE EN EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN 1905 DE 2013.....	42
5 ANEXO.....	54

1 CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctor
ALDO ENRIQUE CADENA ROJAS
Director
Instituto Distrital de Recreación y Deporte
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 y la Ley 42 de 1993, practicó auditoría de desempeño al INSTITUTO DISTRITAL DE RECREACION Y DEPORTE – IDR D vigencias 2013 y 2014, a través de la evaluación los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en los Contratos de Suministros tomados como muestra.

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 del ente de control consiste en producir un informe de auditoría de desempeño que contenga el resultado sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoria generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoria establecidos por la Contraloría de Bogotá, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, la 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 programa 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 auditoria adelantada, conceptúa que la gestión en los Contratos de Suministros objeto de evaluación, no cumplen con los principios evaluados de economía, eficiencia, eficacia y equidad, toda vez que se presentaron hallazgos administrativos, con incidencia fiscal y

presunta incidencia disciplinaria, al detectar incumplimiento a la Ley General de Archivo, inconsistencia en la información que soportan tanto los procesos precontractuales y contractuales, al detectar falta de planeación y vulneración de los principios de selección objetiva, así como deficiente supervisión y control de los mismos.

Así mismo, se observó que el control fiscal interno para el asunto auditado, fue deficiente, toda vez que no se detectaron acciones de control frente a los contratos auditados, que permitiera ejercer un control oportuno sobre las actuaciones de la administración y evitar daños al patrimonio 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 ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

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



MARIA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Técnica Sector Educación,
Cultura, Recreación y Deporte

2 ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

La Contraloría de Bogotá, realizó la evaluación a la gestión fiscal del **Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR D**, en lo correspondiente a los Contratos de Suministros celebrados por la entidad durante las vigencias 2013-2014, mediante la aplicación simultánea y articulada de los sistemas de control fiscal que se definan, con el propósito de examinar si los recursos económicos, físicos y humanos, tecnológicos, entre otros, puestos a disposición del gestor fiscal, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz, económica y con equidad.

En la evaluación de contratación, se tomó como referencia la base de datos de la contratación suscrita en las vigencias 2013 y 2014, información suministrada por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDR D, determinándose un total de 53 contratos de suministro, por valor de \$6.519.162.122, de los cuales se tomaron como muestra los contratos con mayor cuantía, un total de 23 contratos por valor de \$2.709.546.590, que porcentualmente equivale al 41.6% del valor total de estos contratos.

**CUADRO 1
MUESTRA DE CONTRATACIÓN**

CONTRATO No.	OBJETO	Valor en \$
2349-13	Compra por el sistema de precios fijos unitarios de bicicletas según diseño establecido por el IDR D con destino a los centros recreodeportivos locales	311.800.000
2368-13	Suministrar por el sistema de precios fijos unitarios, vallas de separación, que serán utilizadas para el cerramiento de las zonas especiales en los eventos deportivos masivos organizados y/o apoyados por el proyecto.	300.000.000
2263-13	Suministro por el sistema de precios fijos unitarios de contenedores para ser utilizados como bodega y estaciones multipropósito auto sostenibles con mobiliario incluido, requeridos para la atención de público, almacenamiento y bodegaje de las bicicletas	276.000.000
2345-13	Suministro por el sistema de precios fijos unitarios de bicicletas según diseño establecido por el IDR D, repuestos para bicicleta, kits para despichar, contenedores y estaciones multipropósito.	199.589.948
1341-13	Contratar por el sistema de precios fijos unitario, el suministro de refrigerios utilizados para el apoyo alimenticio del personal de apoyo, usuarios y artistas, en las actividades realizadas en los escenarios y parques deportivos.	183.500.000
2219-13	El proveedor se compromete para con el IDR D, al suministro de elementos de papelería y útiles de oficina para apoyar la gestión administrativa del IDR D, a precios unitarios fijos sin formula de ajuste.	135.000.000
2182-13	Realizar por el sistema de precios fijos unitarios el suministro de elementos indispensables para la atención de primeros auxilios requerida por usuarios y personal de apoyo en el desarrollo de las actividades realizadas por los proyectos de inversión.	131.102.037
1417-13	Realizar por el sistema de precios fijos unitarios el suministro de alimentación para campamentos que incluya desayunos, almuerzos, cenas y alimentos sin cocinar, utilizados para el apoyo alimenticio en las actividades de campamentos.	128.000.000
1511-13	El proveedor se compromete para con el IDR D al suministro de insumos o medios de impresión requeridos para apoyar la gestión administrativa del IDR D, por el sistema de precios unitarios sin formula de ajuste	123.500.000
2391-13	Realizar por el sistema de precios fijos unitarios el suministro de material didáctico, requerido para el desarrollo de las actividades propias del proyecto.	96.000.000

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2353-13	El contratista se compromete con el IDRD, a realizar el suministro de insumos de aseo y cafetería para la sede administrativa.	61.000.000
1860-13	El contratista se compromete para con el IDRD a suministrar por el sistema de precios fijos unitarios trofeos, placas y medallas que serán para la premiación de las actividades desarrolladas en los parques y escenarios del distrito.	26.527.500
2288-13	Realizar por el sistema de precios fijos unitarios el suministro de biciremolques requeridos para el traslado de elementos necesarios para el desarrollo de las actividades realizadas por el proyecto.	26.527.500
1880-14	Suministrar por el sistema de precios fijos unitarios muros de escalada, que serán utilizados para el desarrollo de las sesiones de clases en el deporte de escalada en los centro de interés de las instituciones de educación del distrito con cargo al proyecto.	165.000.000
2260-14	Suministrar por el sistema de precios fijos unitarios contenedores para guardar la implementación deportiva de los diferentes centros de interés requeridos para el desarrollo de las actividades propias del proyecto jornada escolar 40 horas semanales.	130.000.000
2148-14	Suministro de elementos de ferretería y pintura necesarios para el mantenimiento de la sede administrativa y la sostenibilidad de la infraestructura de los parques.	130.000.000
2019-14	Contratar la compra de trofeos, medallas, sudaderas y camisetas tipo polo, para premiar a los ganadores de los certámenes deportivos 2014, con cargo al proyecto Bogotá participativa	59.912.772
2296-14	El contratista se compromete para con el IDRD, a contratar por el sistema de precios fijos unitarios fijos sin formula de ajuste la compra de bombillos de alta eficiencia lumínica tipo led, de acuerdo con las especificaciones técnicas aportadas por el IDRD.	50.000.000
2092-14	Realizar por el sistema de precios fijos unitarios el suministro de elementos para la divulgación e información de las actividades desarrolladas en el marco del proyecto jornada escolar 40 horas semanales	50.000.000
2147-14	Suministro e instalación de 223 estantes metálicos livianos en las instalaciones del instituto distrital de recreación y deporte, ubicadas en la calle 63 No.59 a-06 (sede administrativa) y en la diagonal 61 c No. 27-21	42.383.833
2062-14	Contratar el suministro de camisetas tipo polo y chaquetas para los orientadores de parques, para realizar actividades tendientes al uso adecuado de los parques y/o escenarios recreo-deportivos, administrados por el IDRD, con cargo al proyecto de inversión	33.900.000
2325-14	Dotación de elementos para el programa: ¿campamentos juveniles¿ en el marco del proyecto tiempo libre tiempo activo y del convenio n° 443 de 2014 entre el IDRD y Coldeportes en la ciudad de Bogotá	24.803.000
1938-14	Suministro de elementos promocionales y educativos para la estrategia de promoción de actividad física e intervención en ámbitos laboral, educativo y comunitario en el marco del proyecto que se desarrollara a nivel distrital.	25.000.000

Fuente: Información suministrada por el IDRD.

3 RESULTADOS DE LA AUDITORIA

3.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTAS INCIDENCIAS DISCIPLINARIA Y PENAL POR VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE SELECCIÓN OBJETIVA Y A LA ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL PARA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATOS 2263 DE 2013.

Contrato 2263 de 2013

Contrato No.	2263 de 2013
Proceso de Selección	IDRD-STRD-SAS-038-2014
Contratista	Julián Sánchez Aya
Objeto	Suministro por el sistema de precios fijos unitarios de contenedores para ser utilizados como bodega y estaciones multipropósito auto sostenibles con mobiliario incluido, requeridos para la atención de público, almacenamiento y bodegaje de las bicicletas y otros elementos de señalización utilizados para el desarrollo de las actividades realizadas por los proyectos Acciones metropolitanas para la Convivencia y Pedalea por Bogotá.
Fecha de Suscripción	21 de noviembre de 2013
Valor inicial	\$276.000.000
Termino Inicial	3 meses (El contrato se prorrogó en cuatro oportunidades)
Fecha de Inicio	21 de noviembre de 2013
Supervisor	Jorge Mauricio Ramos Martínez
Estado Actual	Liquidado el 21 de abril de 2015

El IDRD mediante el proceso de subasta inversa IDRD-STRD-SAS-038 2013 obtuvo como resultado la suscripción del contrato 2263 de 2013, en el que este ente de control observó que el IDRD, ni en los estudios de conveniencia y oportunidad¹, ni en los estudios y documentos previos, justificó de manera clara, amplia, precisa y concreta la necesidad que pretendía satisfacer con la contratación; simplemente se limitó a citar el numeral 3.2.1.1.1, que refiere a *“la Definición de subasta inversa para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, contemplada en el Decreto 734 de 2012”*, sin justificar o argumentar jurídicamente el porqué de la selección abreviada por subasta inversa presencial.

Por otro lado, en los bienes adquiridos, no se evidencia que sus características técnicas sean uniformes y menos de común utilización en la entidad, toda vez que es el primer proceso de adquisición que sobre contenedores y estaciones multipropósito se realizara en el IDRD, y además porque contienen características diferentes, en su estructura.

¹ 13-0971, 13-0967 del 12 de junio de 2013 y 13-1122 del 19 de julio de 2013.

En lo que respecta a la exigencia del numeral 4° del artículo 2.1.1 del decreto 734 de 2012², la entidad no dio aplicación a este requisito, por cuanto se observó que se elaboraron los Estudios de Conveniencia y Oportunidad los días 12 y 19 de junio de 2013, es decir con anterioridad al estudio de mercado de fecha 25 de septiembre de 2013, que tiene como fin estimar el valor del contrato.

Cabe señalar que el Director del IDRD, denunció ante la Fiscalía General de la Nación, con número interno 005824 del 17 de febrero de 2015, los hechos que fueron relacionados en el informe de la Oficina de Control Interno del IDRD, y que hacen mención a las falencias e inconsistencias presentadas en el proceso precontractual del presente contrato. No obstante esta Contraloría al evidenciar que se mantiene el hallazgo, procederá a remitir nuevamente a los entes competentes.

Lo anteriormente expuesto evidencia la falta de controles y de la aplicación oportuna de la normativa de contratación administrativa y para los casos que nos ocupan en este acápite la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Decreto 734 de 2012, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, y presuntamente se encuentre enmarcado en uno de los tipos penales establecidos en la Ley 599 de 2000; así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACIÓN RESPUESTA ENTIDAD

Se mantiene lo observado por este organismo de control, toda vez que la entidad no dio estricto cumplimiento a lo preceptuado en los numerales 1, 2, 3, y 4 del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012 que operaba para la época de la etapa de planeación contractual, dado que no justificó, ni argumentó de manera concreta la descripción de la necesidad que se pretendía satisfacer con la contratación. El mismo IDRD lo manifiesta en la respuesta al expresar que se señalan “los objetivos de los proyectos “Acciones Metropolitanas para la Convivencia” y “Pedalea por Bogotá”.

Ahora bien en lo que se refiere a la modalidad de selección del contratista, la entidad no esgrime ni argumenta los fundamentos jurídicos que soportan su elección, así es que el IDRD se limitó en este punto a citar el numeral 3.2.1.1.1 del Decreto 734 de 2012 que refiere a la Definición de subasta inversa para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, sin justificar

² Artículo 2.1.1 del decreto 734 de 2012 “El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. En el caso del concurso de méritos, la entidad contratante no publicará las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato y en el caso de las concesiones, la entidad contratante no publicará el modelo financiero utilizado en su estructuración”

o argumentar jurídicamente el porqué de la selección abreviada por esta modalidad, por considerar que los elementos a adquirir son aquellos cuyas características son de las denominadas bienes de características técnicas uniformes y de común utilización, sin que los bienes a adquirir (Contenedores y Estaciones multipropósito) sean de aquellos que sus características sean técnicas uniformes en el mercado, dado que allí existen contenedores con multiplicidad de medidas, materiales, usos y que al interior se puedan adecuar según la necesidad como ocurre en este caso.

Igualmente, encuentra esta auditoría, que la ficha técnica no es lo suficientemente específica que permita determinar que las características sean uniformes, con el agravante de que en la misma ficha técnica se muestran tres propuestas de bocetos para estación multipropósito (que incluso no están dispuestas dentro de un contenedor) y un boceto de la parte exterior de un contenedor. Lo que permite colegir que los Estudios Previos no definen técnicamente los elementos a adquirir, para poder referirse a elementos con características técnicas uniformes.

Ahora bien en cuanto al término “común utilización” no es procedente para este procedimiento de selección, por cuanto en el IDR no es una constante la adquisición de contenedores y estaciones multipropósito, es más era el primer proceso de adquisición de estos elementos, por lo tanto no aplicaba el proceso de selección abreviada por subasta inversa en razón a que los elementos a adquirir no son de aquellos denominados de características técnicas uniformes, ni la común utilización de los mismos.

En lo que respecta al numeral cuarto (4º) del artículo 2.1.1 del decreto 734 de 2012 “El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. (...)”. De la revisión efectuada se observó que el IDR no dio aplicación a este requisito, por cuanto se elaboraron los Estudios de Conveniencia y Oportunidad en los formatos números 13-0971 del 12 de junio y aprobado el 17 de junio de 2013; 13-1122 del 19 de junio y aprobado el 23 de julio de 2013 y 13-0967 presentado el 12 de junio y aprobado el 17 de junio de 2013, esto es, con anterioridad a la elaboración del estudio y/o análisis del mercado como lo reafirma la entidad en la respuesta y menos aún los público.

