

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO  
CÓDIGO 125

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

Período Auditado 2014

DIRECCIÓN SECTOR INTEGRACIÓN SOCIAL

Bogotá D.C., Enero de 2016

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

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

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA .....</b>	<b>9</b>
2.1. ALCANCE DE LA AUDITORIA.....	9
2.2. IDENTIFICACION DE LA MUESTRA DE AUDITORIA.....	9
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>12</b>
3.1. EVALUACIÓN A LA GESTION CONTRACTUAL EN LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS 722 Y 724.....	12
3.1.1 Hallazgo administrativo por incumplimiento de las obligaciones del contrato de compra venta No. 0706 de 2014.....	17
3.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por inobservancia del artículo 122 del Decreto 1510 de 2013.....	20
3.1.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por falta de control en la supervisión de los contratos para la prestación del servicio de transporte y contrato de compra venta No. 0706 de 2014. ....	22
Se ratifica como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por falta de control en la supervisión de los contratos para la prestación del servicio de transporte y contrato de compra venta No. 0706 de 2014.....	26
3.1.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por violación a los Principios de Selección Objetiva y Planeación en la contratación estatal dentro de la suscripción del Contrato de Prestación de Servicios No. 1824 de 2014.....	26
<b>ANEXO: .....</b>	<b>35</b>

## **1. CARTA DE CONCLUSIONES**

Bogotá, D.C. Enero de 2016

Presbítero  
WILFREDO GRAJALES ROSAS  
Director General  
Instituto Distrital Para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON  
Carrera 27A No. 63B – 07  
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON, vigencia 2014, con el objeto de “Evaluar la gestión realizada por el IDIPRON como consecuencia de la ejecución de la contratación suscrita durante las vigencias 2014 y 2015 asociada a los proyectos 722 *“Protección, prevención y atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de y en calle y pandilleros en condición de fragilidad social”* y 724 *“Generación de ingresos y oportunidades como herramienta de recuperación para beneficiarios en fragilidad social”*, 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 la gestión de los contratos liquidados a diciembre de 2014.

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

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

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

## CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría de desempeño adelantada ante el IDIPRON, conceptúa que la gestión en los procesos, áreas y actividades auditados, cumple parcialmente con los principios evaluados, se evidenciaron fallas en la planeación, supervisión y control de los contratos, específicamente los suscritos para la prestación del servicio de transporte.

Para adelantar este proceso de auditoría se tuvo en cuenta el 100% de los contratos que a diciembre de 2014 se encuentran liquidados, de esta manera se ejerce el control posterior y selectivo para el cual nos encontramos facultados; además de estos se evaluaron los tres (3) exigidos en el memorando de asignación, que corresponden a los números 1061, 1092 y 1824, arrojando un total de \$2.898.400.498.

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

De los contratos celebrados con ocasión de la Licitación Pública 004-2014, por valor de \$1.452.825.434, cuyo objeto fue la *“prestación del servicio de transporte, para el desarrollo de las actividades objeto del desarrollo de los diferentes convenios suscritos, y que suscribiese la Entidad a cargo del proyecto de inversión 724”*, se observó lo siguiente:

De la contratación realizada en la vigencia 2014, \$2.149.074.434 fueron destinados a la prestación del servicio de transporte, a través de la suscripción de los contratos Nos. 696, 709, 1824, 1061 y 1092 de 2014, de los cuales, la empresa USA POSTAL S.A.S. participó con el 90.83% en la ejecución de estos recursos a través de cuatro (4) contratos que sumaron la cuantía de \$1.952.199.434.

