

INFORME FINAL

VISITA DE CONTROL FISCAL
CÓDIGO 506

*“VERIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES ADELANTADAS POR EL
INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - IDPC PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA
SENTENCIA T-296 DE 2013”*

DIRECCIÓN SECTOR EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL –IDPC

Período Auditado 2013 - 2015

Elaboró:

Alexandra Ramírez Suárez
Elkin Giovanni González Tatis
Sara Elcy Pineda Puentes

Subdirectora Cultura, Recreación y Deporte
Profesional Universitario 219-03
Profesional Especializado 222-07

Aprobó:

Juan Carlos Franco Duque

Director Sector Educación, Cultura,
Recreación y Deporte

Bogotá D.C., Mayo de 2016

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	3
2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA VISITA DE CONTROL FISCAL.....	6
2.1 ANTECEDENTE.....	6
2.1.1 DERECHO DE PETICIÓN 155 DE 2016.....	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	10
3.1 GENERALIDADES DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN DE LA PLAZA LA SANTAMARÍA	133
3.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA AL CONSIDERAR EL IVA SOBRE LA UTILIDAD Y DESESTIMAR DENTRO LOS COSTOS INDIRECTOS EL IMPUESTO DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL PRESUPUESTO OFICIAL PARA EL PROCESO IDPC-SAMC-009-2015.....	15
3.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR IMPRECISIÓN EN LOS PLIEGOS DE CONDICIONES QUE IMPIDEN QUE LA ENTIDAD PUEDA CONSIDERAR VENTAJAS ECONÓMICAS EN LAS PROPUESTAS, PARA LOS PROCESOS IDPC-SAMC-009-2015 E IDPC-CM-010-2015	18
3.4 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA OMISIÓN DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y LA INOBSERVANCIA DE LAS REGLAS DEL PLIEGO DE CONDICIONES EN LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LAS OFERTAS, PARA EL PROCESO IDPC-SAMC-009-2015.....	19
3.5 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR PUBLICACIÓN DE DOCUMENTOS EN EL PORTAL SECOP NO AUTORIZADOS LEGALMENTE EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL PARA EL CONCURSO DE MÉRITOS.....	22
3.6 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR CONCURRENCIA O DUALIDAD DE FUNCIONES DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN AL CONTRATO DE OBRA 121 DE 2015.....	23
3.7 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA OMISIÓN DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO 121 DE 2015.....	24
3.8 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESENTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LLEVAR A CABO EL PROCESO DE SELECCIÓN IDPC-CM-005-2013 A TRAVÉS DE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO CON LA PRESENTACIÓN DE PROPUESTA TÉCNICA SIMPLIFICADA.....	24
3.9 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESENTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA OMISIÓN DEL DETALLE DE LA ESTRUCTURA DE COSTOS QUE HACE PARTE DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO, EN EL PROCESO DE SELECCIÓN IDPC-CM-005-2013.....	26
3.10 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR LA FALTA DE DEFINICIÓN DE PERFILES PARA EL PERSONAL PROFESIONAL, ESPECIALISTAS Y DE APOYO EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO 119 DE 2013	27
3.11 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR CONCURRENCIA O DUALIDAD DE FUNCIONES DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN AL CONTRATO DE CONSULTORÍA 119 DE 2013	28
<u>3.12 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR NO EJECUTAR LA GARANTIA DE CALIDAD DEL PRODUCTO DEL CONTRATO 119 DE 2013.....</u>	<u>29</u>
3.13 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR FALTA DE CLARIDAD FRENTE AL DISEÑO QUE SE VA A MATERIALIZAR EN EL CONTRATO 121 DE 2015, EN CONTRASTE CON LOS INSUMOS DEL CONTRATO 119 DE 2013, ASI COMO EL CONTROL Y SEGUIMIENTO AL ALCANCE REAL DEL CONTRATO	30
4. CUADRO TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	35

1 CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor:

MAURICIO URIBE GONZALEZ

Director General

Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC

Calle 12B (antes Calle 13) N° 2 – 58

Ciudad.

Asunto: Carta de Conclusiones Visita de Control Fiscal

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita de control fiscal al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC), a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión frente a la suscripción y ejecución de los contratos, en virtud del fallo de Tutela emitido por la Corte Constitucional bajo el número T-296 de 2013, el cual ordenó la restitución y rehabilitación inmediata de la Plaza de Toros de Santa María, declarando la existencia de un daño consumado en relación con la suspensión de la temporada taurina correspondiente al año 2013.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá, D.C., debiendo esta última producir un informe de la visita de control fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de evidencias y documentos que soportan las etapas precontractuales y de ejecución, en cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, encontró que el IDPC suscribió los contratos 119 y 148 de 2013 referidos a la consultoría e interventoría a la misma, así como los números 121 y 135 de obra e interventoría respectivamente, todos ellos por valor de \$7.752.139.372 que corresponden al

100% de los acuerdos de voluntades celebrados a la fecha, para dar cumplimiento a la sentencia T-296 de 2013, la cual ordena la restitución y rehabilitación inmediata de la Plaza de Toros de Santa María.

De igual forma, también se encontró que el plazo otorgado por la Corte Constitucional para poner en funcionamiento la Plaza de Toros de Santamaría para los espectáculos taurinos en Bogotá, no se va cumplir, en atención a que la legalización del contrato para reforzamiento sólo ocurrió hasta el 5 de julio de 2015 (*se había ordenado que fuera en marzo de 2015*), es decir 4 meses después, de tal forma que acorde a las condiciones del referido acuerdo de voluntades, la obra de reforzamiento terminaría solo hasta mediados de enero de 2017, con el agravante que dicha intervención constituye solamente la primera etapa¹, quedando pendiente dos etapas más, una de ellas busca dotar el inmueble de baños, camerinos, cuartos técnicos y de servicios complementarios, y una tercera etapa, para dotar el entorno inmediato (espacio público, arena alterna, corrales, entre otros).

Como resultado del proceso auditor se determinaron 12 hallazgos administrativos, 9 de ellos con presunta incidencia disciplinaria, dadas las irregularidades verificadas en la etapa precontractual de los acuerdos de voluntades suscritos para la puesta en funcionamiento de la plaza, derivadas especialmente de falencias en la configuración de los pliegos de condiciones, así como omisión del principio de publicidad, entre otros.

Llama la atención de este ente de control, la falta de claridad que hoy rodea la ejecución de las obras, como quiera que en acta de visita administrativa se indicó que se estaban realizando trámites para la obtención de permiso y licencia para los ajustes a los diseños resultantes de las modificaciones estructurales requeridas y que son complementarias al objeto contractual, entre tanto que en la respuesta a las observaciones formuladas en el informe preliminar se indicó que los estudios y diseños no revierten ajustes significativos a la Consultoría formulada a través del contrato 119 de 2013, que redunde en una modificación en la licencia de construcción otorgada por la Curaduría Urbana No. 4, dado que las zonas aferentes al área de influencia de la fachada no se eliminan, sino que se ejecutarán a futuro, después de realizar un estudio pormenorizado que permita realizar las intervenciones sin afectación de este componente emblemático para el inmueble.

Este último aspecto también llama la atención de este organismo de control, en atención a que el IDPC no indica si tal estudio detallado será realizado por el consultor sin costo adicional (contrato 119/13) o en su defecto la Entidad realizaría una nueva contratación para este componente del proyecto, caso en el cual este último aspecto podría a la postre convertirse en una gestión antieconómica para el

¹ *Primera etapa:* Correspondiente al reforzamiento estructural de la plaza, buscando una estructura que cumpla con las condiciones mínimas de seguridad para su funcionamiento, ante las cargas propias de la estructura (carga muerta), cargas de servicio y equipamientos (carga viva), y el eventual embate de las fuerzas que se generen en la estructura por un movimiento sísmico. Estas condiciones se pueden lograr, si se garantiza el cumplimiento de los parámetros mínimos establecidos en el Norma Sismo Resistente de 2010 – NSR10. De acuerdo con la consultoría desarrollada se busca que esta etapa se ejecute en un plazo máximo de 18 meses y un área de intervención total de 9.000 m², donde 6.500 m² corresponden al reforzamiento estructural.

erario del distrito, al tener que invertir recursos sobre un proyecto que ya fue ejecutado a través del contrato 119 de 2013. Así mismo, las áreas que se planean desarrollar a futuro, sin conocerse una fecha cierta, podría verse reflejado en la afectación de la funcionalidad del equipamiento, así como en el incumplimiento de los plazos otorgados por la Corte Constitucional para entregar el inmueble funcionando para llevar a cabo la realización de espectáculos taurinos y demás eventos culturales con la capacidad concebida dentro la Consultoría del Contrato 119 de 2013.

Teniendo en cuenta que los contratos de reforzamiento estructural de la Plaza se encuentran en ejecución, la Contraloría de Bogotá seguirá realizando el seguimiento correspondiente sobre los aspectos atrás relacionados.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF– dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

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

Atentamente,



JUAN CARLOS DUQUE FRANCO
Director Técnico Sector Educación,
Cultura, Recreación y Deporte.

2 ALCANCE Y MUESTRA DE LA VISITA DE CONTROL FISCAL

2.1 ANTECEDENTE

Mediante contrato de arrendamiento No. 411 del 25 de agosto de 1999 suscrito entre la Corporación Taurina de Bogotá - CTB y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural IDPC en adelante CTB e IDPC, para la utilización de la Plaza de toros y hacer posible la realización de espectáculos taurinos 6 fechas durante los meses de enero, febrero y marzo del 2000, fechas que debían ser determinadas por el arrendador y en las cuales se organizarán 5 corridas de toros y una novillada con picadores.

El aludido contrato fue objeto de varias prórrogas, la última de ellas el 16 de febrero de 2011, por espacio de 4 años, es decir del 31 de marzo de 2011 al 30 de marzo de 2015. Sin embargo, el IDRD mediante oficio del 26 de abril de 2012 solicitó a la CTB, la suspensión de la venta de abonos de la temporada taurina del año 2013 y no programar las novilladas del festival de verano, y posteriormente, ordenó la terminación unilateral del contrato mediante Resolución 280 del 14 de junio de 2012, bajo el argumento de aplicar la sentencia C-666 de 2010, expresando que la plaza de toros al ser un bien de interés cultural cuya naturaleza es de un bien de uso público, no podía destinarse a “promover” o “fomentar” actividades que incluyeran un sufrimiento, dolor o muerte a los animales.