El título II, capítulo I de la planeación contractual, Artículo 2.1.1 establece que: “Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar

adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone.

Los estudios y documentos previos se pondrán a disposición de los interesados de manera simultánea con el proyecto de pliego de condiciones y deberán contener, como mínimo, los siguientes elementos:

1. La descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar.
3. La modalidad de selección del contratista, incluyendo los fundamentos jurídicos que soportan su elección.
4. El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. En el caso del concurso de méritos, la entidad contratante no publicará las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato y en el caso de las concesiones, la entidad contratante no publicará el modelo financiero utilizado en su estructuración.
5. La justificación de los factores de selección que permitan identificar la oferta más favorable, de conformidad con el artículo 2.2.9 del presente decreto (...).”

En concepto de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública de la Procuraduría General de la Nación respecto de la etapa de planeación contractual expresó que: *“Implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible”*

Así las cosas sobre los Estudios Previos refiere que: “Son aquellos análisis, documentos y trámites que deben adelantar las entidades públicas antes de contratar, bajo cualquiera de las modalidades que señala la ley o el manual interno que se aplique, en el caso de aquellas entidades no cobijadas por el estatuto. (art.2.1.1 decreto 734 de 2012: documentos soporte proyecto de pliego o contrato)”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por lo expuesto se configura un **hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y penal.**

3.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL, POR VULNERACIÓN A LA ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL, EN EL PROCESO DE SELECCIÓN OBJETIVA DEL CONTRATOS 2345 DE 2013.

Contrato 2345 de 2013

Contrato No.	2345 de 2013
Proceso de Selección	IDRD-STRD-SAS-046 -2013
Contratista	Equipos y Soluciones Logísticas SAS
Objeto	Suministro por el sistema de precios fijos unitarios de bicicletas según diseño establecido por el IDRD, repuestos para bicicletas, kits para despinchar, contenedores y estaciones multipropósito; elementos que serán utilizados para la operación de los bicorredores desarrollados por el proyecto Pedalea por Bogotá y para la implementación de los centros recreo-deportivos locales manejados por el proyecto Parques Inclusivos: Física, Social, Económica y Ambientalmente.
Fecha de Suscripción	26 de diciembre de 2013
Valor inicial	\$ 199.589.948
Termino Inicial	5 meses contados a partir del acta de inicio (Prorrogado dos veces)
Fecha de Inicio	Febrero 26 de 2014
Supervisor	Jorge Mauricio Ramos Martínez
Estado Actual	Liquidado el 26 de diciembre de 2014 (Documento Orfeo)

Al revisar la etapa de planeación del contrato 2345 de 2013, el IDRD no sustentó y/o justificó de manera clara, amplia, precisa y concreta la descripción de la necesidad que la entidad estatal pretendía satisfacer; el objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar y menos aún la modalidad de selección del contratista, incluyendo los fundamentos jurídicos que la soportan, como se evidencia en los Estudios de Conveniencia y Oportunidad números 13-1494 y 13-1547 del 25 y 29 de noviembre de 2013 de la Subdirección Técnica de Parques y de la Subdirección Técnica de Recreación y Deporte /Área recreación y en los Estudios Previos, vulnerando lo señalado en los numerales 1,2,3, y 4 del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012 que operaba para la época de la etapa de planeación contractual.

El IDRD se limitó en este punto a citar el numeral 3.2.1.1.1 del Decreto 734 de 2012, que se refiere a la Definición de subasta inversa para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, sin justificar o argumentar jurídicamente el porqué de la selección abreviada por subasta inversa presencial; cuando los bienes adquiridos no son de características técnicas uniformes, toda vez que los contenedores son diferentes en su estructura y en sus

especificaciones de dotación al interior. Además es un elemento que la entidad, por segunda vez adquiriría los bienes a través de este y del contrato descrito precedentemente.

En lo que respecta a la exigencia del numeral 4º del artículo 2.1.1 del decreto 734 2012³, la entidad no dio aplicación a este requisito, por cuanto se observó que se elaboraron los Estudios de Conveniencia y Oportunidad los días 25 y el 29 de noviembre de 2013, es decir con anterioridad al estudio de mercado de fecha 3 de diciembre de 2013, que tiene como fin estimar el valor del contrato; adicionalmente para los elementos del grupo dos (2) que son los contenedores y la estación multipropósito, el estudio se basó en los precios de referencia del proceso IDRD-STRD-SAS-O38-2013, como se observa en documento que obra a folio 195 del cuaderno numero dos (2), puesto a disposición por la entidad a este organismo de control.

Lo anteriormente expuesto evidencia la falta de controles y de la aplicación oportuna de la normativa de contratación administrativa y para los casos que nos ocupan en este acápite la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Decreto 734 de 2012, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º, literales b) del artículo 3º, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, y presuntamente se encuentre enmarcado en uno de los tipos penales establecidos en la Ley 599 de 2000; así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACIÓN RESPUESTA ENTIDAD:

Se mantiene lo observado por este organismo de control y al igual que el hallazgo precedente, la entidad no dio estricto cumplimiento a lo preceptuado en los numerales 1, 2, 3, y 4 del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012 que operaba para la época de la etapa de planeación contractual, dado que no justifico, ni argumento de manera concreta la descripción de la necesidad que el IDRD pretendía satisfacer con la contratación en el acápite de los Estudios Previos relacionados con la “Descripción de la necesidad”, la entidad no señalo, cito, ni describió las acciones y actividades a beneficiarse respecto de los proyectos “Pedalea por Bogotá” y “Parques inclusivos: física, social, económica y ambientalmente” y solo se limitó a

³ Artículo 2.1.1 del decreto 734 de 2012 “El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. En el caso del concurso de méritos, la entidad contratante no publicará las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato y en el caso de las concesiones, la entidad contratante no publicará el modelo financiero utilizado en su estructuración”

citar el nombre de los dos proyectos, como se evidencia en la respuesta de la entidad.

El título II, capítulo I de la planeación contractual, Artículo 2.1.1 establece que: “Estudios y documentos previos. En desarrollo de lo señalado en el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993, los estudios y documentos previos estarán conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del proyecto de pliego de condiciones o del contrato, de manera que los proponentes o el eventual contratista respectivamente, puedan valorar adecuadamente el alcance de lo requerido por la entidad así como la distribución de riesgos que la misma propone.

Los estudios y documentos previos se pondrán a disposición de los interesados de manera simultánea con el proyecto de pliego de condiciones y deberán contener, como mínimo, los siguientes elementos:

1. La descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.
2. El objeto a contratar, con sus especificaciones y la identificación del contrato a celebrar.
3. La modalidad de selección del contratista, incluyendo los fundamentos jurídicos que soportan su elección.
4. El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos (...)

La Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública de la Procuraduría General de la Nación respecto de la etapa de planeación contractual que: *“Implica que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible”*

Así las cosas sobre los Estudios Previos refiere que: *“Son aquellos análisis, documentos y trámites que deben adelantar las entidades públicas antes de contratar, bajo cualquiera de las modalidades que señala la ley o el manual interno que se aplique, en el caso de aquellas entidades no cobijadas por el estatuto. (art.2.1.1 decreto 734 de 2012: documentos soporte proyecto de pliego o contrato)”*.

En lo que atañe a la modalidad de selección del contratista aplican los mismos señalamientos del hallazgo referido en el numeral inmediatamente anterior dado que el IDR no esgrime ni argumenta los fundamentos jurídicos que soportan su elección, así es que la entidad se limitó en este punto a citar el numeral 3.2.1.1.1 (el citado numeral del Decreto 734 de 2012 se refiere a la Definición de subasta inversa para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización, sin justificar o argumentar jurídicamente el porqué de la selección abreviada por subasta inversa presencial, que según la entidad aplicaba en razón que señalan que los elementos a adquirir son aquellos cuyas características son de las denominadas bienes de características técnicas uniformes y de común utilización, sin que los bienes a adquirir (Contenedores y Estaciones multipropósito) sean de aquellos que sus características sean técnicas uniformes en el mercado, dado que allí existen contenedores con multiplicidad de medidas, materiales, usos y que al interior se puedan adecuar según la necesidad como ocurre en este caso.

Igualmente, encuentra esta auditoría, que la ficha técnica no es lo suficientemente específica que permita determinar que las características sean uniformes, con el agravante de que en ella se muestran tres propuestas de bocetos para estación multipropósito (que incluso no están dispuestas al interior de un contenedor) y un boceto de la parte exterior de un contenedor.

Ahora bien en cuanto al término “común utilización” no es procedente para este procedimiento de selección por cuanto en el IDR no es una frecuente, ni constante práctica el adquirir esta clase de elementos para el cumplimiento misional, pues el IDR solo había adquirido contenedores y estaciones multipropósito a través del contrato suscrito en la misma vigencia 2013 citado y observado en el numeral que antecede este hallazgo.

Así las cosas no aplicaba el proceso de selección abreviada por subasta inversa en razón a que los elementos a adquirir no son de aquellos denominados de características técnicas uniformes, como tampoco la común utilización de los mismos. En consecuencia, se configura un **hallazgo administrativo, con presuntas incidencias disciplinaria y penal.**

3.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTAS INCIDENCIAS DISCIPLINARIA Y PENAL POR VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE SELECCIÓN OBJETIVA Y A LA ETAPA DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL, EN EL PROCESO DE SELECCIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO 2260 DE 2014

Contrato No.	2260 de 2014
Contratista	EQUIPOS Y SOLUCIONES LOGISTICAS SAS
Objeto	Suministrar por el sistema de precios fijos unitarios contenedores para guardar la implementación deportiva de los diferentes centros

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

	de interés requeridos para el desarrollo de las actividades propias del proyecto Jornada Escolar 40 horas Semanales
Fecha Suscripción	26 de diciembre de 2014
Valor inicial	\$130.000.000 (Precio Unitario \$26.582.542)
Valor Adición	\$2.912.710
Total	\$132.912.710
Termino Inicial	Tres (3) meses contados a partir del acta de inicio
Fecha de Inicio	25 de marzo de 2015
Supervisor	Consortio Inter Bogotá IDRD-2014. Posteriormente: Iván Darío López Rodríguez y María Exilenia Ramos.
Estado	Ejecutado

Revisado el documento Estudios de Conveniencia y Oportunidad número 14-0959 del 16 de septiembre de 2014, se observó que el IDRD no sustentó y/o justifico de manera clara, amplia, precisa y concreta la descripción de la necesidad que pretende satisfacer con la contratación; el objeto a contratar, con sus especificaciones y modalidad de selección del contratista, vulnerando lo dispuesto en los numerales 1,2,3 y 4 del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, pues simplemente se limita a citar la normativa, sin argumentos de tipo jurídico que lo fundamenten.

Igualmente, no se evidenció evaluación alguna que permita estructurar el valor estimado del contrato, pues el Área de Costos y estudios Económicos del IDRD el 30 de octubre de 2014 profirió el Análisis de Mercado, esto es con posterioridad al Estudio de Conveniencia y Oportunidad. Este análisis y/o estudio de mercado debe ir estrechamente ligado al análisis al que se refiere el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 vigente para la etapa de planeación, en concordancia con el numeral cuarto 4 del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 que establece: *“El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos los Estudios de Conveniencia y Oportunidad...”*, *“Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso”*.

Así las cosas, el IDRD no realizó un análisis de precios y de demanda objetiva del sector, toda vez que para ello trajo a colación procesos de otras entidades tanto de orden nacional como distrital cuyos elementos no guardan las especificaciones ni usos que para el objeto del presente contrato se requerían; por ejemplo en el estudio se incluyen contenedores del proceso FOPAE-SA-MC-013-2013, cuyo uso es para garantizar la atención del público, proceso 180-00-A-COFAC-DISER-2012 de la Fuerza Aérea Colombiana, contenedores para dormitorios, áreas de descanso y

facilidades propias para alojamiento y hábitat del personal integrante del componente aéreo y del proceso SDIS-LP- 007-2014 para la adquisición de contenedores cuyo uso serian aulas de párvulos, baños, cocinas, proceso este último que aún estaba en curso al momento de ser citado en los análisis de precios y análisis de la demanda.

Lo anteriormente expuesto evidencia la falta de controles y de la aplicación oportuna de la normativa de contratación administrativa y para los casos que nos ocupan en este acápite la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Decreto 1510 de 2013, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º, literales b) del artículo 3º, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, y presuntamente se encuentre enmarcado en uno de los tipos penales establecidos en la Ley 599 de 2000; así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACIÓN RESPUESTA ENTIDAD:

Se mantiene lo observado por este organismo de control, toda vez que la entidad en la respuesta no presento argumentos relacionados con el cumplimiento de lo preceptuado en el Artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, que establece: *“Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

“1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación. 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.

3. La modalidad de selección del contratista y su justificación, incluyendo los fundamentos jurídicos.

4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración. (...)”

La Procuraduría General de la Nación en el escrito titulado “Recomendaciones Para La Elaboración De Estudios Previos - Aplicación Del Principio De Planeación En La Contratación De Las Entidades Públicas” señala frente al alcance del principio de planeación: “(...) *El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.*”

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”.

Sobre el tema existen diversos pronunciamientos, entre los cuales podemos citar el del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, frente al principio de planeación en la contratación estatal, expresó: “...*Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:*

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.*
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.*
- iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.*
- v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

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

La Auditoría General de la Republica respecto del principio de Planeación establece. “Este principio tiene como finalidad lograr los objetivos institucionales de la contratación, esto es, armonizar y articular los requerimientos técnicos del proyecto a desarrollar con miras a satisfacer las necesidades de la entidad”.