El contrato 1824 de 2014, suscrito con la empresa en mención cuyo objeto era *“Prestar el servicio de transporte de escombros, lodos y otros, en vehículo con carrocería tipo volco, cargados a máquina y a mano, para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios a cargo del proyecto de inversión 724”* se adjudicó sin observar el principio de selección objetiva de la contratación estatal, por cuanto el objeto social de la empresa y la ejecución de contratos anteriores de esta misma no acreditan la experiencia específica para la necesidad identificada por IDIPRON desde sus estudios previos, puesto que para ser adjudicataria de este contrato, la empresa debió haber demostrado que presta el servicio conforme al objeto a contratar. La actividad principal de la empresa USA POSTAL S.A.S. conforme a lo registrado en su certificado de existencia y representación legal es *“A. La prestación del servicio postal, urbano, nacional e internacional de mensajería expresa (...) B. Inversión de capitales en actividades de prestación, comercialización, promoción y producción del servicio público de transporte terrestre automotor de carga (...) C. Prestación del servicio público terrestre automotor especial de personas o cosas*

*separadas o conjuntamente basados en la reglamentación de la autoridad competente (...).”*

No obstante La Entidad no haya requerido en el pliego de condiciones de la Licitación, la experiencia relacionada con este servicio en particular, en el transcurso del proceso licitatorio se presentaron observaciones por parte de los proponentes interesados, donde señalaban que la empresa no documentó en su certificado de existencia y representación legal, la capacidad para la prestación del servicio de transporte de escombros y lodos; estas observaciones fueron resueltas oportunamente por la entidad, más no tenidas en cuenta para el momento de la adjudicación del contrato.

En cuanto a la supervisión ejercida para la ejecución de los contratos Nos. 696, 709, 1824 y 1061 de 2014, se identificó falta de exigencia en los controles, como también mecanismos eficaces para llevar a cabo la vigilancia de los recursos públicos invertidos, donde se aprecia debilidad en los procedimientos por cuanto la función adelantada por los funcionarios no permitió en un principio evidenciar una eficiente supervisión y control estricto a los recursos ejecutados. Así, al inicio del proceso auditor la entidad aportó los documentos denominados “*Recibos de patios*” que son los utilizados por la entidad como mecanismo de seguimiento de las actividades adelantadas, los cuales no es una herramienta suficiente de orden técnico que permita comprobar la cantidad exacta de lodos y escombros transportados, por cuanto en estos recibos se documenta que siempre fue la misma cantidad de m3.

Lo anterior, se corrobora al indagar por parte de este ente de control sobre los soportes de la totalidad de los servicios y recorridos realizados por los vehículos utilizados para ejecutar los contratos de transporte de lodos y escombros, de carga y especial de pasajeros, donde la entidad manifestó que: “*en la actualidad no se cuenta con instrumentos que registren este tipo de operaciones (...)*” sin embargo, dado a la exhaustiva labor del equipo auditor se lograron identificar documentos a través de los cuales la entidad logró soportar la prestación de los servicios. Con esto se evidencia que esto no es solo competencia del supervisor del contrato, sino también del responsable del proyecto y de todo el equipo de trabajo implicado en el componente de transporte.

## **SISTEMA DE CONTROL FISCAL INTERNO**

Para la evaluación de este aspecto se tuvieron en cuenta factores como: controles, gestión de riesgos, segregación de funciones, responsabilidades, competencias, y monitoreo o supervisión de las actividades que fueron la base para evaluar los procedimientos existentes en la entidad para la ejecución de los contratos mencionados y que fueron adelantados bajo los principios de economía,

eficiencia, eficacia, orientado a la satisfacción de las necesidades de la población objeto de la misionalidad.

Resultado de la auditoría se evidenció que el control fiscal interno, como herramienta de apoyo en la gestión para llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos propuestos por la entidad, presentó debilidades en el apoyo y seguimiento a los mecanismos, controles e instrumentos, que aseguren la protección de los recursos públicos invertidos y ejecutados por el sujeto de control, mediante los contratos mencionados.