Ante la terminación unilateral del contrato de arrendamiento de la plaza de toros, se iniciaron acciones por parte de la CTB, entre ellas, TUTELA del derecho fundamental a la libre expresión artística, contra la Alcaldía Mayor de Bogotá e Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRD, acción que fue negada por el Juzgado Cincuenta y Siete Civil Municipal de Bogotá y el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá, pero que al ser sometida a revisión Corte Constitucional, mediante sentencia T-296 de 2013, las decisiones anteriores fueron revocadas y se dejó sin efecto la Resolución 280 de 2012 que había terminada unilateralmente el contrato No. 411 de 1999, así como el oficio a través del cual el IDRD ordenó la suspensión de la venta de abonos y las novilladas.

La sentencia de tutela, además de declarar la existencia de un daño consumado en relación con la realización de la temporada taurina correspondiente al año 2013, ordenó que:

“El IDRD debía restituir de manera inmediata la Plaza de Toros de Santa María como plaza de toros permanente para la realización de espectáculos taurinos y la preservación de la cultura taurina...

ii rehabilitar en su integridad las instalaciones de la Plaza para la realización de espectáculos taurinos en las condiciones habituales de su práctica...

iii abstenerse de adelantar cualquier tipo de actuación administrativa que obstruya, impida o dilate su restablecimiento como recinto del espectáculo taurino en Bogotá D.C.”

En este mismo orden, la Corte dispuso que el IDRDR contaba con 6 meses, a partir de la notificación del fallo para el cumplimiento de lo ordenado a través de los procedimientos contractuales u otros administrativos del caso conducentes a la reanudación de los espectáculos taurinos tradicionales y periódicos, en los términos de la Ley 916 de 2004.

La Alcaldía Mayor de Bogotá y el Instituto Distrital de Recreación y Deporte – IDRDR, solicitaron a la Corte aclaración sobre el cumplimiento de la sentencia T-296 de 2013, argumentando que en el término de 6 meses no se lograría acatar la misma. En este sentido, mediante Auto del 2 de marzo de 2015, la Corte aclaró que cuando se indica que se habla de restituir de manera inmediata la Plaza de Toros para la realización de espectáculos taurinos, alude a la ratificación de la destinación jurídica de la Plaza de Toros de Santa María de Bogotá, como plaza de toros permanente de primera categoría, de acuerdo con lo establecido en la Ley 916 de 2004.

De la misma forma, señaló la Corte que la rehabilitación comprende la obra de reforzamiento estructural de la Plaza de Toros de Santa María, que debe adelantarse de acuerdo con el cronograma propuesto por la autoridad distrital, así:

“(i) la legalización del contrato para el reforzamiento estructural deberá realizarse a más tardar el 17 de marzo de 2015;

(ii) el término máximo de ejecución del contrato de rehabilitación estructural de la Plaza de toros de Santa María será de dieciocho (18) meses, contados a partir de la legalización del respectivo contrato.”

De acuerdo con lo anterior y en armonía con las competencias establecidas en el literal a) del Artículo 95 del Acuerdo 257 de 2006, al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC, le corresponde llevar a cabo la intervención del inmueble denominado Plaza de Santa María como un bien de interés cultural del ámbito nacional y distrital², es así que una de sus funciones es la administrar los escenarios culturales y la determinación, explotación, mantenimiento y mejoramiento. Consecuente con ello, en el 2014 suscribió los contratos 119 de consultoría para la realización de estudios y proyecto, 148 de interventoría a aquella, así como, el 121 para la obra de reforzamiento y el contrato 135 de interventoría a dicha obra

2.1.1 DERECHO DE PETICIÓN 155 DE 2016

La Contraloría de Bogotá D.C., recibió derecho de petición en el que se denuncia presuntas anomalías e irregularidades en la ejecución del contrato 121 de 2015,

² Acuerdo 257/2007 Artículo 95. Naturaleza, objeto y funciones del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. ...tiene por objeto la ejecución de políticas, planes y proyectos para el ejercicio efectivo de los derechos patrimoniales y culturales de los habitantes del Distrito Capital, así como la protección, intervención, investigación, promoción y divulgación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los bienes de interés cultural del Distrito Capital.

relacionado con el proyecto de reforzamiento estructural de la Plaza la Santamaría, así:

1. Desde el inicio del contrato de obra se detectaron deficiencias en los diseños estructurales y arquitectónicos elaborados por el Consorcio V&P, en el marco del contrato de consultoría No. 119 de 2013, concluyendo que los mismos no se pueden materializar, tal como fueron concebidos.
2. Las ampliaciones arquitectónicas previstas en los diseños iniciales no se pueden ejecutar, debido a que no cuentan con la respectiva licencia y no se enmarcan dentro de la licencia de construcción vigente. En este mismo sentido tampoco se pueden ejecutar las obras de reforzamiento estructural ligadas a estas ampliaciones.
3. De acuerdo con los ajustes a los diseños realizados por el Consorcio V&P, se eliminaron algunos espacios de la propuesta inicial, que al realizar el balance del contrato estaría sobrando recursos de los inicialmente contratados, por lo que se pretende compensar el presupuesto ejecutando actividades que no se corresponden con el objeto contractual y que no se encuentran dentro de la licencia de construcción previamente aprobada.
4. Con la nueva propuesta arquitectónica, se deben replantear los diseños hidráulicos, sanitarios y eléctricos, y dicho ajuste se pretende pagar con cargo al contrato de reforzamiento, siendo responsabilidad del consultor del proyecto.
5. No se tiene certeza del alcance del contrato, por la falta de diseños completos y claros.
6. Demoras en la ejecución de los trabajos producto del trámite tardío ante el ICANH, por parte del contratista, para la obtención de permisos para las excavaciones arqueológicas preventivas.
7. Después de 6 meses avances de obra del orden 10% con inversión del 8%.
8. Diferencias considerables entre el contratista y la interventoría para pactar el precio no previsto No. 25 – Excavación mecánica en roca de conformación de graderías – que motivó a los actores del contrato que se acordara pactar este precio conforme a los rendimientos que se generen en obra, cuya metodología no se encuentra prevista en los documentos contractuales.
9. No se tuvo Director de Obra en el periodo comprendido entre el 7 de septiembre de 2015 y el 18 de enero de 2016.
10. No hubo maestro de obra entre el 15 de julio de 2015 y el 11 de enero de 2016.
11. No se ha contado con el asesor arqueológico presentado en la propuesta.

Por un control fiscal efectivo y transparente”

12. El director de interventoría no está cumpliendo el porcentaje de dedicación mínimo del 50%, dado que reside en Pereira y solo asiste a los comités de obra.
13. En la planeación del contrato de interventoría no se tuvo la previsión de contar con un inspector de obra y una comisión de topografía para el control de la obra.
14. Existen varios contratos del IDPC suscritos con las firmas Urbaniscom Ltda., el arquitecto Néstor Vargas y bajo la supervisión del Arq. Ricardo Escobar.

3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

De acuerdo al seguimiento a las acciones administrativas y contractuales ordenadas en la sentencia T-296 de 2013, se verificó que el IDPC, ocupó seis (6) meses en el proceso de contratación de las obras de reforzamiento, esto es desde el primero de diciembre de 2014 al 1 de junio de 2015, como veremos a continuación:

Mediante resolución 1138 del 1 de diciembre de 2014, ordenó la apertura del proceso de selección IDPC-LP-038-2014 para la intervención de la primera etapa de la plaza de toros, con un presupuesto de \$4.429.763.886 y plazo de ejecución de 14 meses, declarado desierto mediante Resolución 1287 del 26 de diciembre de 2014, en atención a que solo se presentó un proponente (Unión Temporal Shekina Ingenieros) y no cumplió los requisitos técnicos mínimos establecidos en el pliego de condiciones relacionados con los perfiles para el Director de Obra y Residente de Obra.

Posteriormente en el año 2015, el IDPC con la resolución No. 113 del 6 de enero del mismo año, ordenó la apertura del nuevo proceso de licitación, en esta oportunidad, con un presupuesto oficial de \$6.500.000.000 y plazo de ejecución de 18 meses; a éste presentaron oferta dos proponentes: Consorcio Santamaría 01 y Consorcio Santamaría 2015. El proceso fue declarado desierto nuevamente a través de la resolución No. 228 del 16 de marzo de 2015, en atención a que las ofertas presentadas no se ajustaron a los requisitos mínimos señalados en el pliego de condiciones, a saber: El Consorcio Santamaría 01 resulto inhabilitado en los 3 factores de calificación, esto es, el jurídico, técnico y financiero, entre tanto, el Consorcio Santamaría 2015, fue habilitado en dos factores, pero fue inhábil en el jurídico, en el entendido que el gerente de una de las firmas que integraron el consorcio, no fue autorizado por la junta directiva para comprometer la sociedad por el monto del presupuesto oficial y la garantía de seriedad de la oferta.

Es pertinente anotar que las diferencias entre los presupuestos oficiales definidos por el IDPC para el proceso IDPC-LP-038-2014 (*\$4.429.763.886 y plazo de ejecución de 14 meses*) y los posteriores IDPC-LP-01-2015 e IDPC-SAMC-009-2015 (*\$6.500.000.000 y plazo de ejecución 18 meses*), se explican en el estudio previo de este último, indicando que la diferencia obedeció a la disponibilidad de recursos con que contaba el IDPC para el año 2014, de modo que se tuvo en cuenta para ese entonces priorizar la intervención del costado occidental de la plaza, dada la mayor vulnerabilidad sísmica y que posteriormente se gestionaron más recursos y se amplió el alcance de la intervención del reforzamiento estructural al área de graderías, plataforma y por ende el afinado de piso sobre las graderías.