En sentencia del Consejo de Estado sección 3ª, expediente 19730, 5 febrero de 2012, sobre la planeación contractual expresa: “(...) una verdadera planeación debe involucrar el establecimiento de necesidades, objetivos y metas, la definición de estrategias y medios para lograrlos, la organización para poner en práctica las decisiones, seleccionando los diversos cursos de acción futuros, incluyendo una revisión al desempeño y retroalimentación, para hacer los ajustes necesarios en los futuros procesos que se lleguen a realizar...”

En consecuencia, se configura un **hallazgo administrativo, con presuntas incidencias disciplinaria y penal.**

3.4 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA FALTA DE SELECCIÓN OBJETIVA Y DE PLANEACIÓN CONTRACTUAL EN EL PROCESO DE SELECCIÓN DEL CONTRATO NO. 2296 DE 2014

Contrato No.	2296 de 2014
Proceso de Selección	IDRD-SAF-SAS-029-2014
Contratista	VIP SIGLO XXI SAS
Objeto	El Contratista se compromete para con el IDRD, a contratar por el sistema de precios fijos unitarios fijos sin formula de ajuste la compra de bombillos de alta eficiencia lumínica tipo LED, de acuerdo con las especificaciones técnicas aportadas por el IDRD para las instalaciones de la sede administrativa.
Fecha Suscripción	30 de diciembre de 2014
Valor inicial	50.000.000
Termino Inicial	Tres (3) meses a partir del acta de inicio
Suspensión	Suspendido del 11al 27 de mayo de 2015 en razón a que argumenta el contratista inspección técnica por parte de la DIAN a la mercancía objeto de la importación, con el fin de realizar posición arancelaria.
Fecha reiniciación	25 de mayo de 2015
Fecha de Inicio	13 de febrero de 2015
Supervisor	Oscar Guerrero Gómez
Estado	Liquidado el 2 de julio de 2015 (SECOP)

Para la suscripción del presente contrato, el IDRD dio curso al proceso de subasta inversa IDRD-SAF-SAS-029- 2014, en el cual se observó en los documentos Estudios de Conveniencia y Oportunidad número 14-0813 del 05 de agosto de 2014,

y los Estudios y documentos Previos, que existe deficiente planeación para la suscripción del contrato, toda vez que carece de una adecuada estructuración de precios y análisis del mercado, pues el Área de Costos y estudios Económicos del IDRD, el 19 de septiembre de 2014 profirió el Análisis de Mercado, esto es, con posterioridad al Estudio de Conveniencia y Oportunidad; contraviniendo lo establecido en el numeral 4 del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013⁴, en concordancia con el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013 vigente para la etapa de planeación del proceso⁵.

Así las cosas el IDRD realizó el estudio del sector – Análisis de la demanda, pero con elementos luminarios cuyas características técnicas difieren de las que se pretendían adquirir, es mas no se incluye elemento luminario tipo panel cuadrado; además, en el Análisis del sector, no se relacionó el análisis de las Perspectivas Financiera y Organizacional, dos análisis requeridos por la norma. En el análisis del sector estudio de la demanda solo se incluyó procesos de contratación de vigencias anteriores del IDRD y no procesos de entidades del nivel distrital.

Adicionalmente, se encuentran inconsistencias en los documentos soportes del proceso precontractual, tales como:

- El IDRD, el 26 de diciembre de 2014, a través de la Resolución 757 del 26 de diciembre de 2014, adjudicó el proceso de selección abreviada por subasta inversa IDRD-SAF-SAS-029-2014, a la firma VIP SIGLO XXI SAS, por valor de \$50.000.000, con una tasa de descuento del 49%, de conformidad con la propuesta económica y los lances hechos en la audiencia. Al revisar los documentos soportes de los lances efectuados, se evidencia que la información relacionada en los porcentajes de los lances y el número de los mismos, no concuerdan con lo señalado en el acta de audiencia de adjudicación que sirvió de base para suscribir la resolución y los formatos de lances; por cuanto en el acta de audiencia de adjudicación señala que hubo hasta el séptimo lance, mientras que en el formato de lances Código B, fueron ocho lances.
- En formato de análisis de mercado, incluyó cuatro cotizaciones y dos procesos contractuales de vigencias anteriores, sin que se hubiese consultado los precios referenciados por Colombia Compra Eficiente, razón por la cual este ente de control procedió a recotizar los elementos adquiridos, encontrando que los relacionados en

⁴ Decreto 1510 de 2013, artículo 20, numeral 4: “El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos los Estudios de Conveniencia y Oportunidad...”

⁵ Decreto 1510 de 2013, artículo 15: “Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso”.

el formato son artificialmente altos, lo que no permitió generar el ahorro pretendido a través del proceso de subasta inversa.

Lo anteriormente expuesto evidencia la falta de controles y de la aplicación oportuna de la normativa de contratación administrativa y para los casos que nos ocupan en este acápite la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Decreto 1510 de 2013, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º, literales b) del artículo 3º, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, y presuntamente se encuentre enmarcado en uno de los tipos penales establecidos en la Ley 599 de 2000; así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

VALORACION DE LA RESPUESTA:

No son de recibo las repuestas dadas por el IDRD relacionadas con la planeación por cuanto señalan que en cumplimiento del artículo 4 de Decreto 1510 de 2013 la entidad proyecta y elabora el Plan Anual de Adquisiciones y que en este se están definidas entre otras la cuantía o recursos disponibles para satisfacer cada una de estas necesidades, y que por esta razón el estudio de conveniencia y oportunidad se presenta con anterioridad al análisis de mercado. Evidencian estos argumentos la inobservancia a lo señalado en el Artículo 20 del Decreto 1510 de 2013.

En lo que respecta al deber de la entidad en la etapa de planeación igualmente de elaborar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo, el IDRD obvió el análisis de dos de ellos lo que genera un estudio con vacíos e incompleto.

La entidad no se pronuncia respecto de la inconsistencia relacionadas con lo expresado en la Resolución 757 del 26 de diciembre de 2014 por medio de la cual se adjudicó el proceso de selección abreviada por subasta inversa IDRD-SAF-SAS-029-2014, a la firma VIP SIGLO XXI SAS, en la que señala una tasa de descuento del 49% que no concuerda con los documentos soportes de los lances efectuados y que además la información relacionada en los porcentajes de los lances y el número de los mismos, no concuerdan con lo señalado en el acta de audiencia de adjudicación, por cuanto en esta acta de se señala que hubo hasta el séptimo lance, mientras que en el formato de lances Código B, fueron ocho lances. En consecuencia, se presenta un **hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria.**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3.5 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR DEFICIENCIAS EN SOPORTES CONTRACTUALES, ETAPA POST-CONTRACTUAL Y EN LA FACTURACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE NO CONCUERDAN CON LO OFERTADO EN LA PROPUESTA ECONÓMICA

Contrato	No. 1511 de 2013
Objeto	Suministrar los insumos o medios de impresión requeridos para apoyar la gestión administrativa del IDRD, por el sistema de precios unitarios fijos sin fórmula de ajuste.
Contratista	LILIA FANNY GUEVARA PARRADO – SUMINISTROS STELLAR-OFFICE TONER
Valor Inicial	\$123.500.000 (se adiciono en \$61.000.000)
Expediente Virtual	2013150800200018E
Plazo	11 meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato.
Fecha Inicio	26 de julio de 2013
Fecha Terminación	25 de junio de 2014
Estado	Liquidado el 26 de febrero de 2015

Fuente: Contrato No 1511 de 2013

Revisados los documentos puestos a disposición del ente auditor, se observó en primer lugar, que existe falta de organización de los documentos físicos contractuales, pues algunas órdenes de pago, facturas, entradas y salidas de almacén, informes del supervisor, actas de supervisión y acta de liquidación del contrato y los soportes de la adición realizada por \$61.000.000, no reposaban en las carpetas, pero al verificar el aplicativo ORFEO de la entidad, se encuentran registradas allí. Por lo tanto, la carpeta contractual física, no se encuentra actualizada. Así mismo se observó que estos documentos no fueron publicados en el SECOP.

Ahora, revisada la etapa precontractual y contractual, se observa que existe una diferencia entre los elementos suministrados en las facturas S4955 por \$30.483.674 y S4572 por \$349.545, respecto de los contenidos en el anexo No.11 de la Propuesta Económica, al evidenciar que fueron suministrados tóner con especificaciones totalmente diferentes a los descritos en la propuesta económica.

Realizadas las averiguaciones pertinentes, a través de acta, la Supervisora del Contrato manifiesta que el 21 de noviembre de 2013 con el contrato 2231 la entidad compro 5 impresoras a color y 16 mono cromáticas (blanco y negro) por \$61.000.000, elementos que no estaban incluidos en la propuesta económica y que se debían suministrar, los tonner para no paralizar el funcionamiento de las dependencias. Al igual que compraron 25 impresoras con la aceptación de oferta No 2381 del 30 de diciembre de 2013.

El cambio de elementos en la ejecución, indica una falta de planeación del contrato, sin que exista sustento físico, que permita aclarar la respectiva modificación en el suministro de elementos, así como tampoco se elevó el contrato modificatorio, hecho que desnaturaliza el proceso precontractual, pues se adelantó el proceso para la compra de unos elementos, los cuales fueron cambiados en la etapa de ejecución, sin sustento legal alguno.

Lo anteriormente expuesto evidencia la falta de controles y de la aplicación oportuna de la normativa de contratación administrativa y para los casos que nos ocupan en este acápite la aplicación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, Decreto 734 de 2012, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2º, literales b) del artículo 3º, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, y presuntamente se encuentre enmarcado en uno de los tipos penales establecidos en la Ley 599 de 2000; así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002. La falta de publicación de documentos contractuales en el SECOP, vulnera lo contenido en el artículo 2.2.5 del decreto 734 de 2012.

EVALUACION DE LA RESPUESTA

La respuesta presentada por la entidad, no satisface la observación planteada por este órgano de control, toda vez que en el proceso precontractual adelantado desde el mes de enero de 2013, se establecieron los anexos de la propuesta económica donde se fijaron 74 elementos con referencias específicas y con los cuales se radicaron las ofertas de los diferentes proponentes donde se tenía la descripción de los elementos, algunos de diferentes colores, con su valor unitario y valor ofertado.

No se entiende porque la entidad aduce que unos equipos que se adquirieron 10 meses después, a los cuales se incluyen facturas con elementos completamente diferentes, con valores más costosos a los adquiridos y sobre los cuales ninguno de los otros proponentes pudo ofertar, ni conocía que se iban a incluir en la subasta inversa que se adelantó.

La falta de planeación se refiere a los cambios de los elementos, con la sustentación de la adquisición de unos equipos que se adquirieron a los diez meses de iniciado el proceso precontractual y que no podían ser incluidos en la propuesta económica, que implicaba valores diferentes y más costosos a los cotizados por los oferentes; aparte de que se realiza una adición de \$61.000.000 para dar continuidad al contrato por seis meses más, cuando lo legal es haber iniciado otro proceso precontractual para la adquisición de los elementos diferentes.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La deficiencia en los soportes contractuales puestos a disposición del ente auditor, se observa, que existe falta de organización de los documentos físicos contractuales, pues algunas órdenes de pago, facturas, entradas y salidas de almacén, informes del supervisor, actas de supervisión y acta de liquidación del contrato y los soportes de la adición realizada por \$61.000.000, no reposaban en la carpeta. Por lo tanto, la carpeta contractual física, no se encuentra actualizada. Por lo anterior, se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.6 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA FALTA DEL EXPEDIENTE CONTRACTUAL DEL CONTRATO 2349 DE 2013 Y SOPORTES DOCUMENTALES DEL CONTRATO 2391 DE 2013 Y POR MORA EN LA PUBLICACIÓN DE LOS DOCUMENTOS EN EL SECOP

CONTRATO 2349 DE 2013

Contrato No.	No 2349 de 2013
Objeto	Suministro por el sistema de precios unitarios de bicicletas según diseño establecido por el IDRD, repuestos para bicicletas, kits para despinchar, contenedores y estaciones multipropósito, elementos que serán utilizados para la operación de los bicorredores desarrollados por el proyecto pedalea por Bogotá y para la implementación de los centros recreodeportivos locales manejados por el proyecto parques inclusivos: física, social, económica y ambientalmente.
Contratista	JOSE BASILIO ARISTIZABAL RAMIREZ
Valor inicial	\$311.800.000
Expediente Virtual	No 2013230800202311E
Plazo	Cinco (5) meses
Fecha inicio	Febrero 3 de 2014
Fecha Terminación	Julio 2 de 2014
Estado:	Liquidación del contrato por fuerza mayor

Fuente: Contrato 2349-2013

La Contraloría de Bogotá, solicitó la entrega de los soportes del presente contrato, no entregados por la entidad, por lo que solicitó la comparecencia del Director de la Oficina de Apoyo a la Contratación, oficina encargada de la custodia de los contratos, y a través de acta se dejó constancia que no se encontró esta carpeta. Posteriormente, el IDRD allegó 28 folios que soportaban las razones del no cumplimiento del contrato. Lo anterior indica el desorden en el manejo de los expedientes, toda vez que pese a que allegaron algunos de los documentos sin legajar en carpeta, no se encuentra expediente en el cual se evidencien los documentos de la etapa precontractual, contractual y poscontractual del contrato en estudio, así como tampoco se aportó denuncia de pérdida de los documentos. También, se realizó acta con el supervisor donde se dejó constancia de la falta de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

documentación en el sistema ORFEO, al igual que de la inexistencia de la carpeta de este contrato.

Revisados los 28 documentos puestos a disposición del ente de control, se observó que el contrato fue suspendido, por motivos de fuerza mayor, procediendo a liquidar el contrato el 29 de diciembre de 2014, sin que exista erogación alguna.

Lo anterior, evidencia falta de planeación, gestión y control interno con la guarda y custodia de la documentación por parte del IDRD, situación que contraviene los principios de la función pública dispuestos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, así como los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, y posiblemente se vulnera un deber funcional de los consagrados en la Ley 734 de 2002.