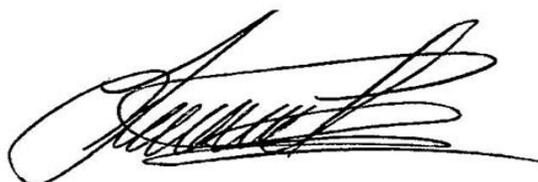
### **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

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

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

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

Atentamente,



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

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

### 2.1. ALCANCE DE LA AUDITORIA

Realizar el seguimiento posterior y selectivo a la ejecución de los contratos seleccionados en la muestra, que fueron suscritos para la ejecución de los proyectos 722 “Protección, prevención y atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de y en calle y pandilleros en condición de fragilidad social” y 724 “Generación de ingresos y oportunidades como herramienta de recuperación para beneficiarios en fragilidad social”, mediante la aplicación de las normas de auditoría de general aceptación, del examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas; para determinar la confiabilidad de las cifras, la legalidad de las operaciones y la economía y eficiencia con que actuó el gestor público.

### 2.2. IDENTIFICACION DE LA MUESTRA DE AUDITORIA

**CUADRO No. 1**  
**CONTRATACIÓN AÑOS 2014 – 2015 PROYECTOS 722 Y 724**

Concepto	2014		2015		Total 2014 - 2015	
	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
Liquidados	10	832.486.064			10	832.486.064
Terminados	1.492	25.044.761.411	112	1.871.329.960	1.604	26.916.091.371
Vigentes	3	246.668.333	228	4.893.708.912	231	5.140.377.245
Total	1.505	26.123.915.808	340	6.765.038.872	1.845	32.888.954.680

Fuente: Respuesta de IDIPRON al Oficio No. 200000-01 del 27/11/2015.

Durante las vigencias 2014 y 2015 el Instituto Distrital Para la Protección de la Niñez y la Juventud – IDIPRON- con el fin de dar cumplimiento a los proyectos misionales 722 “Protección, prevención y atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de y en calle y pandilleros en condición de fragilidad social” y 724 “Generación de ingresos y oportunidades como herramienta de recuperación para beneficiarios en fragilidad social”, adelantó procesos de contratación por valor de \$32.888.954.680, de los cuales el 86.9% de los contratos terminados (1.604) ascienden a un valor de \$26.916.091.371; de los contratos vigentes a la fecha existen 231 los cuales participan con un 12.5% en cantidad y su valor es de \$5.140.377.245; el restante de los contratos liquidados corresponden únicamente al año 2014 y su valor asciende a \$832.486.064.

En la ejecución de este proceso de auditoría se tuvo en cuenta el 100% de los contratos que a la fecha se encuentran liquidados, de esta manera se ejerce el control posterior y selectivo permitido en la Ley; además de estos se evaluarán los tres (3) contratos requeridos en el memorando de asignación de auditoría, que corresponden a los números 1061, 1092 y 1824 de 2014, arrojando un total de \$2.898.400.498.

Conforme al memorando de asignación el objetivo general de la Auditoría de Desempeño es evaluar la gestión fiscal del IDIPRON en la contratación suscrita para la ejecución de los proyectos 722 que contiene seis metas para su cumplimiento y 724 con siete metas; lo anterior conduce a que el volumen de contratación de estos dos proyectos sea significativo, tal como se presenta en el cuadro anterior, razón por la cual se dificulta incluir en el alcance un porcentaje más amplio al ya citado.

Es de anotar que los proyectos 722 y 724 están ligados a la misionalidad de la Entidad, encontrándose así, mayor proporción en el número de contratos de prestación de servicios profesionales suscritos con personas naturales para desarrollar objetos como servicios de pedagogos, músicos, director musical, etc.; razón por la cual no se seleccionan este tipo de contratos de prestación de servicios.

Así, por la complejidad de esta auditoría y dado lo mencionado en el párrafo anterior, este equipo auditor determinó una muestra más pequeña y relevante, concordante con el tiempo requerido para evaluar la ejecución de los contratos mencionados en la etapa precontractual, de ejecución y post contractual.