En el estudio previo del proceso IDPC-SAMC-009-2015 se explica a nivel de los ítems del presupuesto cuyas cantidades aumentaron de un proceso de contratación a otro, así como el detalle gráfico de las variaciones en las cantidades y las zonas de intervención:

Por un control fiscal efectivo y transparente”

Tabla No. 1
DIFERENCIA EN LOS PRESUPUESTOS DE CADA UNO DE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN ADELANTADOS POR EL IDPC PARA EL REFORZAMIENTO DE LA PLAZA (CIFRAS EN PESOS)

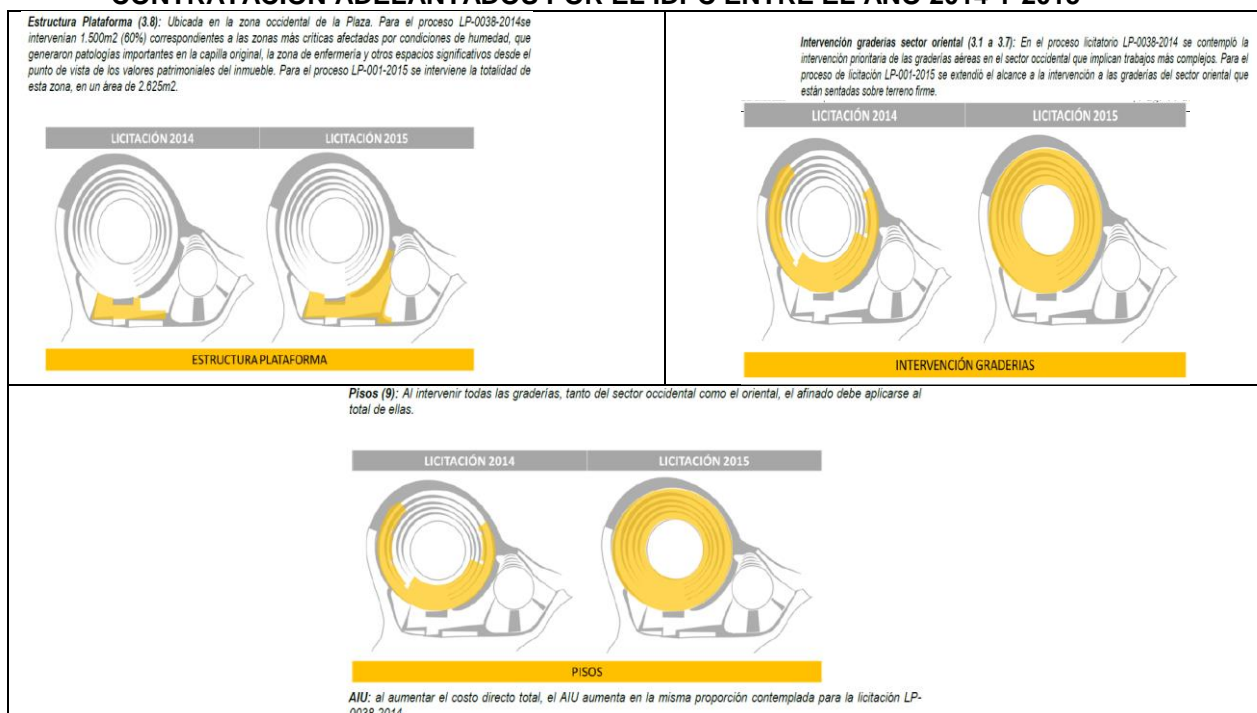
ITEM	CAPITULO	COSTOS LICITACION 2014	COSTOS LICITACION 2015	DIFERENCIA
3.8	Estructura Plataforma	\$1.551.208.373	\$2.587.553.816	\$1.036.345.443
3.1 a3.7	Intervención graderías sector oriental	\$800.719.159	\$1.261.424.082	\$460.704.923
9	Pisos	356.447.226	\$659.002.263	\$302.555.037
	AIU	\$1.017.002.803	\$1.492.295.840	\$475.293.037
	DIFERENCIA TOTAL			\$2.274.898.440

Fuente: Estudio Previo proceso IDPC-SAMC-009-2015

La diferencia de valor entre los dos procesos de contratación es de \$2.070.236.114; la discrepancia entre este valor y el relacionado en el cuadro anterior obedece a las menores cantidades en la impermeabilización de la zona de graderías donde se consideró ejecutar en las zonas más críticas.

Gráficamente estas diferencias se detallan de la siguiente manera:

Gráfico No. 1
EXPLICACIÓN GRÁFICA DE LAS DIFERENCIAS PRESUPUESTALES EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADELANTADOS POR EL IDPC ENTRE EL AÑO 2014 Y 2015



Fuente: Estudio Previo proceso IDPC-SAMC-009-2015

Finalmente el 30 de abril de 2015 se convoca un nuevo proceso de selección bajo el número IDPC-SAMC-009-2015, abierto mediante Resolución 364 del 30 de abril del mismo año (acto que si bien indica en el encabezado de todos los folios que se trata

Por un control fiscal efectivo y transparente”

de un concurso mediante selección abreviada de menor cuantía, la parte resolutive ordena una licitación) tramitado mediante selección abreviada por declaratoria de licitación desierta.

En este proceso se presentan 3 proponentes a saber: Consorcio Santa María, Unión temporal Santa María, que resultan inhabilitados en los 3 componentes y una tercera propuesta presentada por la sociedad Urbaniscom Ltda., que fue la adjudicataria en virtud de resolución 474 del 29 de mayo de 2015, mediante la cual se suscribió el contrato 121 del 1 de junio de 2015.

Conforme a las descripciones precedentes, los contratos suscritos al momento para cumplir la Sentencia T-296 de 2013 y poner en funcionamiento la Plaza de Toros de Santa María, para la reanudación de los espectáculos taurinos tradicionales y periódicos, sin menoscabo de las demás actividades culturales que se planeen realizar en este equipamiento, son los siguientes:

Tabla No. 2

Contrato de Consultoría No. 119 de 2013	
Objeto	Elaboración del proyecto urbano y actualización de los estudios técnicos, para la restauración, adecuación funcional y reforzamiento estructural de la Plaza la Santamaría.
Valor	\$772.939.823
contratista	CONSORCIO V&P (NESTOR ADEL VARGA PEDROZA 80% - DPC INGENIEROS S.A.S. 20%)
Valor	\$772.922.759
Acta inicio	08-08-2013
Prórroga	2 meses
Terminación	07-05-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en la visita de control fiscal

Tabla No. 3

Contrato de interventoría No. 148 de 2013	
Objeto	Interventora técnica, administrativa y contable para el proyecto urbano y de actualización de los estudios técnicos, para la restauración, adecuación funcional y reforzamiento estructural de la Plaza la Santamaría.
Contratista	MAX OJEDA GÓMEZ
Valor	\$127.718.175
Acta inicio	08-08-2013
Terminación	22-05-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en la visita de control fiscal

Tabla No. 4

Contrato No. 121 de 2015	
Objeto contractual	Ejecución de la primera etapa de obra bajo la modalidad de precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste para la intervención de reforzamiento estructural de la plaza de toros la Santamaría.
Valor	\$6.201.539.241
Anticipo	\$1.860.461.772 (30% del valor del contrato)
Plazo	18 meses (14 de enero de 2017)
Contratista	URBANISCOM LTDA.
Acta de inicio	15-07-2015
Nivel de ejecución	9,23% de avance (\$572.511.080)

Por un control fiscal efectivo y transparente”

A 14 de febrero de 2016 se han tramitado 7 cortes de obra

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en la visita de control fiscal

Tabla No. 5

Contrato No. 135 de 2015

Objeto	Interventoría técnica, administrativa y contable para la primera etapa de obra correspondiente al reforzamiento estructural de la plaza de toros la Santamaría
Plazo	18 meses y quince días (30 de enero de 2017)
Valor	\$649.942.133
Anticipo	No aplica
Acta de inicio	15-07-2015
Interventoría	Consortio Siete Consultec (Siete Ltda 10% - Consultec Ltda. 90%)
Nivel de ejecución	34,05% de pagos realizados (\$221.331.642) A 14 de febrero de 2016 se han tramitado 7 informes mensuales de interventoría

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida en la visita de control fiscal

Previo al análisis de cada uno de los procesos en particular, es preciso anotar que el plazo otorgado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-296 de 2013, para poner en funcionamiento la Plaza de Toros de Santamaría para los espectáculos taurinos en Bogotá, no se va cumplir, en atención a que la legalización del contrato para reforzamiento sólo ocurrió hasta el 5 de julio de 2015 (*se había ordenado que fuera en marzo de 2015*), es decir 4 meses después, de tal forma que acorde a las condiciones del referido acuerdo de voluntades, la obra de reforzamiento terminaría solo hasta mediados de enero de 2017, con el agravante que dicha intervención constituye solamente la primera etapa³, quedando pendiente dos etapas más, una de ellas busca dotar el inmueble de baños, camerinos, cuartos técnicos y de servicios complementarios, y una tercera etapa, para dotar el entorno inmediato (espacio público, arena alterna, corrales, entre otros).

3.1 GENERALIDADES DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN DE LA PLAZA LA SANTAMARÍA

En el marco del contrato de consultoría 119 de 2013 se desarrolló el proyecto urbano y la actualización a los estudios técnicos con que contaba el distrito, para la restauración, adecuación funcional y reforzamiento estructural de la Plaza la Santamaría.

La edificación fue construida a finales de los años 20’s y se encuentra ubicada en la Calle 27 No. 6 – 29 y Carrera 6 No. 26B – 50 (actual), constituye un bien de interés cultural de carácter nacional según el Decreto 2390 de 1984. Su estructura portante está conformada por un sistema de pórticos en concreto reforzado, así como una fachada en ladrillo a la vista con un estilo neomudejar (Estilo arquitectónico que se

³ *Primera etapa*: Correspondiente al reforzamiento estructural de la plaza, buscando una estructura que cumpla con las condiciones mínimas de seguridad para su funcionamiento, ante las cargas propias de la estructura (carga muerta), cargas de servicio y equipamientos (carga viva), y el eventual empuje de las fuerzas que se generen en la estructura por un movimiento sísmico. Estas condiciones se pueden lograr, si se garantiza el cumplimiento de los parámetros mínimos establecidos en el Norma Sismo Resistente de 2010 – NSR10. De acuerdo con la consultoría desarrollada se busca que esta etapa se ejecute en un plazo máximo de 18 meses y un área de intervención total de 9.000 m², donde 6.500 m² corresponden al reforzamiento estructural.

caracteriza por el uso del ladrillo como elemento constructivo principal y el uso decorativo de elementos islámicos como lazos, rombos, arcos de herradura, etc.).