CONTRATO No. 2391 DE 2013

Contrato	No 2391 de 2013
Objeto	Realizar por el sistema de precios fijos unitarios el suministro de materiales, requeridos para el desarrollo de las actividades propias del proyecto Pedalea por Bogotá.
Contratista	JOSE BASILIO ARISTIZABAL RAMIREZ
Valor inicial	\$ 96.000.000 con el 30% de descuento
Expediente Virtual	2013230800202335E
Plazo	Tres (3) meses
Fecha inicio	Febrero 14 de 2014
Fecha Terminación	Mayo 13 de 2014
Estado	Se hizo acta de liquidación por motivo de fuerza mayor

Fuente: Contrato 2391-2013

Revisados los documentos puestos a disposición del ente de control, se observó que se adelantó el proceso de selección abreviada por subasta inversa IDRD-STRD-SAS-048-2013 dando como resultado la suscripción del contrato No.2391 de 2013, al que se le audito, los procesos precontractual y contractual y de liquidación, para la adquisición de elementos del proyecto pedalea por Bogotá, rodillos para bicicleta, ciclo simulador magnético de control remoto con simulación de pendientes y rodillo elástico, cadenas, piñones, radios adaptables para las ruedas, juego de guayas, entre otros; observando desorden administrativo en la consolidación del expediente contractual, toda vez que no se encontraban inicialmente, los documentos relacionados con la ejecución y liquidación del contrato; razón por la cual se requirió a la administración siendo allegados a través del acta de fecha 3 de noviembre de 2015, los cuales dieron cuenta de los siguientes hechos:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El 30 de abril de 2014, 13 días antes de la terminación del contrato, el supervisor envió una comunicación al contratista informándole que no se había recibido ninguna muestra relacionada con este contrato, el 9 de mayo de 2014 (cuatro días antes de la finalización del plazo inicial del contrato) se hizo la primera suspensión del contrato por inconveniente de fuerza mayor y por el término de un mes, y el 27 de mayo de 2014 la segunda suspensión con un término indefinido, hasta que cesen las causas de fuerza mayor. Lo anterior indica una falta de seguimiento y control a la ejecución del contrato, toda vez que se inició el 14 de febrero de 2014 y un mes y 15 días después de la iniciación y a 13 días de terminarse el contrato, el supervisor requiere al contratista para el cumplimiento del contrato.

Finalmente, el contrato no se ejecutó por motivos de fuerza mayor y se realizó acta de liquidación de mutuo acuerdo, sin que exista erogación alguna.

Por otra parte, se evidenció mora en la remisión e inclusión de los documentos en el aplicativo ORFEO, pues el supervisor envió el 9 de septiembre de 2015 al Área de Apoyo a la Contratación el acta de liquidación original, acta de reiniciación No.2 y audiencia para la imposición de multas y declaratoria de incumplimiento. El acta de reiniciación del contrato determina como fecha de terminación final el 28 de enero de 2015 y en la declaratoria de incumplimiento de común acuerdo firmada el 25 de noviembre de 2014.

Lo anterior, evidencia falta de control y seguimiento oportuno al contrato, vulnerando los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, así como los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, la Ley 594 de 2000, así como posiblemente se vulnere un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACIÓN A LA RESPUESTA

La respuesta presentada por la entidad, no satisface la observación planteada por este órgano de control, ya que la respuesta dada por la entidad en el contrato 2349 de 2013 corrobora lo dicho por el órgano de control. Manifiestan que han encontrado documentos mal archivados y desordenados y hasta que no tengan la relación completa del archivo de la contratación definitiva se informara si existe o no dicho expediente y de no encontrarse se procederá a instaurar la respectiva denuncia.

En el contrato 2391 de 2013 la entidad describe las actuaciones realizadas encaminadas a la consecución del cumplimiento del contrato, donde se demuestra que el contratista no tenía intereses por cumplir con el contrato, ya que a pesar de las diferentes reuniones no cumplió con la entrega de las muestras y donde el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contratista ya tenía una serie de impedimentos por los cuales posteriormente se declaró la terminación del contrato sin haber cumplido con el mismo.

A parte de que la observación radica especialmente en la falta de los soportes contractuales y en la mora en la publicación de los documentos en el SECOP, lo cual es corroborado en la respuesta dada por la entidad y la mayoría de los cuales fueron entregados a este ente de control durante el desarrollo de la auditoria. Por lo anterior la observación se mantiene, y se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.7 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR FALTA DE PLANEACIÓN, DEFICIENTES ESTUDIOS PREVIOS PARA EL CONTRATO 2288 DE 2013 Y FALTA DE SOPORTES DOCUMENTALES DE LA ETAPA POST-CONTRACTUAL.

Contrato	No 2288 de 2013
Objeto	Realizar por el sistema de precios fijos unitarios el suministro de biciremolques requeridos para el traslado de elementos necesarios para el desarrollo de las actividades realizadas por el proyecto “Pedalea por Bogotá”.
Contratista	MACA CORP SAS
Valor inicial	\$26.527.500
Expediente Virtual	2013230800202273E
Plazo	Dos (2) meses
Fecha inicio	Diciembre 27 de 2013
Fecha Terminación	Febrero 16 de 2014
Estado	Terminado con acta de liquidación radicada fuera de tiempo en orfeo

Fuente: Contrato 2288-2013

El proceso de suministro de mínima cuantía IDRD-STRD-IP-083 2013 del IDRD dio como resultado la suscripción del contrato 2288 de 2013. En la revisión hecha por este ente de control, se observó inconsistencias en los procesos precontractual, contractual, de ejecución, como se relaciona a continuación:

- En el estudio precontractual, se hizo invitación pública el 25 de noviembre de 2013, al único proponente, sin tener en cuenta que la empresa no poseía amplia experiencia en el tipo de elementos a adquirir, pues fue creada seis meses antes, el 25 de junio de 2013, y dentro del objeto social general o específico no se contemplaba la fabricación de biciremolques. Adicionalmente, El representante legal que aparece firmando la propuesta para la invitación pública, no se encuentra debidamente autorizado en el certificado de cámara de comercio.
- Se observa una deficiente planeación, por falta de estudios previos claros, que identifiquen las especificaciones del bien a adquirir. Lo anterior se evidencia en las siguientes modificaciones y prórrogas surtidas en la etapa de ejecución del contrato:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- OTROSI del 17 de diciembre de 2013 donde se modifica la cláusula Especificaciones Técnicas Requeridas y se cambia la cantidad de un(1) biciremolque a dos (2) bici remolques, sin ninguna justificación, lo que indica falta de planeación al no tener clara las especificaciones a adquirir en los estudios previos.

- El 20 de febrero de 2014 se suscribió la prórroga No.1 por 30 días, por no contar con la aprobación del diseño para poder dar inicio a la fabricación del biciremolque.

- El 26 de marzo de 2014, se realizó la prórroga No.2 por concepto de mejoras en el diseño y ampliación del plazo por 30 días.

- El 25 de abril de 2014, se realizó la prórroga No.3 por ampliación de 20 días, por cuanto se estableció que los frenos estimados para el correcto funcionamiento del equipo, eran nacionales y no cumplían con las necesidades, por lo que fue necesario solicitarlos importados y no alcanzaron a estar disponibles para el 25 de abril de 2014, fecha en la cual se terminaba el contrato.

- La anterior modificación en el diseño, generó que el IDRD tuviera que suscribir la adición No 1 por valor de \$8.600.000, fue suscrita el 20-03-2014, como justificación anexan el objetivo del proyecto pedalea por Bogotá. Se solicitó una prórroga de la póliza de garantía el 02-04-2014 incumpliendo lo pactado en la cláusula segunda de la adición que daban tres (3) días hábiles para su legalización a partir del 20 de marzo, y las pólizas fueron aprobadas por parte del IDRD el 24 de abril de 2014 (folio 88).

- Se realizó acta de suspensión del contrato No 1, con fecha de iniciación de 15-05-2014 y de terminación el 25-05-2014.

- Se realizó acta de suspensión del contrato No 2, con fecha de iniciación de 25-05-2014 y de terminación indefinida.

- Se realizó acta de reiniciación del contrato No 1, con fecha de iniciación de junio 18 de 2014 y de terminación el 18 de junio de 2014. Todas estas actas están firmadas por el supervisor, el contratista y la ordenadora del gasto Subdirectora Técnica de Recreación y Deportes. Las pólizas de garantía del acta de suspensión y de reinicio de la obra tienen fecha de expedición el 25 de junio de 2014 y de aprobación del IDRD el 27 de junio de 2014, fecha a partir de la cual no se encuentra en la carpeta informe del supervisor, no existe acta de suspensión desde junio 18 de 2014. El 10-11-2015, el supervisor del contrato, manifestó en acta, que ese día radicó en el Orfeo el acta de liquidación definitiva del contrato, de fecha 21-04-2015, que el contratista cumplió con la entrega de los biciremolques y que el contrato se encuentra liquidado, pero que no existe ni en la carpeta, ni en el sistema Orfeo, factura, ni recibido de almacén, ni orden de pago. Respecto a la ejecución de los contratos se verifico que los biciremolques existen (uno en funcionamiento en el parque el Virrey y el otro en reparación).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El presente contrato fue liquidado el 21 de abril de 2015.

Adicionalmente, se observó la falta de publicación oportuna de todos los documentos contractuales del contrato en el SECOP.

Por lo anterior, se observa vulneración al principio de planeación y selección objetiva, señalados en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, así como los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, la Ley 594 de 2000, así como posiblemente se vulnera un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002. Adicionalmente se vulnera el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, Decreto 734 de 2012, por la no oportuna publicación de los documentos en el SECOP.

EVALUACIÓN RESPUESTA ENTIDAD

La respuesta presentada por la entidad, no satisface la observación planteada por este órgano de control, por las siguientes razones:

En relación con la prórroga del contrato, la entidad modifica la cláusula Especificaciones Técnicas Requeridas y se cambia la cantidad de un(1) biciremolque a dos (2) bici remolques, sin ninguna justificación, lo que indica falta de planeación al no tener clara las especificaciones a adquirir en los estudios previos, donde el proceso precontractual se realizó con base a unas características y especificaciones técnicas, las cuales se fueron cambiando durante la ejecución del contrato y donde la entidad solo justifica que se pueden realizar este tipo de modificaciones contractuales de acuerdo a las necesidades, para justificar las diferentes prorrogas realizadas.

Con la respuesta la entidad envió la relación a los documentos que no se evidenciaron en el expediente, se anexa copia de la factura, entradas de almacén, orden de pago, acta de liquidación y actas de reuniones, en 11 folios, ya que anteriormente no se encontraron ni en SECOP ni en el ORFEO.

La entidad acepta que los documentos relacionados en el SECOP, no se encuentra actualizada, faltando el acta de reinicio, el acta de liquidación, las cuales fueron radicados el 11 de noviembre de 2015, donde se vulnera el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, Decreto 734 de 2012, por la no oportuna publicación de los documentos en el SECOP. Por lo anterior la observación se mantiene, y se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3.8 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR DEFICIENTE PLANEACIÓN EN EL PROCESO PRECONTRACTUAL, AL NO DEFINIR EN LOS ESTUDIOS PREVIOS LA DESTINACIÓN DE LOS ELEMENTOS A ADQUIRIR. (RETIRADA)

Contrato No.	2147 de 2014
Contratista	ARCHIVO TOTAL LTDA
Valor total	\$42.383.833
Objeto	“Suministro e instalación de 223 estantes metálicos livianos en las instalaciones del Instituto Distrital de Recreación y Deporte, ubicadas en la calle 63 No.59A-06 (Sede administrativa) y en la Diagonal 61C NO.27-21 (Centro de Estudios de Administración Deportiva- CEAD), para el almacenamiento de la documentación, de conformidad con las especificaciones técnicas que se definen en la ficha técnica y su respectivo anexo.”.
Fecha suscripción	26 de noviembre de 2014
Plazo	Dos (2) meses, prorrogado por dos (2) meses quince (15) días
Fecha Inicio	5 de diciembre de 2014
Prorrogas y adiciones	El 4 de febrero de 2015 se prorroga el contrato por treinta (30) días. El 4 de marzo de 2015, se prorrogó el contrato por un (1) mes más. El 1 de abril de 2015, se prorrogó el contrato por quince (15) días más.
Fecha terminación	20 de abril de 2015
Estado	liquidado

Revisados los documentos del contrato de suministro se evidencia la falta de planeación, al no establecer en los estudios previos las áreas en las cuales se dispondrían los elementos a adquirir, lo que generó que la entidad suscribiera las siguientes tres prorrogas, justificadas en el cambio de áreas de instalación, así:

Primera prorroga fue: *"Teniendo en cuenta que el representante legal de ARCHIVO TOTAL LTDA, mediante el oficio con radicado IDR No. 20152100020092 del 30 de enero de 2015, solicitó prórroga por treinta (30) días al contrato de suministro No. 2147 de 2014, manifestando que se debía " (...) a que las áreas de instalación inicialmente previstas para tal fin, fueron cambiadas," me permito solicitar dicho trámite en tanto se define el espacio; adecuado para la ubicación de la estantería pendiente por instalar" (...).*

Segunda prórroga: *"...mediante memorando No. 20153069013 del 03 de marzo de 2015, el supervisor del contrato, manifiesta: "(..) Teniendo en cuenta que el plazo que se prorrogó al contrato de suministro No. 2147 del 2014 está por agotarse y aún no ha sido posible informar al CONTRATISTA el espacio para que éste pueda finalizar la instalación total de los estantes, de manera atenta, le solicito el trámite de otra prórroga..."*

Tercera prorroga: *"...mediante memorando No. 20152100105013 del día 01 del mes de Abril del 2015, el supervisor del contrato, manifiesta: "(...) Teniendo en cuenta que el plazo que se prorrogó al contrato de suministro No. 2147 del 2014 está por agotarse y aún no ha sido posible llevar a cabo la instalación total de los estantes, de manera atenta, le solicito el trámite de otra prórroga, por el término de 15 días, contados a partir de la fecha*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de terminación de la prórroga No. 2. Lo anterior, con el fin de que en el plazo solicitado se lleve a cabo la instalación total de los estantes adquiridos...” (Negrilla fuera de texto).

En consecuencia, las constantes prórrogas al contrato, argumentadas en la falta de designación del lugar donde se ubicarían los estantes, evidencia la falta de planeación de la entidad en la elaboración de los estudios previos, al no incluirlo, comprometiendo la ejecución oportuna del contrato.

Por otra parte, el acta de liquidación sin fecha, genera que no se pueda determinar el momento real de la citada liquidación, observándose con ello fallas en el control interno de la entidad.

Con lo anterior se trasgredió lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, la concreción de los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, y posiblemente se vulnera un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACION DE LA RESPUESTA

La respuesta ofrecida por la entidad, permite dar claridad sobre la destinación de los elementos adquiridos a través del contrato; razón por la cual y según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y **se retira la observación**

3.9 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL EN CUANTÍA DE \$31.719.000 Y PRESUNTAS INCIDENCIAS DISCIPLINARIA Y PENAL, POR APLICACIÓN DIFERENTE DE LOS RECURSOS PÚBLICOS, PERDIDA DE ELEMENTOS, EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO NO. 2368 DE 2013.

Contrato de Suministro	No. 2368 del 27 de diciembre de 2013
Contratista	TORCAR Ltda. NIT. 860530279-1
Objeto	Suministrar por el sistema de precios fijos unitarios VALLAS DE SEPARACIÓN, que serán utilizadas para el cerramiento de las zonas especiales en los eventos deportivos masivos organizados y/o apoyados por el proyecto Jornada Escolar 40 Horas Semanales.
Valor	Inicial: \$300.000.000 Pago anticipado: \$150.000.000 Valor final del contrato \$300.000.000
Plazo	Tres (3) meses, prorrogado por dos (2) meses más

Revisado el contrato, se observó que presenta las siguientes inconsistencias, que conllevan a una gestión ineficiente e ineficaz, así:

La compra de vallas de separación se tramitó por el proyecto 928 Jornada Escolar 40 horas semanales, cuyo objetivo General es: *“Implementar y desarrollar el proyecto Jornada Escolar 40 Horas en las Instituciones Educativas Distritales, mediante la intervención y fortalecimiento de los Centros de Interés en el eje temático de Deporte, Recreación y Actividad Física, dirigidos sistemáticamente y mediante procesos pedagógicos a la comunidad escolar, y el Objetivo específico del mismo es construir los lineamientos y criterios del proyecto pedagógico, de manera concertada con las instituciones educativas, la comunidad y los diferentes agentes educativos.”*.

La propuesta consistió en trabajar de manera articulada con la Secretaria de Educación Distrital, los procesos educativos con la actividad física y el deporte, con la finalidad de contribuir al perfeccionamiento de nuestros niños, niñas y adolescentes, mediante las actividades físicas y deportivas y coadyuvar de esta manera a la formación y educación de un joven capaz de conducirse activa y conscientemente al servicio de la construcción de la sociedad, denominada JORNADA ESCOLAR 40 HORAS. Adicionalmente, se concibió como propuesta para atacar al sedentarismo, la obesidad y el sobre peso como factores de riesgo que están afectando la población escolar. Definición de Jornada Escolar 40 Horas en el eje temático Deportes, Recreación y Actividad Física ¿La Jornada Escolar 40 Horas¿ en el eje temático de Deportes, Recreación y Actividad Física se establece como soporte para los centros de interés en las instituciones educativas del distrito, que ofrecen como alternativa para el disfrute de los escolares que por propia iniciativa desean practicar una disciplina deportiva, realizar regularmente actividad física o recrearse, a través de procesos pedagógicos sistemáticos e integrados al PEI, con un carácter totalmente perspectivo, donde se distinguen etapas que van desde la Iniciación hasta el arribo a niveles de aprestamiento hacia el rendimiento deportivo la adquisición de hábitos saludables a lo largo de la vida. Metas del Proyecto: Beneficiar y vincular a niños, niñas, adolescentes y jóvenes organizaciones deportivas en programas deportivos, recreativos y de actividad física a través de los centros de interés, que se vinculen a la jornada escolar de 40 horas a través de diferentes acciones.

Como se observa, no hay relación alguna de este proyecto con la compra de vallas, por cuanto los dineros deben estar dirigidos a los niños del programa jornada escolar 40 horas, en programas deportivos, recreativos y de actividad física; razón por la que se evidencia una posible aplicación diferente de los recursos públicos, toda vez que no era procedente que la citada compra se realizara a través de este proyecto.

Adicionalmente, se observa que realizada la visita al sitio donde se encuentran las vallas objeto del presente contrato, se observa que algunas de estas se encuentran en el Parque Simón Bolívar y otras están en calidad de préstamo en diferentes sitios

o establecimientos del distrito. Los registros encontrados sobre las salidas de las vallas a varios eventos, muestran que éstas son utilizadas para eventos que no tienen nada que ver con el proyecto 40X40; entre las cuales se encuentra el uso en préstamo, entre otras, para el Ejército Nacional, Corabastos, Palacio de Justicia, Escuela General Santander, Jardín Botánico, Parque Renacimiento, Secretaria de Gobierno, EEAB, Canal Capital en el parque nacional, Bomberos Puente Aranda, Hospital Kennedy, Alcaldías Locales de Antonio Nariño y Fontibón, Gobernación de Cundinamarca, Plaza de Toros y Plaza de Bolívar. Con base en lo anterior se concluye, que el Proyecto 40X40 no requería de dicha dotación (vallas de separación de público), para desarrollar sus actividades. Lo anterior corrobora aún más la posible aplicación diferente de los recursos, toda vez que los elementos son utilizados para toda clase de eventos que se requieren, diferentes al proyecto 40X40.

Por otra parte, se pudo observar la falta de control por parte de la entidad, al no prever el sitio y disposición de dichas vallas, pues estas fueron registradas como elementos de consumo en el almacén del IDRD. Sin embargo, por tratarse de elementos que no se consumen con su primer uso, deben ser registrados como elementos devolutivos, deben estar paqueteadas y registradas en los inventarios del IDRD, situación que no ha sucedido, como se evidenció en la visita administrativa fiscal realizada al parque Simón Bolívar el día 10 de noviembre de 2013, para verificar la existencia de las vallas, en la cual se registró el faltante de 68 vallas. La pérdida de estos elementos, genera detrimento patrimonial, el cual se cuantificó de la siguiente manera:

Cada vaya costo \$466.468, multiplicado por el número de vayas faltantes (68), da como resultado un presunto detrimento patrimonial en la suma de \$31.719.000.

Con lo anterior se trasgredió lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, Artículo 112 del Decreto 111 de 1993, principio de especialización del presupuesto, por lo que puede estar inmerso en un tipo penal definido en la Ley 599 de 2000 y posiblemente se vulnera un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACIÓN RESPUESTA ENTIDAD

Analizada la respuesta presentada por la entidad, no satisface la observación planteada por este órgano de control, toda vez que el objeto del proyecto de inversión es muy claro y obedece a .. *“Implementar y desarrollar el proyecto Jornada Escolar 40 Horas en las Instituciones Educativas Distritales, mediante la intervención y fortalecimiento de los Centros de Interés en el eje temático de Deporte, Recreación y*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Actividad Física, dirigidos sistemáticamente y mediante procesos pedagógicos a la comunidad escolar, (el subrayado es nuestro) - y el Objetivo específico del mismo es construir los lineamientos y criterios del proyecto pedagógico, de manera concertada con las instituciones educativas, la comunidad y los diferentes agentes educativos.”. Por consiguiente, dicha compra se realizó sin tener en cuenta los objetivos mencionados; significando que se utilizaron recursos del proyecto 40x40 para compras que no dan solución parcial o total a las expectativas planteadas en la Ficha del respectivo proyecto de inversión.

Se señala que las actividades desarrolladas por el IDRD, para el uso de las citadas vayas objeto del contrato, de acuerdo con la bitácora que manejan para los préstamos de ellas, se ha dado un uso diferente al contemplado dentro de los objetivos específicos del proyecto 40x40, pues se utilizan permanentemente en préstamo a otras entidades del orden Distrital y Nacional, entre otras. Por consiguiente la compra de las vallas no apunta a satisfacer el proyecto para el cual fue creado.

Con respecto a los faltantes de vayas, es importante mencionar la visita practicada a los responsables del manejo de ellas, quienes manifestaron que existe el faltante cuestionado, dejando constancia en acta administrativa y fiscal levantada en la fuente el día 10 de noviembre de 2015, las cuales fueron posteriormente cuantificadas en la suma de \$31.719.000.

Ahora, en relación con la clasificación de los bienes (Vallas), como elementos de consumo y no devolutivos, es importante aclarar que en el numeral 2.3.1.5 de la Resolución No 001 de la Secretaría de Hacienda del Distrito por medio de la cual se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contable para el manejo y control de los bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital, citada en la respuesta, en la parte correspondiente a Parámetros del mismo numeral a la letra dice: “1. El principio que rige la re clasificación, estará fundamentado en lo previsto desde el mismo instante de la adquisición del bien; las adquisiciones que se hagan, cuyo costo sea igual o inferior a medio salario mínimo mensual legal vigente, se deben registrar como gasto. De igual forma se deben trasladar las compras de años anteriores cuyo costo se ajuste a este parámetro”. Como el valor unitario de las vallas compradas a través del presente contrato tienen un costo de \$466.468, superando el medio salario mínimo legal vigente, estos bienes, corresponden a bienes devolutivos y no de consumo como pretende mostrar la administración del IDRD a este órgano de control. Por lo anterior, se configura el **hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$31.719.000 y presuntas incidencias disciplinaria y penal.**

3.10 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA CON OCASIÓN DE LAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL PROCESO PRECONTRACTUAL DEL CONTRATO DE SUMINISTRO NO. 1341 DE 2013. (RETIRADA).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTRATO DE SUMINISTRO	No. 1341 de 2013
CONTRATISTA	FRUPYS LTDA NIT 800081700-6
OBJETO	Contratar por el sistema de precios unitarios fijos, el suministro de refrigerios utilizados para el apoyo alimenticio del personal de apoyo, usuarios y artistas, en las actividades realizadas por los proyectos Acciones Metropolitanas para la Convivencia, Pedalea por Bogotá, Tiempo libre y tiempo Activo y Bogotá Participativa en los escenarios y parques del Distrito Capital cuya adjudicación se realiza por grupos así: Grupo 1 valor \$61.166.666 Grupo 2 valor \$61.166.666 Grupo 3 valor \$61.166.666 Especificaciones Técnicas - Emparedados con pan árabe o francés que puede contener: Jamón o perrnil de cerdo + queso. -Pollo desmenuzado = 200 gramos. Nota: El emparedado debe estar acompañado con bolsas de salsa. - Debe ser hecho no mayor a 1 día. En el pliego de condiciones en la ficha técnica del servicio, -Líquido: Jugo, o gaseosa, o bebida láctea en envase plástico, tetrapac, bolsas o aluminio mínimo 200 c. cúbicos. Empacado en caja recubierta para evitar la humedad. -Fruta de temporada. - Dulce El Requerimiento es hasta tres mil cien (3.100), refrigerios de manera simultánea por grupo.
VALOR	\$183.500.000 + \$50.000.000 = \$233.5000.000
PLAZO	Dos prórrogas 1) un mes , 2) dos meses más hasta 10-08-2014

Revisados los documentos puestos a disposición del equipo auditor, se observó una inadecuada estructuración de precios del mercado, pues la entidad tomó como precios de referencia únicamente en los precios contratados en contratos realizados en años anteriores y en particular el 2012, sin que se consulten los precios referidos por Colombia Compra eficiente, como tampoco que se tengan nuevas cotizaciones de la fecha, situación que no permite estructurar el valor real de los precios del mercado a la fecha de elaboración de los estudios previos, contraviniendo los principios de selección objetiva consagrados en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios, así como los principios de la función pública establecidos en el artículo 208 de la Constitución Política. Con la conducta omisiva, posiblemente se vulnera un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACIÓN RESPUESTA ENTIDAD

La respuesta presentada por la administración del IDRD se acepta, toda vez que verificado el sistema ORFEO, los documentos faltantes se encuentran en dicho aplicativo, los cuales se ajustan a los requerimientos normativos. Por lo tanto, y según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y **se retira la observación.**

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3.11 OBSERVACIÓN ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN CUANTÍA DE \$59.912.772, CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR FALTA DE PLANEACIÓN Y SELECCIÓN OBJETIVA DEL CONTRATISTA, ASÍ COMO DE SOPORTES QUE PERMITAN EVIDENCIAR EL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO DE SUMINISTROS NO. 2019 DE 2014. (RETIRADA).

CONTRATO	Contrato de Suministro No. 2019 DE 2014
CONTRATISTA	YUBARTA S.A.S. NIT 805018905-1
OBJETO	Contratar la compra de trofeos, medallas, sudaderas y camisetas tipo Polo, para premiar a los ganadores de los certámenes deportivos 2014, con cargo al proyecto Bogotá Participativa.
VALOR	\$59.912.772
PLAZO	5 meses a partir del Acta de Iniciación

Revisado el contrato puesto a disposición, se observaron las siguientes situaciones irregulares, que evidencian falta de planeación, selección objetiva del contratista y de seguimiento y cumplimiento del contrato, así:

- 1- Los estudios previos no contemplan, el estudio de mercados, que debió realizarse con anterioridad al proceso de contratación; se basa únicamente en el valor de los contratos realizados en años anteriores (2012).
- 2- No existe Acta de Terminación del Contrato.
- 3- Se desconoce la cantidad de cada uno de los ítems, que fueron adjudicados y ofrecidos por el Contratista.
- 4- No existe Acta de Liquidación.
- 5- No existen soportes de la entrega del objeto contractual. (Almacén)
- 6- En el certificado de Cámara de Comercio de Cali adjuntado por el Contratista, donde se encuentra la clasificación de los bienes, obras y servicios ofrecidos a las entidades estatales, no figura el suministro de Medallería adquirida con el presente contrato.