Como se describió en el contrato de consultoría 119 de 2013, la intervención de la Plaza se planteó en tres etapas, de acuerdo con los siguientes factores: Importancia del bien, complejidad en los procedimientos constructivos, grandes áreas de intervención, la gestión de recursos y los trámites administrativos para la expedición de la correspondiente licencia de construcción:

Primera etapa: Correspondiente al reforzamiento estructural de la plaza, buscando una estructura que cumpla con las condiciones mínimas de seguridad para su funcionamiento, ante las cargas propias de la estructura (carga muerta), cargas de servicio y equipamientos (carga viva), y el eventual embate de las fuerzas que se generen en la estructura por un movimiento sísmico. Estas condiciones se pueden lograr, si se garantiza el cumplimiento de los parámetros mínimos establecidos en el Norma Sismo Resistente de 2010 – NSR10. De acuerdo con la consultoría desarrollada se busca que esta etapa se ejecute en un plazo máximo de 18 meses y un área de intervención total de 9.000 m², donde 6.500 m² corresponden al reforzamiento estructural.

Segunda etapa: Esta etapa está ligada con el proyecto de adecuación funcional, buscando mejorar las condiciones actuales, manteniendo el uso taurino y complementando otras áreas para la realización de otro tipo de actividades culturales. Esta etapa tiene un área de intervención aproximada de 11.350 m², en un plazo de ejecución de 18 meses y se busca dotar el inmueble de baños, camerinos, cuartos técnicos y de servicios complementarios y el proyecto integral de restauración. Para esta etapa el consultor también recomienda iniciar las gestiones con el IDU para retomar el proyecto de Asociación Público Privada para el espacio público del costado occidental de la Plaza.

Tercera etapa: Corresponde a las áreas libres dentro del predio, buscando dotar estos espacios de mejores condiciones urbanas, articulando estas zonas con el entorno inmediato: espacio público, arena alterna, corrales, entre otros. Se tiene previsto para esta etapa un área de intervención de 4.700 m² en un plazo de 12 meses.

GRAFICO No. 2
ETAPAS DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN DE LA PLAZA LA SANTAMARÍA



Fuente: Estudios previos proceso IDPC-SAMC-009-2015

Teniendo en cuenta que la propuesta presentada por consultor (3 etapas) está enfocada de acuerdo con la complejidad del proyecto y los procedimientos constructivos, también deja la posibilidad de ajustarlas, de acuerdo con las situaciones imprevistas que puedan surgir en cada una de las aludidas etapas o que se pueda reorganizar de acuerdo con la disponibilidad de recursos. En ese orden, para el proyecto de intervención de la plaza de toros en cada una de sus etapas, el estudio previo del proceso IDPC-SAMC-009-2015, contemplo las siguientes inversiones y plazos de ejecución:

Tabla No. 6
INVERSIONES PARA LA INTERVENCIÓN DE LA PLAZA SANTAMARÍA
(CIFRAS EN PESOS)

PRIMERA ETAPA REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL		SEGUNDA ETAPA ADECUACIÓN FUNCIONAL		TERCERA ETAPA ÁREA LIBRES DEL PREDIO	
Valor proyecto de obra	\$6.201.539.241	Valor proyecto de obra	\$8.089.084.880	Valor proyecto de obra	\$4.795.766.261
Plazo proyecto de obra	18 meses	Plazo proyecto de obra	18 meses	Plazo proyecto de obra	12 meses
Valor proyecto de interventoría	\$649.942.133	Valor proyecto de interventoría	Sin información	Valor proyecto de interventoría	Sin información
Plazo proyecto de interventoría	18 meses y quince días	Plazo proyecto de interventoría	Sin información	Plazo proyecto de interventoría	Sin información
Área de intervención	9.000 m ²	Área de intervención	11.350 m ²	Área de intervención	4.700 m ²
Estado	En Ejecución	Estado	Sin información	Estado	Sin información

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios previos del proceso IDPC-SAMC-009-2015 y el contrato 121 y 135 de 2015

3.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA AL CONSIDERAR EL IVA SOBRE LA UTILIDAD Y DESESTIMAR DENTRO LOS COSTOS INDIRECTOS EL IMPUESTO DE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, EN LA ESTRUCTURACIÓN DEL PRESUPUESTO OFICIAL PARA EL PROCESO IDPC-SAMC-009-2015

En el Numeral 3 (Análisis de la oferta) del estudio del sector, el IDPC contempló criterios para definir el presupuesto oficial del proceso de selección en \$6.500.000.000, considerando tres aspectos a saber:

1. Valor por metro cuadrado del presupuesto producto del contrato de consultoría No. 119. De 2013
2. Valor por metro cuadrado de contrataciones realizadas con anterioridad por el IDPC en proyectos de naturaleza similar.
3. Valor por metro cuadrado de la oferta presentada por la Unión Temporal Shekina Ingenieros en desarrollo del proceso de contratación IDPC-LP-038-2014.

CUADRO No. 1

(CIFRAS EN PESOS)

Por un control fiscal efectivo y transparente”

EVALUACIÓN DEL MERCADO	VALOR M2
Propuesta económica Unión Temporal Shekina Ingenieros	\$491.579
Contrato de Consultoría No. 119 de 2013	\$724.464
Evaluación obras ejecutadas por el IDPC	\$1.223.213

Fuente: Análisis del sector proceso IDPC-SAMC-009-2015

Como se puede observar, el IDPC determinó la cuantía del presupuesto oficial de la contratación aplicando la Mediana a los valores relacionados, en ese orden, se debe colegir que el presupuesto se regirá a partir del producto de la consultoría del Contrato 119 de 2013. Sin embargo, una vez revisado el detalle de éste, en el desglose del AIU publicado en el portal SECOP, se encontró la siguiente partida para cubrir los costos asociados con los impuestos que se generen con ocasión al perfeccionamiento y ejecución del contrato:

CUADRO No. 2

1.18	Impuestos Directos	GL	1.0	\$304.768.875,19	\$304.768.875,19
------	--------------------	----	-----	------------------	------------------

Fuente: Desglose del AIU IDPC portal SECOP

**CUADRO No. 3
DETALLE DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS**

IMPUESTOS DIRECTOS				
Retención de Iva			15%	\$ 6.009.244,99
Retención en la fuente.			2%	\$ 100.154.083,21
ICA			0,96600%	\$ 48.374.422,19
Estampilla UN			2%	\$ 100.154.083,21
Proscultura			0,5%	\$ 25.038.520,80
Promayores			0,5%	\$ 25.038.520,80
TOTAL				\$ 304.768.875,19

Fuente: Desglose del AIU IDPC portal SECOP

Conforme a lo anterior, es claro que en la estructuración del presupuesto, no se tuvo en cuenta, el impuesto de contribución especial del 5% sobre contratos de obra pública consagrado en la Ley 1738 de 2014 y el Decreto Distrital 165 de 2013⁴, omitiendo dentro de esta estructura de costos un valor aproximado, de \$325.000.000.

De la misma forma, el detalle de la estructura de costos del presupuesto oficial evidente también en el Anexo Económico, la Entidad consideró el IVA del 16% sobre el 5% de utilidad:

⁴ Ley 418 de 1997 artículo 120. Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006. El nuevo texto es el siguiente: > Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Por un control fiscal efectivo y transparente”

CUADRO No. 4

SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS				\$	5.007.704.160,25
ADMINISTRACION	22%			\$	1.101.694.915,25
IMPREVISTOS	2%			\$	100.154.083,20
UTILIDAD	5%			\$	250.385.208,01
SUB TOTAL COSTOS INDIRECTOS				\$	1.452.234.206,47
IVA SOBRE UTILIDAD	16%			\$	40.061.633,28
COSTO TOTAL				\$	6.500.000.000,00

Fuente: Presupuesto oficial proceso IDPC-SAMC-009-2015

La actuación antes descrita, contraviene lo estipulado en el artículo 100 de la Ley 21 de 1992, según el cual, las personas naturales o jurídicas que celebren contratos de obra pública con entidades territoriales y/o entidades descentralizadas del orden departamental y municipal quedaran excluidos de IVA; máxime que en la valoración del presupuesto oficial se consideró un monto adicional de \$40.061.633,28 que no debía haberse tenido en cuenta.

Prueba de lo anterior, también se puede evidenciar en la resolución de adjudicación del proceso IDPC-SAMC-009-2015, donde a la firma Urbaniscom se le descontó de la oferta económica el valor del IVA, pasando el valor del ofrecimiento realizado de \$6.239.998.399 a \$6.201.539.241, considerando este procedimiento por parte de la Entidad como una “corrección aritmética” en virtud de lo establecido en el artículo 11 del Decreto 019 de 2012, el cual hace referencia a los errores en las solicitudes contenidas en los formularios que radiquen los particulares ante las Entidades estatales.

Si bien, en la adjudicación del contrato no se tuvo en cuenta el IVA sobre la Utilidad, no es de recibo el mecanismo jurídico empleado para subsanar la imprecisión de valores, como quiera que se induce a error o los proponentes, en la elaboración y presentación de las oferta económica, dado que un “formulario de solicitud” no puede concebirse como un equivalente a la “oferta económica” dentro de un proceso de contratación.

Corolario a lo anterior, este organismo de control encuentra deficiencias en la estructuración del presupuesto oficial para el proceso de selección que dio origen al contrato de obra No. 121 de 2015, contrario a lo estipulado en el numeral 4. del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, así como, lo establecido en numeral b) del literal 2⁵ del artículo 24.de la Ley 80 de 1993.

Valoración Respuesta Entidad

La Entidad indica que no encuentra las razones por las cuales la administración, para la época de los hechos que se describen en la observación, llevó a cabo las actuaciones que generaron deficiencias en la estructuración del presupuesto oficial del proceso de selección IDPC-SAMC-009-2015 y por ende la transgresión de las

⁵ Ley 80 de 1993 Artículo 24. Del principio de Transparencia b) Se definirán reglas objetivas, justas, claras y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, aseguren una escogencia objetiva y eviten las declaratorias de desierta de la licitación concurso.

normas que fueron citadas en el informe preliminar remitido por este ente de control. En este sentido se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR IMPRECISIÓN EN LOS PLIEGOS DE CONDICIONES QUE IMPIDEN QUE LA ENTIDAD PUEDA CONSIDERAR VENTAJAS ECONÓMICAS EN LAS PROPUESTAS, PARA LOS PROCESOS IDPC-SAMC-009-2015 E IDPC-CM-010-2015

El IDPC estableció en el pliego de condiciones definitivo del proceso de selección IDPC-SAMC-009-2015, los siguientes requisitos para la evaluación de la oferta económica de los proponentes:

Literal b) y c) del numeral 4.2 – Criterios de evaluación económico

“b. Que todos los precios unitarios propuestos sean menores o iguales al 100% de los respectivos precios unitarios oficiales y mayores o iguales al 90% de los mismos, si no cumple lo anterior, la propuesta no será considerada para ningún efecto en la evaluación económica.”

“c. Que el valor total de la oferta sea menor o igual al 100% del presupuesto oficial y mayor o igual al 90% del mismo, si no cumple lo anterior, la propuesta no será considerada para ningún efecto en la evaluación económica.” Subrayado fuera de texto.

Literal 8. Del numeral del numeral 1.14 – Causales de rechazo de las propuestas

“8. Cuando el valor unitario de la oferta económica exceda los rangos señalados en el proceso o el valor total exceda el valor del presupuesto.”

De igual forma en el pliego de condiciones definitivo del proceso de selección IDPC-CM-010-2015, los siguientes requisitos para la verificación de la oferta económica de los proponentes:

Numeral 2.11 - AUDIENCIA DE REVISIÓN DE LA OFERTA DE LOS PROPONENTES EN EL PRIMER Y SEGUNDO ORDEN DE ELEGIBILIDAD.

“(…)

Se verificara que la propuesta económica no sobre pase el 100% del presupuesto oficial del presente proceso y que no sea inferior al 90% del presupuesto oficial.”

Numeral 1.11 – CAUSALES DE RECHAZO DE LAS PROPUESTAS

“(…)

Cuando el valor unitario de la oferta económica de la propuesta económica exceda los rangos señalados en el proceso.”

Al establecer en el pliego de condiciones que, una oferta podrá ser objeto de rechazo si ofrece uno alguno de los precios unitarios o el valor total por debajo 90% del valor oficial establecido; de plano renuncia a la posibilidad de contratar la obra o la interventoría al menor costo posible, sin perjuicio de las condiciones de calidad, como quiera cuando un oferente presenta precios que parecen artificialmente bajos, la Ley da la oportunidad requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido, y es competencia del Comité evaluador recomendar el rechazó del ofrecimiento realizado.

Así las cosas, el componente económico de la etapa precontractual no se encuentra en armonía con el principio de economía establecido en la Ley 80 de 1993 y el artículo 28 del Decreto 1510 de 2013, así como el artículo 333 de nuestra Carta magna⁶

Valoración respuesta Entidad

La Entidad indica que no encuentra las razones por las cuales la administración, para la época de los hechos que se describen en la observación, implementó reglas dentro de los procesos de selección IDPC-SAMC-009-2015 e IDPC-CM-010-2015 que impedían contratar el proyecto de reforzamiento estructural de la Plaza Santamaría al menor costo posible y por ende la transgresión de las normas que fueron citadas en el informe preliminar remitido por este ente de control. En este sentido se configura un **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.4 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA OMISIÓN DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD Y LA INOBSERVANCIA DE LAS REGLAS DEL PLIEGO DE CONDICIONES EN LA EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LAS OFERTAS, PARA EL PROCESO IDPC-SAMC-009-2015

En el numeral 4.2 del pliego de condiciones se estableció la metodología para seleccionar la fórmula para realizar la correspondiente evaluación de las ofertas económicas y la respectiva asignación de puntaje:

⁶ Decreto 1510/2013 Artículo 28. Oferta con valor artificialmente bajo. Si de acuerdo con la información obtenida por la Entidad Estatal en su deber de análisis de que trata el artículo 15 del presente decreto, el valor de una oferta parece artificialmente bajo, la Entidad Estatal debe requerir al oferente para que explique las razones que sustentan el valor ofrecido. Analizadas las explicaciones, el comité evaluador de que trata el artículo anterior, o quien haga la evaluación de las ofertas, debe recomendar rechazar la oferta o continuar con el análisis de la misma en la evaluación de las ofertas.

Cuando el valor de la oferta sobre la cual la Entidad Estatal tuvo dudas sobre su valor, responde a circunstancias objetivas del oferente y de su oferta que no ponen en riesgo el cumplimiento del contrato si este es adjudicado a tal oferta, la Entidad Estatal debe continuar con su análisis en el proceso de evaluación de ofertas.

Por un control fiscal efectivo y transparente”

“Determinación del método aplicable: Para la determinación del método se tomarán los primeros dos dígitos decimales de la TRM que rija el día hábil anterior a la fecha prevista para la publicación del informe de evaluación. El método debe ser escogido de acuerdo a los rangos establecidos en la tabla que se presenta a continuación.” Subrayado fuera de texto.

RANGO	NUMERO	METODO
00 A 24	1	Media aritmética
25 A 49	2	Media aritmética alta
50 A 74	3	Media geométrica con presupuesto oficial
75 A 99	4	Menor valor

En el cronograma del proceso de selección se estableció como fecha para la publicación del informe de evaluación el día 25 de mayo de 2015, por lo que el día hábil anterior corresponde al 22 de mayo de 2015:

Publicación del informe de evaluación.	25 de Mayo de 2015 www.colombiacompra.gov.co y para efectos de control de la contratación del Distrito Capital se publicarán en el portal Contratación a la Vista www.contratacionbogota.gov.co
--	---

De acuerdo con lo anterior la TRM para el día 22 de mayo de 2015 era de **2.489,39**, por cuanto la fórmula de evaluación económica que debía tener en cuenta la Entidad, de acuerdo con los decimales de la referida TRM para ese día, es la MEDIA ARITMÉTICA ALTA, sin embargo, en el formato de evaluación económica y asignación de puntaje publicado en el portal SECOP el 29 de mayo de 2015, se evidencia que la evaluación económica se realizó aplicando la media aritmética, dado que se consideró la TRM del día 28 de mayo de 2015, cuyo valor arrojó 2.548,13, que corresponde con el día hábil anterior a la resolución de adjudicación y no a la contenida en el informe de evaluación.

Igualmente, llama la atención de este ente de control, que el día 25 de mayo de 2015 se omitió la publicación de la evaluación económica, pese a que a folios 312 a 316 del expediente contractual reposa la citada evaluación económica remitida por la subdirección de intervención a la asesora jurídica con el memorando 2015-210-002084-3 del 25 de mayo de 2015.

En el mismo sentido, el mismo 25 de mayo se emite la resolución 442 del 25 de mayo de 2015 derogando la resolución 326 del 17 de abril del mismo año designando un nuevo comité evaluador para el proceso IDPC-SAMC-009-2015, bajo el argumento de *“mantener la transparencia e independencia de la Entidad para designar comité evaluador técnico, financiero y jurídico del proceso”*

Para concluir, entre otras, las irregularidades presentes en la etapa precontractual del contrato de obra tenemos:

1. El informe de evaluación se publicó el día 25 de mayo de 2015 en forma incompleta, sin que lo proponentes pudieran, dentro de los tres (3) días hábiles que establece el numeral 4. del artículo 59 del Decreto 1510 de 2013, se pronunciara o presentara observaciones sobre la evaluación económica de las ofertas.
2. La fórmula selecciona para la evaluación económica no corresponde con el procedimiento previamente establecido en el pliego de condiciones.
3. El informe de evaluación de las ofertas económicas que reposa en el expediente contractual que además no fue publicado, no se corresponde a la evaluación económica que se describió en resolución de adjudicación.
4. Según la “evaluación definitiva” publicada en el SECOP, la asignación de puntaje se realizó considerando las ofertas no hábiles o rechazadas, aspecto que no es entendible, dado que si el proponente no cumplió con los requisitos habilitantes mínimos, no resulta acertado que la oferta se considere para la asignación de puntaje.

Las actuaciones antes descritas evidencian la vulneración del deber de elaborar pliegos de condiciones de forma incompleta, ambigua o confusa que conduzcan a interpretaciones o decisiones de carácter subjetivo por parte de aquellos.

Valoración Respuesta Entidad

La Entidad no logra desvirtuar la observación endilgada, por cuanto en el numeral 4.2 del pliego de condiciones del proceso de selección IDPC-SAMC-009-2015 se establece en forma clara y taxativa la fecha de escogencia de la TRM y por ende del método para la evaluación de las ofertas económicas, que no es otra que el día hábil anterior a la fecha prevista para la publicación del informe de evaluación. En correspondencia con lo definido en ese aparte del pliego de condiciones y sin manto de duda, la fecha de publicación del informe en comento se definió en el numeral 2.2 del pliego de condiciones (cronograma del proceso de selección), máxime que este numeral se mantuvo incólume en atención a que no se expidieron adendas sobre este aspecto durante el proceso precontractual, señalando que la publicidad del informe se debía realizar el día 25 de mayo de 2015 en el portal legalmente establecidos para tal fin. En este sentido el día hábil anterior se corresponde con el 22 de mayo de 2015 y no con el 28 de mayo del mismo año, como se pretende explicar en la respuesta emitida por el IDPC.

No es de recibo para este ente de control que se señale como pretexto que para el día 22 de mayo 2015 no había proponentes habilitados en sus tres fases, por cuanto en el periodo comprendido del 19 al 22 de mayo, el IDPC debió realizar la verificación de los requisitos habilitantes de los proponentes y la evaluación de los criterios de selección de las ofertas, de acuerdo con lo señalado en el numeral 2.9 y 2.10 del pliego de condiciones; y si producto de tal verificación se encontraban

proponentes que debían subsanar aspectos relacionados con los requisitos habilitantes u observaciones que modificarán la evaluación realizada por la Entidad, no es excusable para el IDPC seleccionar la TRM y el método de evaluación económico en una fecha distinta a la indicada en el pliego de condiciones, dado que la asignación de puntaje cuando el proponente acreditara cada uno de los requisitos habilitantes definidos en el proceso de selección, no debe confundirse con la fecha de escogencia de la fórmula de evaluación económica, la cual hace parte de los criterios que debían atenderse en la evaluación de los factores de escogencia.