Lo anterior, indica una falta de planeación para la elaboración de los estudios previos, que vulnera el principio de selección objetiva del contratista, al no contener los estudios de mercado, que evidencien la valoración de costos para realizar el contrato, así como la falta de documentos que permitan evidenciar el cumplimiento del objeto contractual, por lo que se presenta un posible detrimento patrimonial en cuantía de \$59.912.772.

Con lo anterior se trasgredió lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública, los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, y posiblemente se vulnera un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACIÓN RESPUESTA ENTIDAD.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Se acepta la respuesta presentada por la administración Distrital, en lo que tiene que ver con: Los estudios previos, los cuales fueron aportados y se encontraron bien soportados, acta de inicio, entradas a almacén, acta de liquidación del contrato, certificación de cumplimiento firmado por el supervisor.

Con respecto al Registro Único de Proponentes – RUP, aclara el IDR D en su respuesta que el contratista está inscrito en el código 4762 denominado “*Comercio al por menor de artículos deportivos en establecimientos especializados*”; razón por la cual y según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y **se retira la observación.**

3.12 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL EN CUANTÍA DE \$2.547.266 Y PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR EL PAGO DE GASTOS ADMINISTRATIVOS EN EL CONTRATO DE SUMINISTRO 1880 DE 2014 Y NO CONTAR CON UN SISTEMA DE COSTOS PROPIOS.

Contrato	No. 1880 de 2014
Contratista	RIZKO LTDA.
Valor total	\$ 165.000.000.
Objeto	Objeto: Suministrar por el Sistema de Precios Fijos Unitarios muros de escalada, que serán utilizados para el desarrollo de sesiones de clases en el deporte de escalada en los centros de interés de las instituciones de Educación Distrital con cargo al proyecto jornada escolar 40 horas semanales.
Fecha suscripción	29 de agosto de 2014
Plazo	5 meses
Fecha Inicio	7 de noviembre de 2014
Forma Pago	Anticipo del 50% y saldo contra entrega
Prorrogas y adiciones	N/A
Fecha de terminación	6 de abril de 2015
Estado	Terminado

Al evaluar los soportes puestos a disposición por parte del IDR D a través de la oficina de apoyo a la contratación, se constató que el folio 215 de la carpeta 1/1 el proveedor Risco Ltda. identificado con Nit.830.061.450-3, mediante cuenta de cobro No. 060420015 del 6 de abril de 2015 por valor de \$2.786.456., bajo el concepto de gastos administrativos para la debida ejecución del contrato en comento.

Es de anotar que mediante certificado de registros presupuestales Nros. 8.219 y 8.253 de fechas 29 de agosto y del 1ro de septiembre del 2014 se ampararon las acreencias adquiridas. Al evaluar los registros contables el equipo auditor evidencio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

la acusación del pasivo mediante el comprobante 1383 de fecha 3 de diciembre de 2015 así:

Prestación de servicios	\$2.547.266
Dcto Estampilla U Distrital 1%	\$ 23.577
Dcto Estampilla Pro Adutos Mayorel 0.5%	\$ 11.778
Dcto Estampilla Pro Cultura 0.5%	\$ 11.778
Rte Ica Otras Actividades de Servicios Per	\$ 22.756
Rte Fuente	\$ 58.881
Iva Retenido 15%	\$56.536
Costos Proy 40 hora	\$2.355.657
Costos Proy 40 hora	\$ 3756.905

Se evidencio que el valor girado de \$2.547.266 por parte del área de Tesorería del IDRD de la referida acreencia mediante comprobante de egreso No. 2790 del 24 de julio de 2015, obedece a gastos de administración, situación que en un contrato de suministros no debe presentarse, y que al haber sido pagado por parte de la entidad constituirían un daño patrimonial.

Es de anotar, que tal y como lo manifestó el Director del ÁREA DE COSTOS Y ESTUDIOS ECONÓMICOS, mediante correo electrónico, en el contrato de suministro no se imputan gastos de administración, así: *...”Para el suministro de bienes como es el caso que nos ocupa, la entidad consulta el mercado los precios de venta y suministro, lo cual se deduce debe contemplar todos los posibles costos y gastos que requiere el proveedor para suministrar dicho bien, sin requerir discriminación alguna, por cuanto el interés de la entidad es el suministro del bien y el precio final de éste, mas no los costos que valora quien lo produce o presta. Por otra parte, el A.C.E.E. hace parte del proceso precontractual y no de la ejecución del contrato, por lo tanto desconoce lo sucedido en esa etapa del proceso. Sin embargo, podemos indicar que este proceso no incluye en la ficha técnica valorar gastos administrativos y/o otros similares diferentes a los 14 ítems incluidos en el anexo de análisis de precios.”*

En razón a que no nos encontramos frente a un contrato de construcción sino de suministros es inviable causar y pagar conceptos que se encontraban por fuera de la propuesta económica ganadora dentro del proceso de subasta inversa. Anexo 11 Folio 127, por tanto, se presenta un posible detrimento patrimonial en cuantía de \$2.547.266.

Ahora, revisados los estudios previos, se evidenció que la entidad auditada no cuenta con estudios propios que le permitan cuantificar y aprobar los gastos generales y los costos de producción, afectando su competitividad dentro del sector. Al indagar del cómo se llega al costo, el Director del Área de costos y Estudios Económicos, -A.C.E.E-, del IDRD expreso a través de correo electrónico: *“se determina siguiendo los lineamientos del Instructivo, con la obtención de cotizaciones suministradas por proveedores reales del bien, para este caso fueron consultados los siguientes: RIZKO LTDA,*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

SUESCALADA.COM y AVENTUREROS.COM, a quienes se les hizo llegar la ficha técnica con las condiciones del proceso contractual a realizar por parte del IDR, a fin que éstos tuvieran en cuenta todos los costos para suministrar el bien con las características técnicas y condiciones requeridas; De los anteriores proveedores solo se obtuvo respuesta por parte RIZKO LTDA. en razón a que no se obtuvo más cotizaciones y dejando un tiempo prudencial para lograr obtener más precios de mercado, se optó por tomar los precios suministrados por este, los cuales se encuentran indicados en cotización por ítem en los folios 15 y 16 del memorando No. 20142500143613 del 22 de mayo de 2014 emitido por el **ÁREA DE COSTOS Y ESTUDIOS ECONÓMICOS -A.C.E.E.-**. Es importante señalar que para establecer estos precios oficiales, no se tuvo en cuenta precios históricos, los cuales si bien existían por medio de un estudio de mercado en la vigencia 2013, el proceso realizado en su momento fue declarado desierto, por lo cual estos precios no fueron ratificados mediante la adjudicación y ejecución de un contrato, y dadas las características técnicas y específicas del bien a adquirir el cual no es de común uso y consumo, por lo tanto no se encuentra una tendencia de precios en la adquisición de las entidades públicas que permita establecer una tendencia o comportamiento en la adquisición del bien, como se indicó en el estudio del análisis de la demanda en las observaciones finales. El precio final se obtiene de los valores unitarios por cada ítem, por la cantidad de elementos a adquirir de cada uno de ellos dado su especificidad.”

Al indagar, si la entidad cuenta para este contrato con costos propios, el Director del **ÁREA DE COSTOS Y ESTUDIOS ECONÓMICOS** expreso “Se aclara al ente de control, que el área de costos establece precios para la compra (y no costos de producción) o suministro de un bien, por lo que los valores que se determinan para este tipo de procesos deben incluir los costos que incurre el proveedor para suministrar este bien. Para este proceso la entidad no cuenta con precios propios, y se toman como referencia los precios históricos de los procesos surtidos en vigencias anteriores en la medida que estos correspondan a procesos debidamente terminados, o en ejecución.”

Si se toma como referencia el texto MARCO DE REFERENCIA PARA LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE COSTOS EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO publicada por la Contaduría General de la nación expresa “El sector público en Colombia no ha sido ajeno a esta problemática, los impactos han sido tan recios que muchas empresas del sector enfrentan profundas crisis o han desaparecido, y muchas otras están en vía de extinción. Estos cambios que se han originado a nivel mundial, determinan condiciones diferentes para que las empresas puedan ser competitivas, obtener éxito, redistribuir riqueza y considerarse líderes en el mercado. En Colombia, el sector público viene sufriendo una transformación, está pasando de un modelo proteccionista, en el cual la calidad en la prestación de los servicios y la eficiencia en la utilización de los recursos no era la prioridad, a un modelo de libre competencia en el cual se requiere autofinanciación y auto sostenibilidad; se pasa de un mercado de pocos competidores y clientes cautivos, a un mercado de operadores privados y clientes abiertos; pasa de ser un mercado incompetente, ineficiente, de baja calidad y poco rentable a un mercado competitivo y con la necesidad de ser rentable para que sea viable. El panorama al cual se enfrentan las empresas del sector público hoy es radicalmente diferente: las entidades que no logren un buen nivel de eficiencia no podrán subsistir; la competencia en tarifas y calidad se hace insostenible, principalmente para aquellos que no estaban preparados para este cambio de esquema. Por las razones antes mencionadas, se hace necesario contar con adecuados sistemas de información financiera y de costos preparados bajo unos estándares de contabilidad que partan de criterios homogéneos y que sean comprensibles en

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el entorno económico mundial, que garanticen a las entidades públicas permanecer en el mercado y suministrar un servicio de excelente calidad, permitiéndoles calcular de manera acertada el costo de desarrollar sus actividades, fabricar bienes o prestar servicios y medir e identificar la rentabilidad alcanzada cuando corresponda. “En el pasado, la contabilidad de costos era vista como un método utilizado para la valoración de los inventarios y la generación del costo de ventas de un período específico, los costos se circunscribían a un proceso mecánico y relativamente simple. Sin embargo, la contabilidad de costos ha superado este encargo de la contabilidad financiera y se ha convertido en un sistema de información muy importante dentro de las organizaciones tanto públicas como privadas, la contabilidad de costos por sí misma, es vista más allá de la fórmula matemática y se ha convertido en un ejercicio gerencial donde los contadores juegan un papel importante” 1. Hoy en día se está viviendo un proceso dialéctico dentro del contexto de la Contabilidad de Gestión, estamos inmersos en un proceso de replanteamiento de la disciplina contable muy importante, y del papel que debe asumir el contador dentro de la organización, el cual pasa de ser un mero registrador de información y elaborador de estados financieros e información fiscal, a ocupar una posición más proactiva, participando en el equipo de dirección y suministrando información relevante para la toma de decisiones. Los costos se están configurando como uno de los pilares básicos de las empresas, ya que pretenden en este contexto de continuo cambio dar respuesta a las necesidades planteadas en el seno de las organizaciones, así como optimizar la eficiencia en la utilización de los recursos y conseguir que sean competitivas y generadoras de valor.”

Así las cosas, se presenta carencia de un sistema de costos propios, previos a la contratación de bienes y servicios, lo cual va en contravía del principio de economía, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia. Adicionalmente, se vulnera los literales a) a h) del artículo 2 de la ley 87 de 1993, artículo 6 de la ley 610 de 2000; y posiblemente se contraviene un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACIÓN RESPUESTA ENTIDAD.

Al analizar la respuesta del IDRD, no logra desvirtuar la observación efectuada, toda vez que el hecho de que se autorice el pago de lo no debido por el Supervisor y/o interventor, no implica que legalice situaciones que no fueron contempladas dentro de la propuesta económica y menos en un contrato de suministros sobre el cual no existe jurídicamente el cobro de gastos administrativos.

En relación con la falta de costos propios, la respuesta argumentada no desvirtúa lo observado, los costos no solamente se utilizan en empresas productoras de bienes, se hace necesario para ser coherente con el principio de economía el contar con ellos, para maximizar el uso de los recursos públicos. Por lo anterior, se configura un **hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$2.547.266 y presunta incidencia disciplinaria.**

4 OTRAS ACCIONES CIUDADANAS

4.1 HALLAZGO ADMINISTRATIVO, CON INCIDENCIA FISCAL EN CUANTÍA DE \$24.430.500 Y PRESUNTAS INCIDENCIAS DISCIPLINARIA Y PENAL, POR FALTA DE PLANEACIÓN, CONTROL DE LOS RECURSOS INVERTIDOS, POSIBLE APLICACIÓN OFICIAL DIFERENTE EN EL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN 1905 DE 2013.

AZ-284-15

La peticionaria solicita se investigue los inconvenientes presentados a partir de la compra e implementación de elementos cama elástica y colchoneta, comprados a un alto costo que no pueden ser usados por los deportistas debido a su mala calidad.

La presente AZ, fue incluida como insumo dentro de la presente auditoría, para lo cual se evidenció que en efecto, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDR, suscribió el Contrato de Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. 1905-2013, dentro del cual se autorizó la compra de los elementos cuestionados, así:

Contrato	Prestación de Servicios de Apoyo a la Gestión No. 1905-2013
Contratista	CORPORACIÓN DISTRITAL DE LIGAS DEPORTIVAS “FEDILIGAS”
Objeto:	Prestar servicios de apoyo para garantizar la preparación y participación de los atletas del registro de Bogotá del sector convencional y paralímpico en las diferentes competencias nacionales e internacionales, clínicas de entrenamiento, concentraciones deportivas, capacitación y actualización del talento humano que hace parte de la estructura de rendimientos deportivo, organización de campeonatos e implementación deportiva, como parte de su preparación y participación en los diferentes eventos deportivos pertenecientes al ciclo nacional y al ciclo olímpico, en el contexto técnico, social y de ciencias aplicadas al deporte, en concordancia con los objetivos del Proyecto Bogotá Forjador de Campeones.
Valor y forma de pago	\$162.000.000 50% a título de pago anticipado, previa firma del acta de iniciación, aprobación de garantías, cronograma de trabajo y plan de manejo de inversión. .- 30% una vez ejecutado el 50% de las actividades del contrato, previa entrega del informe parcial aprobado por el supervisor junto con los soportes financieros que evidencien la debida inversión de los fondos. .- 20% finalizada la ejecución del contrato previa entrega del informe final.
Plazo	6 meses.
Acta de inicio	Octubre 9 de 2013
Fecha de terminación	Abril 8 de 2014

El presente contrato fue objeto de auditoría en sus etapas precontractual y parte de la contractual en la auditoría de regularidad PAD-2014 al IDR, quedando pendiente la revisión de la total ejecución del contrato, razón por la cual se procede a abordar el tema, así:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Revisada la ejecución del contrato, se observa irregularidades en la compra de los implementos adquiridos a través del contrato citado, mediante autorización No. 25 oficio 20135000152331 del 17 dic-13, con una inversión aprobada por \$45.474.320, de la cual se destinó la suma de \$25.190.560, para el suministro y compra de implementación deportiva para clavados, dentro de los que estaba la cama y la colchoneta por valor de \$24.430.500.

Al verificar los documentos precontractuales (estudios previos), se observa el cuadro denominada Proyecto de preparación y presupuesto junio - diciembre de 2013, soporte para la suscripción del contrato 1905 de 2013, en el cual no se contempló para la prestación del servicio de apoyo a la gestión, la disciplina deportiva de clavados; así como tampoco en el transcurso de la auditoría se allegó modificación alguna que evidenciara la inclusión de esta disciplina.

Dada la naturaleza de la compra, esta no era procedente surtirla a través del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, pues se trata de la adquisición de un bien y no de un servicio, compra que se había solicitado reiterativamente en vigencias anteriores; razón por la cual debió incluirse dentro de un plan de compras de la entidad, dado que era una necesidad sentida para la práctica en general de esta disciplina y no con el fin de preparar a los deportistas que participarían en las competencias programadas en el cuadro del proyecto de preparación del presupuesto y que por ende correspondía priorizarse de acuerdo con el presupuesto asignado, con el fin de garantizar la correcta racionalización del gasto público.

Ahora bien, al revisar las cotizaciones que reposan en el contrato, y que fueron el soporte para la respectiva aprobación, se tiene que la firma contratista Sport Trade SAS, presentó los siguientes precios a fecha enero de 2014, es decir, un mes después de la de Autorización de la compra No. 25 del 17 de diciembre de 2013, así:

Cuadro 2
Cotización firma Sport Trade

Cifras en \$

Cama Elástica Profesional (Importado)	\$6.989.000
Correas protectoras seguridad Importado	\$3.653.000
Colchoneta Aterrizaje (nacional)	\$2.334.800
Colchoneta Aterrizaje (importado)	\$6.430.000
Cinturón Giratorio 14.5" (importado)	\$1.634.800
Cinturón Fijo Talla L (importado)	\$357.800

Posteriormente al confrontarla con la FACTURA DE VENTA No. 0239 DEL 27-11-2014, se encuentran serias diferencias en relación con lo cotizado y lo facturado, así:

- 1.- Cama Elástica con protección doble, la cotizada no incluyó ser doble y la comprada no especificó ser la importada; por lo que la comprada no corresponde a la cotizada o por lo menos no permite establecer las diferencias en valores cotizadas ya que en ella se especificó que era importada. Al solicitar documento de importación, no se allegó dicho soporte.
- 2.- Colchoneta de aterrizaje color azul royal, no especifica que sea la nacional o la importada, sin embargo, en la cotización los valores son diferentes respecto de la importada y la nacional, valores que no corresponden a lo contratado, así como tampoco se aportó documento en el cual se autorice las respectivas modificaciones por parte del IDRD. Frente a la importada, presenta un mayor valor de \$3.210.800 y con la nacional, el valor se incrementó en más de seis millones. Tampoco se aportó documento de importación.
- 3.- Cinturón de Giro Diámetro 14” ½, no especificó si es importado, pero respecto del cotizado como importado, presenta un mayor valor de \$576.200 por cada uno para un valor total de \$1.152.400. El contratista manifiesta en solicitud que hizo este ente de control que los cinturones son importados.
- 4.- Cinturón fijo con piezas de constrn simple talla 23 a 36, no especifica que sea importado y presenta un mayor valor de \$609.200 X 2 = \$1.218.400

Lo anterior, muestra falta de coherencia en lo ofrecido en las cotizaciones, frente a lo contratado, vulnerando los principios de transparencia y selección objetiva consagrados en la Ley 80 y sus decretos reglamentarios.

En visita realizada al sitio donde se encuentran ubicados los elementos adquiridos, se observa que la colchoneta de aterrizaje se encuentra en alto grado de deterioro: bordes descosidos y laterales con parches por rotura de la colchoneta, pese a que según la información rendida por la administración esta fue sometida a un mantenimiento, del cual no existe registro alguno. No obstante, se preguntó por la garantía de calidad del bien adquirido, la cual no se allegó, así como tampoco los documentos que dan cuenta de los trámites para hacerla efectiva la póliza de cumplimiento y calidad, dado su avance de deterioro y su escaso uso, aproximado de un año, que se le ha dado al elemento adquirido.

En relación con la cama elástica, se evidenció que se encuentra ubicada levantada contra una pared, mientras que en servicio esta otra cama adquirida en el año 2007, que por sus características a simple vista, su observa de una calidad muy superior a la adquirida en este contrato. Respecto al sitio donde se encuentran ubicadas, se evidencio que no reúne las características de uso, recomendadas en el documento denominado “*Capacitación sobre elementos de seguridad y correcta utilización de la implementación deportiva en seco para la modalidad de clavados*”.

Estos elementos se encuentran dispuestos en uno de los pasillos de tránsito, sitio que no reúne las condiciones establecidas en el documento citado, pues la zona lateral debe estar libre al menos el espacio que la rodea en 2 metros, pero, el pasillo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

no cuenta con disponibilidad de espacio requerido, ni tampoco es el sitio apropiado para la disposición de los elementos.

A continuación se puede evidenciar el registro fotográfico de lo observado en visita administrativa a la fecha, así:

Estado actual de los elementos adquiridos:



Colchoneta de aterrizaje, reparada por los laterales con parches.

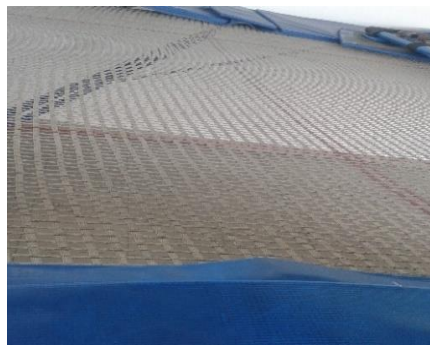


Colchoneta de aterrizaje descosida por las esquinas



Cama elástica nueva adquirida con este Contrato

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Cama elástica en uso comprada en el año 2007



Sitio donde se encuentran dispuestos los elementos adquiridos con el contrato y la cama elástica comprada en el año 2007

En cuanto a la ejecución total del contrato, se encontraron las siguientes autorizaciones, con sus comprobantes de egreso, así:

Cuadro 3 Autorizaciones de servicios

AUTORIZACIÓN DE SERVICIOS	OBJETO
Autorización No.1	Oficio 20135000122051 del 11-10-13. Suministros campeonato nacional Top (alimentación, inscripciones y juzgamiento) \$6.185.000, con su correspondiente comprobante de egreso por el mismo valor.
Autorización sin número	Oficio 20135000124071 del 11-10-13. Suministro campeonato nacional de beisbol en Chicorodó- Antioquia. \$6.480.000
Autorización No. 3	Oficio 20135100125961 del 22-10-13. Suministros campeonato nacional de baloncesto en silla de ruedas en Cúcuta, \$2.100.000 + \$1.893.120 UNIFORMES, Y existe un comprobante de egreso No. 009 del 22 de nov. De 2013 por valor \$6.480.000
Autorización No. 4	Oficio 20135000126781 oct-22-13. Suministros campeonato nacional interligas de ajedrez Villavicencio \$2.280.000 (comprobante 074).
Autorización No.5.	Oficio 20135000256183 del 29-10-13. Mantenimiento gimnasio parque Tunal, \$3.785.000
Autorización No.6	Oficio 20135000131111. Apoyo gastos de viaje rifles y pistolas en Cali \$360.000 (comprobante de egreso 0073)
Autorización No. 7	Oficio 2013000134461. DEL 5 Nov. 13. Suministro campeonato de Squash Bucaramanga \$720.000 (comprobante egreso 075)



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Autorización 008	Oficio 20135000135631 del 6 de nov.13 (Gastos \$3.180.000 y total de apoyo \$5.313.280) Suministros juegos nacionales limitados visuales Bogotá \$5.313.280 (Comprobante egreso 076 \$188.000, 077 \$2.250.000)
Autorización No.8	Oficio 20135000135631. Suministros juegos nacionales limitado visuales en Bogotá (Uniformes y otros) Se autoriza el pago de \$3.180.000 y valor del apoyo hasta \$5.313.280 (comprobante egreso 30 \$1.020.800)
Autorización No.9	Oficio No. 20135000135551. Suministros campeonato nacional bolo (gastos y uniformes) \$3.854.400 (comprobante de egreso No. 7 \$1.270.000, No. 8 \$1.620.000 y No. 027 \$974.400)
Autorización No.10	Oficio 20135000136641 del 7 nov.-13. Suministros campeonato nacional de mayores esgrima en Cali \$900.000. (Comprobante egreso 078 \$720.000)
Autorización No.11	Oficio 20135000139551 del 15 de nov.-13. José Miguel Cantos Cebrian: \$6.000.000 (comprobante egreso 062 \$2.000.000)
Autorización No.11	Oficio 20135000139551 del 15 nov. 13. José Miguel Cantos Cebrian: \$6.000.000. (Comprobante egreso No. 020 \$2.000.000, 025 \$2.000.000)
Autorización No.12	Oficio 20135000141401 del 18 Nov. 13. Suministro campeonato paranacional de atletismo y natación Medellín \$1.260.000. (Comprobante de egreso No. 079 \$1.170.000).
Autorización No.13	Oficio 20135000141301 del 18 Nov-13. Suministro campeonato paralímpico de atletismo y natación Medellín \$3.150.000 (comprobante egreso 0080 \$3.240.000)
Autorización No.14	Oficio 20135000141311. Suministro campeonato paranacional de atletismo y natación Medellín \$1.440.000 (comprobante de egreso \$1.350.000)
Autorización No.15	Oficio 20135000143901 del 25 nov. 13. Inscripciones campeonato para-panamericano de tenis de mesa \$6.630.000. (Comprobante de egreso 10)
Autorización No.16	Oficio 20135000143931 del 25 nov. 13. Servicios segunda fase campeonato de Softbol (árbitros, marcador, coordinador, compra pelotas y bolas), \$15.000.000. (Comprobante egreso 13 \$7.000.000, 1054 \$3.400.000 1055 \$3.600.000; 012 por \$8.000.000, 1059 \$2.000.000, 1058 \$600.000, 1061 \$5.400.000)
Autorización No.17	Oficio 20135000145231 del 27 nov. 13. Servicios campeonato copa criolla (Gastos competencia e inscripción \$714.100 (comprobante de egreso sin No.)
Falta la Autorización No.18	Falta
Autorización No.19	Oficio 20135000148111 del 3 de dic-13. Suministro campeonato nacional copa federación Manizales \$2.640.000 (comprobante de egreso 082 \$2.040.000).
Autorización No.20	Oficio 20135000148131 del 3 de diciembre 2013. Servicio Campeonato interligas Pereira (Transporte terrestre) \$2.000.000 (comprobante egreso 014).
Autorización No.21	20135000149201 del 6dic-13. Compra pines para premiación \$3.770.000 (comprobante egreso 026)
Autorización 22	Oficio No. 20135000149241 del 6 de diciembre 13. Compra y suministro de uniformes campeonato nacional de mayores Valledupar \$4.670.000 (comprobante egreso 0018 \$2.870.000, 028 por \$1.800.000,)
Autorización 23	Oficio 20135000150781 del 11-12-13. Suministro campeonato nacional mayores Necoclí Antioquia \$2.340.000(comprobante 083).
Falta la autorización No. 24.	
Autorización No. 25	Oficio 20135000152331 del 17 dic-13. (Inversión aprobada por \$45.474.320) Suministro compra implementación deportiva de clavados cama y colchoneta \$25.190.560 (comprobante de egreso No. 207 por \$24.430.500)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Al sumar los comprobantes de egreso aportados en la carpeta, corresponde al valor de \$146.096.274, suma que difiere del valor establecido en el contrato en estudio. Sin embargo, las autorizaciones Nos. 18 y 24, no fueron allegadas en la carpeta contractual, ni en el sistema de contratos de reporte del IDRD.

Así mismo, los pagos desembolsados al contratista y que fueron aportados en las carpetas contentivas de los contratos y en acta de visita, difieren notablemente de los valores relacionados en el acta de liquidación, así:

Cuadro 4 Comprobantes de Egreso Allegados

COMPROBANTE DE EGRESO No.	VALOR	Valor en \$
87801 del 14 de noviembre de 2013	\$24.258.500 (\$12.780.489, \$12.219.511)	
87802 del 14 de noviembre de 2013	\$56.000.000	
87901 del 22 de noviembre de 2013	\$42.694.960	
1274 del 23 de abril de 2014	\$7.668.294 y \$7.331.706	
No. 1275 del 23 de abril de 2014	\$33.600.000	
	\$171.553.460	

Mientras que en el documento de liquidación del contrato se relacionaron los siguientes pagos realizados:

Cuadro 5 Egresos Relacionados en la Liquidación del Contrato

Fecha	Valor
Octubre /13	\$81.000.000
Abril/14	\$48.600.000
Total	\$129.600.000

Con los documentos puestos a disposición del ente auditor, no fue posible establecer los valores reales desembolsados al contratista, así como los valores de los apoyos realizados, pues se desembolsaron según los comprobantes de egreso un valor de \$171.553.460, suma que difiere de la registrada en el acta de liquidación del contrato, que fue contemplada en \$129.600.000, mientras que el valor del contrato es la suma de \$162.000.000.