De acuerdo con los argumentos expuestos se colige que la fecha de escogencia de la TRM y en este mismo sentido de la metodología para la evaluación económica y asignación de puntaje por este concepto, no se realizó conforme a las reglas definidas en el pliego de condiciones, pretendiendo la Entidad interpretar este componente del proceso precontractual, el cual se encuentra definido en forma clara y expresa dentro del pliego de condiciones, con el agravante que una modificación en la fecha prevista para la escogencia de la TRM cambiaría el resultado de la evaluación económica de las ofertas, transgrediendo de esta forma los principios de transparencia y selección objetiva.

Por otro lado, el IDPC en la respuesta emitida no realizó ningún pronunciamiento sobre la omisión en la publicación de la evaluación económica que reposa en el expediente contractual a folios 312 a 316, la cual fue remitida por la subdirección de intervención a la asesora jurídica con el memorando 2015-210-002084-3 del 25 de mayo de 2015, con lo cual se infiere que pese a que la Entidad contaba con la evaluación correspondiente, ésta se abstuvo de realizar la publicación correspondiente y que los proponentes pudieran pronunciarse y presentar las observaciones que consideraran pertinentes, vulnerando los principios de publicidad y del debido proceso dentro de la actuación administrativa adelantada durante el proceso precontractual.

De acuerdo con los argumentos esgrimidos se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.5 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR PUBLICACIÓN DE DOCUMENTOS EN EL PORTAL SECOP NO AUTORIZADOS LEGALMENTE EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL PARA EL CONCURSO DE MÉRITOS

El IDPC publicó en el portal SECOP del proceso IDPC-CM-010-2015 (contrato de interventoría) el documento denominado “COSTOS ANEXO ECONÓMICO” en formato .xls, donde se encuentra la estructura de costos elaborada por la Entidad para definir el presupuesto oficial del proceso de selección, pese a que el numeral 4 del artículo 20 del Decreto 1510 establece que *“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.” Subrayado fuera de texto.

La actuación del IDPC vulnera lo preceptuado en el numeral 4. del artículo 20 del decreto 1510 de 2013, en consecuencia le resta objetividad en la etapa de verificación de la oferta económica, dada la naturaleza de esta modalidad de selección, en la cual se prohíbe a las Entidades publicar las variables utilizadas para determinar el valor estimado del contrato.

Valoración respuesta Entidad

La Entidad indica que no encuentra las razones por las cuales la administración, para la época de los hechos que se describen en la observación, llevó a cabo la publicación de la estructura de costos realizada por el IDPC para la estructuración del presupuesto oficial del proceso de selección IDPC-CM-010-2015 y por ende la transgresión de las normas que fueron citadas en el informe preliminar remitido por este ente de control. En este sentido se configura un **hallazgo administrativo**.

3.6 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR CONCURRENCIA O DUALIDAD DE FUNCIONES DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN AL CONTRATO DE OBRA 121 DE 2015

A través del proceso de selección IDPC-CM-010-2013 se contrató la Interventoría técnica, administrativa y contable (Contrato 135 de 2015) al contrato de obra 121 de 2015, cuyas obligaciones se centran en la verificación del cumplimiento del alcance contractual del proyecto objeto de vigilancia (Anexo Técnico); no obstante, mediante memorando No. 2015-210-002863-3 del 24 de junio de 2015 se designó la labor de supervisión del referido contrato de obra a un Arquitecto de la entidad, indicando que “... debe verificar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones propias del contrato”.

La actuación antes descrita vulneraran, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 donde se señaló el alcance de la supervisión e interventoría contractual, aclarando que no pueden ser concurrentes en relación a un mismo contrato las funciones de supervisión e interventoría, salvo que en relación a la vigilancia del contrato se dividan las actividades que estarán a cargo de cada una, condición que fue omitida por el IDPC para el contrato en comento.

Valoración respuesta Entidad

La Entidad indica que no encuentra las razones por las cuales la administración, para la época de los hechos que se describen en la observación, designó la labor de supervisión al contrato de obra 121 de 2015, así como la contratación de la interventoría para el control y vigilancia del ese mismo contrato, sin discriminar las actividades a cargo de cada una y por ende la transgresión de las normas que fueron

citadas en el informe preliminar remitido por este ente de control. En este sentido se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.7 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA OMISIÓN DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO 121 DE 2015

La última actuación publicada respecto del proceso IDPC-SAMC-009-2015 fue el contrato de obra 121/201, es así que no se ha cumplido con la obligación de publicar el en SECOP los siguientes documentos:

- ✓ Modificación No. 1 a la cláusula décima del contrato 121 de 2015
- ✓ Acta de inicio.
- ✓ Aprobación garantías
- ✓ Informes del contratista y la interventoría
- ✓ Oficios, memorandos y respuestas a requerimientos

De lo anterior se encuentra que el IDPC ha transgredido el principio de publicidad en la ejecución del contrato 121 de 2015, en armonía con lo preceptuado en el literal g) del artículo 11º de la Ley 1712 de 2014 y el artículo 8º del Decreto 103 de 2015⁷.

Valoración respuesta Entidad

El IDPC, en atención a la observación formulada por este ente control, refiere que realizará la publicación de los documentos que se encuentran pendientes. Sin embargo, a la fecha de recibo del documento de respuesta al informe preliminar y después de consultar el portal SECOP para el proceso IDPC-SAMC-009-2015 que dio origen al contrato 121 de 2015, no se encuentra actualizada la publicidad de la ejecución del contrato de reforzamiento de la Plaza Santamaría a que hace referencia el artículo 8º del Decreto 103 de 2015, configurándose un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.8 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESENTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LLEVAR A CABO EL PROCESO DE SELECCIÓN IDPC-CM-005-2013 A TRAVÉS DE CONCURSO DE MÉRITOS ABIERTO CON LA PRESENTACIÓN DE PROPUESTA TÉCNICA SIMPLIFICADA

En el tercer aparte del el numeral 1.5 del pliego de condiciones se especifica que el proceso de selección se adelantará a través de Concurso de Méritos Abierto, relacionando que tal condición obedece a la naturaleza del objeto a contratar y el monto del mismo, según lo preceptuado en la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 734 de 2012. De acuerdo con esta condición, se indica en el Capítulo 3 del pliego de

⁷ Decreto 103 de 2015. Artículo 8º. Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.

condiciones que los proponentes deben presentar Propuesta Técnica Simplificada (PTS), tal como consta en el contenido de cada una de las ofertas presentadas al cierre del proceso precontractual.

Para que la Entidad hubiera solicitado la presentación de PTS, se debían definir en los pliegos de condiciones la metodología exacta para la elaboración de la consultoría, así como el plan y cargas de trabajo, aspectos que fueron echados de menos por el IDPC, dado que en el Capítulo 7 del pliego de condiciones solo se establecen unos lineamientos generales para el desarrollo de la consultoría, así como los productos mínimos que se deben entregar durante el desarrollo del contrato, sin establecer una metodología clara y específica de los trabajos a desarrollar, en función del personal requerido y el plazo contractual. Es tan clara esta carencia, que en el literal a. del numeral 7.1 del pliego de condiciones se solicita al consultor que una vez firmada el acta elabore un programa de trabajo y procedimiento, conminando su cumplimiento acorde a la metodología aprobada. Así mismo para el personal propuesto no se establece el plan y cargas de trabajo, por cuanto en el numeral 4.1.2 del pliego de condiciones escasamente se indica la cantidad de personal profesional, especialistas y de apoyo requerido para la ejecución del contrato, sin definirse una dedicación mínima durante el plazo de ejecución del contrato, quedando este aspecto a criterio del consultor, tal como se evidencia en la oferta económica presentada por éste.

En virtud de lo expuesto si la consultoría era posible ejecutarla con diferentes enfoques o metodologías, correspondía al IDPC definir el proceso de selección a través de un Concurso de Méritos por el sistema de precalificación con lista corta, exigiendo a los proponentes una Propuesta Técnica Detallada y no una Propuesta Técnica Simplificada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.3.1.2 del Decreto 734 de 2012⁸.

Valoración Respuesta Entidad

La Entidad indica que no encuentra el soporte jurídico por el cual la administración, para la época de los hechos que se describen en la observación, llevó a cabo el proceso de selección IDPC-CM-005-2013 a través de Concurso de Méritos Abierto con la admisión de Propuesta Técnica Simplificada y por ende la transgresión de las normas que fueron citadas en el informe preliminar remitido por este ente de

⁸ Decreto 734 de 2012. Artículo 3.3.1.2. Tipos de propuesta técnica. Para la selección de consultores o de proyectos, la entidad definirá en el pliego de condiciones el tipo de propuesta técnica que se le solicitará a los posibles proponentes según se define en el presente artículo.

Quando la entidad suministre en los requerimientos técnicos la metodología exacta para la ejecución de la consultoría, así como el plan y cargas de trabajo para la misma, se exigirá la presentación de una Propuesta Técnica Simplificada (PTS). En estos casos procede la selección por el sistema de concurso abierto, o mediante el de precalificación con lista corta o lista multiusos.

Quando los servicios de consultoría señalados en los requerimientos técnicos para el respectivo concurso de méritos puedan desarrollarse con diferentes enfoques o metodologías, se exigirá la presentación de una Propuesta Técnica Detallada (PTD). En estos casos sólo procede la selección por el sistema de precalificación con lista corta.” Subrayado fuera de texto

control. En este sentido se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.9 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESENTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR LA OMISIÓN DEL DETALLE DE LA ESTRUCTURA DE COSTOS QUE HACE PARTE DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO, EN EL PROCESO DE SELECCIÓN IDPC-CM-005-2013

Dentro del estudio previo del proceso IDPC-CM-05-2013 se relaciona como presupuesto oficial para el proceso de contratación \$772.939.823 incluido I.V.A., indicando que tal valor se obtuvo de un estudio de mercado con empresas o profesionales con experiencia en la ejecución de proyectos similares al que fue contratado por el IDPC y que debido a las variaciones del mercado y el margen de error se determinó un umbral del 10% por encima y por debajo del precio promedio:

CUADRO No. 5

	Cotizante	VR. ESTUDIOS	IVA	VR. FINAL	% DE UTILIDAD
1	FIRMA ESPECIALIZADA A	700.727.630	112.116.421	812.844.051	5%
2	FIRMA ESPECIALIZADA B	780.000.000	124.800.000	904.800.000	No indica

Fuente: Estudio previo proceso IDPC-CM-05-2013

De las dos cotizaciones relacionadas se determinó el valor promedio de \$858.822.025 y se descontó un umbral del 10% por debajo del promedio (\$85.882.203) el cual arroja un monto de \$772.939.823, estableciendo éste como presupuesto oficial del proceso de contratación. Sobre el establecimiento de este umbral del 10%, encuentra este ente de control que no tiene ningún tipo de sustento técnico, económico o estadístico, para llegar a establecer objetivamente que las variaciones en el mercado son del 10%. Estadísticamente la herramienta que permite determinar la dispersión de los datos con respecto al promedio es la desviación estándar.

Por otro lado, no se encuentra dentro del expediente contractual el detalle del presupuesto de la consultoría en función de personas/tiempo, soporte logístico, insumos necesarios para la ejecución de los servicios, los imprevistos y la utilidad razonable del consultor, como lo demanda el artículo 3.3.1.4 del Decreto 734 de 2012. En este mismo sentido, y ante la ausencia del detalle de la estructura de costos, no es claro cómo la Entidad realizó la revisión de la oferta económica, del consultor ubicado en primer orden de elegibilidad, de que trata el artículo 3.3.4.6 del Decreto 734 de 2012⁹.

⁹ Decreto 734 de 2012. Artículo 3.3.1.4. Costo estimado de los servicios y disponibilidad presupuestal. Con base en los requerimientos técnicos, la entidad estimará el costo de los servicios de consultoría requeridos teniendo en cuenta rubros tales como los montos en "personas/tiempo", el soporte logístico, los insumos necesarios para la ejecución de los servicios, los imprevistos y la utilidad razonable del contratista.

El presupuesto oficial amparado por la disponibilidad presupuestal respectiva se determinará con base en el resultado de la estimación de los costos a que se refiere el inciso anterior. El detalle de la estimación será puesto a disposición del proponente que se ubique en el primer puesto de la lista de elegibles, y servirá de base para la revisión a que se refiere el artículo 3.3.4.6 del presente decreto.

Valoración Respuesta Entidad

La Entidad indica que no encuentra el sustento técnico, económico o estadístico, por el cual la administración, para la época de los hechos que se describen en la observación, definió las variaciones en el mercado para establecer el presupuesto oficial de los servicios de consultoría y por ende la transgresión de las normas que fueron citadas en el informe preliminar remitido por este ente de control. En este sentido se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.10 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR LA FALTA DE DEFINICIÓN DE PERFILES PARA EL PERSONAL PROFESIONAL, ESPECIALISTAS Y DE APOYO EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO 119 DE 2013

Dentro del numeral 4.1.2 del pliego de condiciones del proceso que dio origen al contrato 119 de 2013, se establecen los requisitos de formación y experiencia de los profesionales y expertos que hacen parte del equipo de trabajo y sobre los cuales la Entidad consideró asignar un máximo de 600 puntos: Director de Estudios, Asesor en urbanismo o Diseño Urbano y asesor estructural.

Para el resto del equipo de trabajo mínimo requerido definido en el pliego de condiciones no se estableció ningún tipo de requerimiento relacionado con: formación aceptable a nivel de pregrado, formación aceptable a nivel de postgrado, experiencia profesional mínima y la experiencia específica mínima requerida, entre otros aspectos. En este mismo sentido, en el literal a. del numeral 7.1 del pliego de condiciones, solo se especifica que el personal profesional debe tener experiencia específica en temas de patrimonio, quedando este requerimiento tan generalizado que puede ser válida la experiencia de un solo día de trabajo y desempeñando cualquier función en el tema solicitado.

La falta de claridad en este tipo de requerimientos generan ambigüedades al momento de verificar y aprobar las hojas de vida del personal que se vincula al proyecto, así como el riesgo de asignar al contrato personal sin la idoneidad requerida, lo que a la postre pudo redundar en deficiencias en la calidad de los productos esperados.

Valoración Respuesta Entidad

El IDPC indica que en el pliego de condiciones del proceso de selección que dio origen al contrato 119 de 2013, se tuvo en cuenta los perfiles del equipo de trabajo ponderable para la oferta, es decir, el Director de Estudios, Asesor en urbanismo o Diseño Urbano y asesor estructural. Sin embargo, este aspecto también se indicó dentro del informe preliminar, aclarando que la observación va encaminada para el resto del equipo de trabajo mínimo requerido para la ejecución del contrato, el cual se relaciona en el “Cuadro de personal propuesto para la Consultoría”, el cual fue

modificado en la Adenda No. 1 del proceso IDPC-CM-05-2013. En atención a que el IDPC no realizó pronunciamiento alguno sobre este aspecto, se configura un **hallazgo administrativo**.

3.11 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR CONCURRENCIA O DUALIDAD DE FUNCIONES DE LA INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN AL CONTRATO DE CONSULTORÍA 119 DE 2013

El IDPC a través del proceso de selección IDPC-CM-013-2013 contrató la Interventoría técnica, administrativa y contable (Contrato 148 de 2013) al contrato de Consultoría 119 de 2013, cuyas obligaciones se centran en la verificación del cumplimiento del alcance contractual del proyecto objeto de vigilancia (Numeral 7.3 del pliego de condiciones).

Por Memorando No. 2013-210-002152-3 del 16 de julio de 2013 la Directora General del IDPC designó la labor de supervisión del Contrato No. 119 de 2013 a una Arquitecta de la Entidad, donde se indica que en razón a la labor encomendada se debe verificar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones propias del contrato.

La actuación antes descrita vulneró el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, donde se señaló el alcance de la supervisión e interventoría contractual, aclarando que no pueden ser concurrentes en relación a un mismo contrato las funciones de supervisión e interventoría, salvo que en relación a la vigilancia del contrato se dividan las actividades que estarán a cargo de cada una, condición que fue omitida por el IDPC para el contrato en comento.

Valoración Respuesta Entidad

La Entidad indica que no encuentra las razones por las cuales la administración, para la época de los hechos que se describen en la observación, designó la labor de supervisión al contrato de consultoría 119 de 2013, así como la contratación de la interventoría para el control y vigilancia del ese mismo contrato, sin discriminar las actividades a cargo de cada una y por ende la transgresión de las normas que fueron citadas en el informe preliminar remitido por este ente de control. En este sentido se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.12 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR NO EJECUTAR LA GARANTIA DE CALIDAD DEL PRODUCTO DEL CONTRATO 119 DE 2013

El contrato 119 de 2013, por medio del cual se contrató el proyecto para el reforzamiento de la plaza de toros, pese a estar terminado desde mayo de 2014, su producto está siendo objeto de ajustes en los diseños, sin que éstos puedan tener

el respectivo control, como quiera que la interventoría de este contrato se encuentra liquidado.

Por su parte el IDPC, no ha iniciado acciones tendientes a hacer efectivo el amparo de la calidad del servicio (ajustes a los diseños):

“La calidad de los diseños de la consultoría así como la responsabilidad legal de la misma no se han visto afectadas por las modificaciones a los estudios y diseños, cuando quiera que tales modificaciones han sido ajustadas por el mismo diseñador como resultado de los hallazgos encontrados y sólo detectados dentro del proceso de construcción.”

La conducta omisiva del IDPC, transgrede lo contemplado en el artículo 128 del Decreto 1510 de 2013, al no desplegar acciones tendientes a hacer efectivas la garantía de calidad¹⁰.

De otra parte, resulta pertinente anotar que, revisada la información que reposa en el expediente del contrato 119 de 2013 se encuentra que la foliación solo abarca hasta la carpeta 9/32, lo que denota falta de control en la cantidad de documentos que hacen parte del contrato de consultoría, ya sea referido a cada una de las actuaciones contractuales que se llevaron a cabo o los productos del contrato en comento. De igual forma, la documentación que reposa no tiene una secuencia cronológica ni lógica, así como, información repetida del mismo tipo de estudio o diseño, lo que genera desgaste administrativo e incertidumbre acerca de los documentos sobre los cuales se tomaron decisiones.

Valoración Respuesta Entidad

De acuerdo con lo expuesto por Entidad, la calidad de los diseños de la consultoría no se ha visto afectada por las modificaciones a los estudios y diseños, en atención a que fueron realizados por el mismo consultor y cuya necesidad de modificación y ajuste se determinó como resultado de los hallazgos encontrados dentro del proceso de construcción.

En el mismo orden señalan que no han recibido reporte alguno por parte del consultor o interventor de diseño o del representante del constructor o de la

¹⁰ Decreto 1510/2013 art 128

(...)

3. Por medio del acto administrativo en el cual la Entidad Estatal declare el incumplimiento, puede hacer efectiva la cláusula penal, si está pactada en el contrato, y ordenar su pago al contratista y al garante. El acto administrativo correspondiente es la reclamación para la compañía de seguros.

interventoría de obra, respecto de fallas en los productos derivados del Contrato de Consultoría y que por ello, no se ha hecho necesario la reclamación ante la aseguradora para ejecutar la póliza de garantía de calidad de los productos entregados.

Sin embargo, teniendo en cuenta la respuesta presentada para la observación No. 3.13, este ente de control permite evidenciar que los productos de la Consultoría referidos a la intervención de la zona de influencia de la fachada del inmueble y en especial los elementos estructurales y por ende los espacios concebidos bajo la plataforma de la Plaza, no va a ser posible materializarse con ocasión al contrato de obra 121 de 2015, por cuanto quedó en evidencia, después del diagnóstico realizado por el constructor, que los procedimientos constructivos planteados podían poner en riesgo la fachada del inmueble, aspecto que debe salvaguardarse como elemento emblemático de la Plaza.

Conforme a lo anterior, expone el IDPC que a futuro se deberá realizar un estudio pormenorizado de esta zona del proyecto, que permita su intervención sin ninguna afectación para este componente del inmueble, sin que se pueda establecer si tal estudio detallado será realizado por el consultor sin costo adicional (contrato 119/13) o en su defecto el IDPC realizaría una nueva contratación para este componente del proyecto, caso en el cual este último aspecto podría a la postre convertirse en una gestión antieconómica para el erario del distrito, al tener que invertir recursos sobre un proyecto que ya fue ejecutado a través del contrato 119 de 2013; aspecto que se agravaría por cuanto el plazo del amparo de la garantía de calidad del servicio está a punto de expirar, sin que se evidencie interés alguno en iniciar cualquier tipo de reclamación, configurándose un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria**.