En consecuencia, se presenta un posible detrimento patrimonial con la suscripción y ejecución del contrato, al haber autorizado y comprado los elementos para la implementación deportiva para clavados, cama elástica y colchoneta con la Autorización No. 25, dentro del Contrato de Prestación de Servicios a la Gestión, en la suma de \$24.430.500, toda vez que estos elementos debieron adquirirse a través del contrato de suministros, y no dentro del de prestación de servicios, situación que generó que no se contara con una póliza que garantizara la calidad de los elementos

adquiridos, y ellos a la fecha ya se encuentran deteriorados o no cumplen con los requisitos exigidos en la solicitud inicial.

Es de resaltar, que con la adquisición de los elementos a través de esta modalidad de contrato, no se garantizó el principio de selección objetiva consagrado en la Ley 80 de 1993, pues el procedimiento de compra no fue acorde a los principios generales de la administración pública, pues fueron adquiridos a través de contrato de apoyo a la gestión cuando se trata de compra de elementos para la práctica del deporte de clavados, denotando igualmente, una mala calidad en los elementos adquiridos, encontrándose en estado avanzado de deterioro pese al corto tiempo de uso y la cama elástica, no garantiza seguridad en la práctica del deporte. Además, se presentó un evidente sobrecosto respecto de las cotizaciones presentadas, como se dejó plasmado a través de la presente observación.

Lo anterior denota falta de planeación, e indebida contratación de elementos que no se encontraban previstos en la compra inicial, actuación que contraviene el principio de planeación consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, que es la concreción de los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública.

Sobre el particular, la Procuraduría General de la Nación, ha referido en los siguientes términos¹ : *“...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición. El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...). (...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos”. Y prosigue, “La planeación, por tanto, sin importar el régimen contractual al cual esté sometida una entidad pública, tiene dos expresiones normativas claras: la elaboración del plan de compras y el desarrollo de los estudios previos”; documentos y procedimientos que en el presente contrato no se observaron.*

Con lo anterior se trasgredió lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales

de la función pública, los literales b) y c) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, así como presuntamente puede estar inmersa en un tipo penal señalado en la Ley 599 de 2000 y posiblemente se vulnera un deber funcional consagrado en la Ley 734 de 2002.

EVALUACIÓN RESPUESTA ENTIDAD

Evaluada la respuesta presentada por el IDRD, no logra desvirtuar la observación formulada, por lo siguiente:

Sobre la No inclusión de la modalidad de clavados en el proyecto inicial, manifestó que esta se encuentra inmersa en una de las modalidades de natación (carreras, clavados, nado sincronizado y waterpolo); sin embargo, al revisar nuevamente el formato proyecto de preparación y presupuesto allegado al expediente contractual, en la columna destinada para la “DISCIPLINA DEPORTIVA”, no se incluyó ninguna de las modalidades anunciadas por ustedes; por tanto, se materializa el hallazgo, toda vez que no se incluyó en la etapa precontractual, la realización de evento alguno para esta modalidad, simplemente se limitaron a realizar la compra de unos elementos que se requerían para la práctica de clavados.

Ahora bien, en cuanto a las manifestaciones, relacionadas con que la adquisición del elemento se hizo a través del contrato de apoyo a la gestión para cumplir con la responsabilidad adquirida por los atletas del registro de Bogotá, brindar condiciones adecuadas para su preparación y participación en las diferentes competencias, amparados en los conceptos emitidos por el Departamento Nacional de Planeación DNP, mediante concepto No. PRAP-CP – 20118010153521, de fecha 10 de marzo de 2011, el cual delimita las actividades de apoyo a la gestión a aquellas de naturaleza operativa, logística o asistencial, considera esta Contraloría que si bien es cierto, este concepto delimita las actividades permitidas para ejecutar a través del contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión, la actividad del suministro, compra o adquisición de un elemento propio para el desarrollo de una modalidad deportiva, como era la adquisición de la cama elástica y la colchoneta, no son propios de la naturaleza operativa, logística o asistencial. Pues, como se dejó estipulado en los estudios previos que sirvieron de soporte para la contratación, no se encontró en los eventos en los cuales apoyaría el contratista, alguno que permitiera desarrollar la actividad de clavados, así como tampoco, constituían elementos exclusivos para la actividad de carácter ocasional, sino que estos son elementos que se requieren en forma permanente para la preparación de todos los deportistas que lo requieran y que tengan alguna vinculación con este deporte en particular.

Es importante resaltar que estos elementos, habían sido requeridos por las ligas y preparadores de esta modalidad, de tiempo atrás, hace 9 años, sin que se hubiese obtenido pronunciamiento alguno, tal y como lo manifestó el entrenador de esta modalidad a través del oficio radicado al Subdirector Técnico de Recreación y Deporte

No. 20152100227012 del 4 de septiembre de 2015, y quien realizó la respectiva solicitud de la compra.

Por otra parte, mencionan como soporte la sentencia de Unificación de Jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, de fecha dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), dentro del expediente número: 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719); sin embargo, al revisarla, por el contrario, permite dar mayor claridad sobre el alcance de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión; pues permite distinguir que los contratos de prestación de servicios profesionales, son *“todos aquellos cuyo objeto esté determinado materialmente por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, al igual que a desarrollar estas mismas actividades en aras de proporcionar, aportar, apuntalar, reforzar la gestión administrativa o su funcionamiento con conocimientos especializados, siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas catalogadas de acuerdo al ordenamiento jurídico como profesionales”*; mientras que los distingue de los contratos de *“apoyo a la gestión”* como *“todos aquellos otros contratos de “prestación de servicios que, compartiendo la misma conceptualización anterior, el legislador permite que sean celebrados por las entidades estatales pero cuya ejecución no requiere, en manera alguna, de acuerdo con las necesidades de la administración, de la presencia de personas profesionales o con conocimientos especializados. Se trata entonces de los demás contratos de prestación de servicios, caracterizados por no ser profesionales o especializados, permitidos por el artículo 32 No 3 de la Ley 80 de 1993, esto es, que involucren cualesquiera otras actividades también identificables e intangibles que evidentemente sean requeridas por la entidad estatal y que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad de apoyo, acompañamiento o soporte y de carácter, entre otros, técnico, operacional, logístico, etc, según el caso, que tienda a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento de la correspondiente entidad, pero sin que sea necesario o esencial los conocimientos profesionales o especializados para su ejecución, los cuales, como se ha advertido, se reservan exclusivamente para el “contrato de prestación de servicios profesionales”, y no para éstos de simple “apoyo a la gestión”. De esta forma el concepto de “apoyo a la gestión” no entraña en manera alguna cualquier tipo de apoyo a la actividad de las entidades estatales, pues sólo puede entenderse como tal, de conformidad con la sistemática expuesta, aquella que de manera restrictiva tiene relación con la administración o el funcionamiento de la entidad estatal correspondiente, conforme a las prédicas y exigencias del artículo 32 No 3 de la Ley 80 de 1993”*.

Y continúa, *“En realidad se trata de contratos a través de los cuales, de una u otra manera, se fortalece la gestión administrativa y el funcionamiento de las entidades públicas, dando el soporte o el acompañamiento necesario y requerido para el cumplimiento de sus propósitos y finalidades cuando estas por sí solas, y a través de sus medios y mecanismos ordinarios, no los pueden satisfacer; o la complejidad de las actividades administrativas o del funcionamiento de la entidad pública son de características tan especiales, o de una complejidad tal, que*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

reclaman conocimientos especializados que no se pueden obtener por los medios y mecanismos normales que la ley le concede a las entidades estatales”. (Resaltado nuestro)

Lo anterior, permite colegir que la compra o adquisición de elementos requeridos para el desarrollo normal de una actividad propia de la entidad, no se enmarca dentro de este tipo de contratos, pues debió satisfacerse a través de los mecanismos contractuales existentes, no sólo que garantizara un proceso de selección objetiva del contratista, sino que permitiera seleccionar y adquirir elementos con las calidades exigidas para este tipo de deporte a practicar.

En cuanto a los documentos allegados para la compra de la cama elástica y la colchoneta, presentan una nueva cotización, la cual de acuerdo con los documentos que fueron puestos a disposición del ente auditor, no fue la que sirvió de base para realizar la respectiva compra, pues la existente en el expediente contractual y en el aplicativo de la entidad difiere notoriamente de la actual presentada.

No obstante lo anterior, se difiere notablemente del concepto aportado por el contratista en el sentido de establecer que la cama elástica y colchoneta, no requerían ser importados, pues al revisar la solicitud del profesional que hizo el acompañamiento inicialmente, aportó unas características específicas que debían reunir estos elementos, pues eran las que ofrecían mejores garantías del producto las cuales no fueron atendidos por la entidad en el proceso contractual.

Adicionalmente, la cotización que sirvió de base para la contratación, presentó los elementos cuestionados, de las dos formas, nacionales e importados, evidenciando que fueron los de mayor costo los adquiridos, inclusive muy por encima del valor establecido en dicha cotización para los productos importados. Por tanto, debió ajustarse a las exigencia requeridas por el profesional que presentó la solicitud e hizo el acompañamiento para la compra, pues no existe dentro del expediente contractual otro estudio diferente que permita evidenciar las características de los elementos a adquirir y los adquiridos no garantizaron la calidad.

Igualmente, no se allegó la garantía de calidad de los elementos, pues pretenden hacer valer esta falencia con las pólizas de cumplimiento del contrato y de manejo del anticipo, cuando la póliza que ampara la garantía del bien es perfectamente diferenciable de las anteriores. Para el caso es procedente citar la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera Consejera ponente: Myriam Guerrero de Escobar, Bogotá, D. C., veintidós (22) abril de dos mil nueve (2009), Radicación número: 19001-23-31-000-1994-09004-01(14667), que establece sobre la garantía de calidad y correcto funcionamiento. “*En los contratos de prestación de servicios, como es el que ocupa la atención de la Sala, el contratista deberá responder por la calidad de los trabajos realizados de tal suerte que estos cumplan los cometidos estatales y logren satisfacer las necesidades de la Administración, finalidad primordial que se busca con la contratación pública. La garantía de calidad de los bienes o servicios precave los posibles perjuicios que pueda sufrir la Administración cuando*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

se presenten vicios en el objeto contratado, que no fue posible detectar al momento de la entrega de los trabajos y que inciden en el cumplimiento de los fines previstos. La calidad en la adquisición de bienes y servicios, según el caso, y el adecuado funcionamiento de los primeros, es un asunto de trascendental importancia no sólo para quienes son parte en un contrato, estatal o privado, sino que, incluso, la ley ha asumido el tema de manera directa, en el sentido de exigir responsabilidad por su calidad y funcionamiento correcto a cargo de quienes, en el comercio, se dedican a proveer o a producir los bienes”.

Ahora, de acuerdo con las manifestaciones que reposan en la diligencia de ampliación de la queja, en la visita realizada al complejo acuático y reafirmada por el contratista de apoyo mediante oficio radicado 20152100227012 del 2015-09-04, dan cuenta con claridad absoluta, de la mala calidad de los elementos adquiridos, pues la colchoneta se encuentra en mal estado y la cama elástica no ha podido utilizarse, por cuanto no cumple con las especificaciones técnicas, pues se constituye en un elemento inseguro para su uso, poniendo en riesgo de ocasionar accidentes a los deportistas.

En consecuencia, al no reunir las exigencias contenidas en la solicitud inicial, y al encontrarse en mal estado la colchoneta y la cama elástica no poderse utilizar por que no brinda la seguridad necesaria para la práctica del deporte, se constituye en un detrimento patrimonial. Por tanto, se mantiene el hallazgo.

Finalmente, dentro del informe se presentaron los cuadros Nos. 3 y 4, para significar que no existía documentos completos que permitieran realizar el cruce de cuentas, entre las autorizaciones expedidas, frente a los comprobantes de egreso y el acta de liquidación, documentos que fueron explicados y complementados en el presente requerimiento, por tanto, en este tema se ajusta el texto de la observación, dejando la constancia del hallazgo administrativo, por las falencias en el archivo documental del expediente, pues no existían algunas autorizaciones, así como archivaron comprantes de egreso que no correspondían al contrato, razón por la cual, los documentos puestos a disposición, no permitieron realizar el cruce de cuentas, frente al documento de liquidación del contrato. En consecuencia, se configura un **hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$24.430.500 y presuntas incidencias disciplinaria y penal.**

DPC-955-15 y DPC-1325-15

La Dirección de Educación, Cultura, Recreación y Deporte de esta Contraloría, procedió a dar respuesta a los citados derechos de petición, a través de los siguientes oficios:

- .- DPC-955-15, fue resuelto mediante oficio radicado No. 2-2015-2533 del 23 de diciembre de 2015.
- .- DPC-1325-15, fue resuelto mediante oficio radicado No. 2-2015-25334 del 23 de diciembre de 2015.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

5 ANEXO

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

Cifra en pesos

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACION			
1. ADMINISTRATIVOS	10	N.A	3.1	3.2	3.3	3.4
			3.5	3.6	3.7	3.9
			3.12	4.1		
2. DISCIPLINARIOS	10	N.A	3.1	3.2	3.3	3.4
			3.5	3.6	3.7	3.9
			3.12	4.1		
3. PENALES	4	N.A.	3.1	3.2	3.3	4.1
4. FISCALES	3	\$31.719.000	3.9			
		\$2.547.266	3.12			
		<u>\$24.430.500</u>	4.1			
		\$58.696.766				

NA: No aplica.