3.13 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR FALTA DE CLARIDAD FRENTE AL DISEÑO QUE SE VA A MATERIALIZAR EN EL CONTRATO 121 DE 2015, EN CONTRASTE CON LOS INSUMOS DEL CONTRATO 119 DE 2013, ASI COMO EL CONTROL Y SEGUIMIENTO AL ALCANCE REAL DEL CONTRATO (RETIRA INCIDENCIA DISCIPLINARIA)

Revisado los dos últimos informes de interventoría y del contratista se pudo establecer que pese haberse realizando ajustes a los diseños estructurales y arquitectónicos por parte de la consultoría Consorcio V&P, consecuentemente en la obra se efectúan las modificaciones pertinentes, sin que se conozca cual es el balance real del cronograma y el presupuesto para el proyecto, impidiendo igualmente conocer cuáles son los rendimientos de obra.

Según los referidos informes de interventoría, se infiere que los ajustes serían los siguientes:

Procedimientos constructivos acorde con los materiales encontrados en las zonas de intervención, preservación del sistema estructural portante de la edificación, conservación de los elementos arquitectónicos del inmueble como bien de interés

cultural, interferencias entre las zonas previstas frente a la propuesta de reforzamiento, diferencias entre la propuesta estructural y lo encontrado por el contratista una vez se realizan las exploraciones correspondientes y el ingreso, maniobrabilidad y operación de equipos en algunas zonas de intervención donde los espacios son limitados, entre otros aspectos¹¹.

Es así que en Acta de visita administrativa, se informó que en la etapa de preconstrucción y análisis de la información entregada por el IDPC al contratista y a la interventoría (*etapa cuya duración estaba definida en 10 días calendarios a partir del acta de inicio del contrato, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 2.8 del anexo técnico*), esta última evidenció falencias en la información consignada en los planos y dificultades para llevar a cabo el proceso constructivo propuesto por el consultor, en atención a que carecía de condiciones para proteger la fachada en ladrillo de la Plaza, la cual constituye uno de los elementos emblemáticos más importantes del bien de interés cultural, dado que la referida fachada se encuentra adosada a la estructura existente en razón a que fue construida con posterioridad al sistema portante de la edificación.

La intervención propuesta por el consultor para esta zona, podría poner en riesgo la integridad de la fachada, debido a las vibraciones que generan los equipos de construcción para la excavación en roca; en este orden, revisado el estudio de suelos elaborado con ocasión del contrato 119 de 2013, se encuentra que se realizaron 9 perforaciones para determinar la estratigrafía de los suelos presentes en la zona del proyecto; en los puntos de exploración denominados B-5 y B-6 (*cercanos al área de influencia de la fachada*) se indica que se encontró arenisca densa entre 1.0 y 2.0 metros de profundidad, por lo que la detección de roca sedimentaria en esta zona del proyecto hace inferir que esto constituía un aspecto previsible desde la consultoría, pero no considerado en la propuesta de intervención, lo cual generó el aspecto más relevante en los ajustes a los estudios y diseños durante el desarrollo del reforzamiento estructural de la plaza.

La intervención propuesta por el consultor para esta zona, consistía en la extensión de las columnas entre los ejes “E” y “F” y los ejes 35 a 45 a través del ítem “Caissons Concreto Reforzado de 3000 PSI 3/8” (Zonas A, B, C y D)” con unas estructuras provisionales de protección y apuntalamiento descritas en el Capítulo 3.8.8 del presupuesto, que finalmente se decidió no ejecutar por las razones antes expuestas.

De igual forma, durante el desarrollo de las obras y teniendo en cuenta que el contratista ha realizado exploraciones con cargo al contrato 121 de 2015, se han encontrado inconsistencias entre la información que se indica en los productos de la consultoría y las condiciones reales de la estructura existente.

¹¹Numeral 1.1 informe No. 5 de interventoría y Capítulo de conclusiones del informe del contratista de obra.

En conclusión, los ajustes a la propuesta arquitectónica y estructural, inicialmente planteada por el consultor, han versado sobre las diferencias entre las condiciones reales encontradas en terreno y el diseño propuesto, así como no intervenir los ejes E y F para proteger la fachada del inmueble y en esta medida no ejecutar los espacios que se tenían previstos bajo la plataforma resultante de la estructura propuesta

Conforme a lo anterior, es claro que la licencia de construcción expedida por la Curaduría Urbana No. 4, conforme al diseño inicial (considerandos de la resolución 14-4-1792) deberá ser objeto de modificación de conformidad con lo previsto en el artículo 7 del Decreto 469 de 2010, como quiera que se están realizando ajustes a los estudios y diseños, sin embargo, en acta de visita administrativa al IDPC se indicó que no se requieren modificación ya que aún se está construyendo conforme al diseño inicial, lo cual resulta preocupante como quiera que ya ha transcurrido la mitad del plazo del contrato, con el agravante, que cuando este se suscribió, ya habían pasado 4 meses del tiempo límite otorgado por la Corte Constitucional

La conducta omisiva presuntamente vulnera el numeral 4 del artículo 7 del Decreto 1469 de 2010¹².

Valoración Respuesta Entidad

La entidad señala que una vez se inicia la revisión del proyecto y durante las primeras fases de exploración por el constructor, se evidenciaron situaciones técnicas que no permitieron desarrollar en su totalidad el proyecto planteado por el consultor, por cuanto el proceso constructivo que se debía implementar podría eventualmente poner en riesgo sectores de la fachada en ladrillo, elemento icónico del inmueble, ya que si bien existe concepto del Ing. Antonio José Fuertes, acerca de la experiencia en otros países sobre la propuesta de suspensión temporal de la estructura para la ampliación de un sótano, hay riesgos de daño y costos adicionales y que por tal razón decidieron no realizar la intervención a las áreas estructurales aferentes a la fachada en ladrillo; es decir que por ahora no van a realizar las obras planteadas por el Consultor, por lo que el proyecto queda planteado para el futuro.

¹² Decreto 1469/2010, art. 7 en las licencia de construcción... se concretarán de manera específica los usos, edificabilidad, volumetría, accesibilidad y demás aspectos técnicos aprobados para la respectiva edificación.

(...)

4. *Modificación. Es la autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida.*

En ese orden, señala el IDPC que los ajustes realizados son normales dentro de la obra que se encuentra en ejecución, corresponde a lo plasmado por el consultor y las variaciones que se han suscitado son propias del proceso constructivo para reforzamiento estructural en un Bien de Interés cultural.

Así las cosas, pese a que mediante acta de Acta de Visita Administrativa No. 2, el IDPC indicó que “...se encuentra adelantando los trámites tendientes a la obtención de permisos y licencia para los ajustes a los diseños resultantes de las modificaciones estructurales requeridas y que son complementarias al objeto contractual.” y que en la presente respuesta se afirma que no se han realizado cambios en el proyecto que impliquen modificaciones en los estudios y diseños y por ende en la licencia de construcción o en el permiso otorgado por el Ministerio de Cultura, por cuanto la zona de influencia de la fachada de la Plaza no se eliminó, sino que se decidió intervenir a futuro, previa realización de un estudio pormenorizado para esta zona, que permita plantear procedimientos constructivos que mitiguen el riesgo de afectación de una zona de gran relevancia del inmueble como Bien de Interés Cultural.

Conforme a lo anterior, encuentra este ente de control que al no suprimirse del proyecto las áreas aferentes a la fachada, la propuesta de intervención de la consultoría se mantiene y por ende no habría lugar a modificación de la licencia de construcción por este concepto; sin embargo, con base en lo expuesto por la Entidad se puede colegir que el seguimiento del proyecto no se ha actualizado sobre un balance financiero y una reprogramación que tenga en cuenta el nuevo alcance de las zonas a intervenir en el inmueble, lo que redundará sobre el control y seguimiento que en la actualidad se le está dando al mismo, lo cual no permitiría tomar a priori medidas preventivas o correctivas en caso que se evidencie un posible incumplimiento al plazo contractualmente fijado y por ende a los términos otorgados por la Corte Constitucional para llevar a cabo el reforzamiento de la Plaza. En este orden, teniendo en cuenta que el contrato se encuentra en ejecución, frente a los hechos auditados a la fecha, se **retira la presunta incidencia disciplinaria, configurándose un hallazgo administrativo.**

REGISTRO FOTOGRÁFICO VISITA DE OBRA MARZO DE 2016



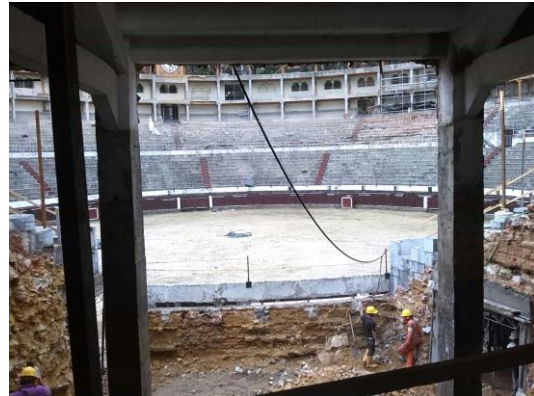
Fachada de la Plaza Santamaría sin afectaciones a la fecha



Cerramiento para protección de monumentos en la plataforma de acceso



Formaleta muro pantalla



Excavaciones graderías



Intervención graderías



Columnas, vigas, cubierta y losa de entpiso para palcos

4 CUADRO TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

Cifra en pesos \$

TIPO DE OBSERVACIÓN	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN		
1. ADMINISTRATIVOS	12	N.A	3.2	3.3	3.4
			3.5	3.6	3.7
			3.8	3.9	3.10
			3.11	3.12	3.13
2. DISCIPLINARIOS	9	N.A	3.2	3.3	3.4
			3.6	3.7	3.8
			3.9	3.11	3.12
3. PENALES	0	N.A	N.A		
4. FISCALES	0	N.A.	N.A		

NA: No aplica.