A continuación se presenta la muestra de auditoría seleccionada:

**CUADRO No. 2  
MUESTRA DE CONTRATACIÓN  
PROYECTOS 722 - 724**

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos
2014-0690	722	Cto de Compra Venta	Adquisición de un aula móvil para el desarrollo del proyecto pedagógico del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud - IDIPRON.	531.280.000
2014 -0692	722	Cto de Compraventa	Compra de planta eléctrica para el funcionamiento del equipo de sonido con el fin de dar impulso a la estrategia de territorialización en desarrollo del proyecto pedagógico del IDIPRON	50.370.998
2014 -0696	724	Cto de Prestación de Servicios	Servicio de transporte de escombros, lodos y otros en vehículos con carrocería tipo Volco, cargados a máquina y a mano para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios a cargo del proyecto de inversión 724	41.580.000



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Por un control fiscal efectivo y transparente”*

2014-0706	724	Cto de Compraventa	Compra de material de archivo para las diferentes áreas productoras de documentos en el IDIPRON.	27.000.000
2014 -0709	969-722-724-OTRO	Cto de Compra Venta	servicio de transporte de escombros, lodos y otros en vehículos con carrocería tipo Volco, cargados a máquina y a mano para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios a cargo del proyecto de inversión 724	41.580.000
2014-1016	724	Cto de Prestación de Servicios	Compra de equipo de sonido semiprofesional y accesorios con el fin de dar impulso a la estrategia de territorialización en desarrollo del proyecto pedagógico del IDIPRON	36.384.986
2014-1059	722	Cto de Compraventa	Suministro de los insumos y elementos para el desarrollo del taller de agricultura urbana como parte del proyecto pedagógico del IDIPRON	20.000.000
2014-0337-1	724 959	Orden de Compra	Suministro de combustible Diesel, ACPM ecológico Premium y gasolina corriente oxigenada mediante el sistema de chip para el parque automotor, equipos y maquinaria e propiedad y a cargo del IDIPRON.	216.600.000
2014-2128	959-724-722-640-OTRO	Cto de Suministro	Compra de bolsas plásticas necesarias para el desarrollo de las actividades pactadas dentro del convenio interadministrativo No. 966 de 2013 suscrito con la empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo de Bogotá EAB	27.000.000
2014 -1061	724	Cto de Compraventa	Prestar el servicio de transporte para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiese la Entidad a cargo del proyecto de inversión 724	1.058.751.434
2014 -1092	724	Cto de Prestación de Servicios	Prestar servicio de transporte para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiese la Entidad a cargo del proyecto de inversión 724	196.875.000
2014 -1824	724	Cto de Compra Venta	Prestar el servicio de transporte de escombros, lodos y otros en vehículos con carrocería tipo Volco, cargados a máquina o a mano para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiese la Entidad a cargo del proyecto de inversión 724	810.288.000
20141825	959-724-722-640-OTRO	Cto de Suministro	Adquisición de la dotación para los funcionarios de planta que desempeñen labores administrativas y devenguen hasta 2 SMLMV, mediante el sistema de bonos canjeables	49.750.080

Fuente: Respuesta Oficio 200000-01 del 27/11/2015 y memorando de asignación.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

Dentro del marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, el IDIPRON ejecuto los proyectos 722 “Protección, prevención y atención integral a niños, niñas, adolescentes y jóvenes en situación de vida de y en calle y pandilleros en condición de fragilidad social” y 724 “Generación de ingresos y oportunidades como herramienta de recuperación para beneficiarios en fragilidad social”, de los cuales este equipo auditor revisó la ejecución de los contratos mencionados anteriormente, según los procedimientos adoptados, se examinaron documentos soportes de la gestión contractual, realizando el respectivo análisis y evaluación, determinándose como resultados del proceso auditor lo siguiente:

#### 3.1. EVALUACIÓN A LA GESTION CONTRACTUAL EN LA EJECUCION DE LOS PROYECTOS 722 Y 724

##### **Contrato 1092 de 2014 suscrito para la prestación del servicio de transporte especial de pasajeros:**

Este servicio de transporte IDIPRON lo destino para ofrecer atención a personas adultas habitantes de calle, las especificaciones que se requieren fueron puntualizadas entre otros documentos en el acta de Audiencia de Adjudicación en la que se señala que “... Teniendo en cuenta que existen diferencias considerables entre las ofertas económicas de los proponentes del Grupo 3, la entidad procede a dar lectura al formato de oferta económica de la entidad, haciendo especial énfasis en que el valor de la oferta económica presentada equivale al “Servicio de transporte terrestre de beneficiarios y/o funcionarios y/o usuarios a todo costo, en un MICROBUS O VAN, capacidad de 19 pasajeros y conductor, servicio público transporte especial, modelo 2012 en adelante, disponible 14 horas diarias, treinta (30) días al mes. Incluye suministro de combustible, excelentes condiciones mecánicas mantenimiento preventivo y equipo de comunicación; a lo cual todos los proponentes manifiestan que está clara la información y que las ofertas económicas presentadas corresponden a la descripción del servicio realizada por la entidad.”.

Dentro de los objetivos de la necesidad a satisfacer están realizar los compromisos en virtud de la ejecución de Convenios Interinstitucionales, gestionar con entidades públicas o privadas el ingreso de oportunidades de generación de ingresos entre otros y ofrecer atención especial a población adulta en condición de habitabilidad en calle, para ello se recurrió a la suscripción de contratos interadministrativos con las siguientes entidades: Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER, Secretaria Distrital de Ambiente- SDA, Acueducto de Bogotá- EAB, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC,

Secretaria Distrital de Movilidad- SDM y Secretaria Distrital de Integración Social – SDIS.

Para ejecutar este contrato clasificado dentro del grupo 3 de la licitación se contó con ciento treinta y un millones doscientos cincuenta mil pesos m/cte. (\$131.250.000), cifra que se encuentra respaldados presupuestalmente para cumplir con esta obligación; el 15 de mayo de 2015 el contrato fue adicionado en \$65.625.000 siendo el total del contrato de \$196.875.000.

El plazo de ejecución inicial fue de 7 meses, desde el 05/09/2014 hasta 04/04/2015, se presentaron dos (2) suspensiones una de 31 días y otra de 51 quedando como fecha final de terminación del contrato el 25 de junio de 2015. Así mismo es importante señalar que el contrato se adjudicó a la Unión Temporal Alianza Transcoopa el 21 de julio de 2014, mediante la Resolución No. 241 de 2014; este contrato fue cedido el 28 de agosto de 2014 a Escolytur quién aceptó todas las condiciones técnicas, jurídicas y financieras propuestas por la Unión Temporal.

#### **Contratos para el servicio de transporte de escombros N° 696, 709, 1824 de 2014.**

El IDIPRON realizó convenios: 0446 de 2013 FOPAE – IDIPRON, 965 de 2013 SDA – IDIPRON, 966 de 2013 EAB – IDIPRON, así como el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER, Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC, y Secretaria Distrital de Movilidad / SDM, para el desarrollo de actividades relacionadas con la limpieza y mantenimiento de sumideros del sistema de alcantarillado pluvial y/o combinado, el mantenimiento preventivo y correctivo a las obras de mitigación construidas por FOPAE, así como la implementación de las acciones de mitigación y recuperación de predio para la reducción de riesgos en las diferentes localidades de Bogotá y el mantenimiento de áreas protegidas y de interés ambiental del Distrito Capital, la realización de estas actividades implica la generación de residuos sólidos, que para su disposición final deben ser transportados a lugares adecuados para tal fin y debido a que el IDIPRON no cuenta con el parque automotor adecuado para esta actividad se requirió de la contratación del servicio de transporte de escombros, lodos y otros, en vehículo con carrocería tipo volco. Este equipo auditor realizó revisión a la etapa precontractual, contractual y pos contractual de estos contratos, encontrando que se ejecutaron a cabalidad, cumpliendo con los objetos contratados.

### **Contrato para el servicio de transporte de Carga No. 1061 de 2014**

El servicio que se prestó es transporte de los materiales, equipos y herramientas a los sitios donde se desarrolló la práctica productiva, a través de 16 camiones y 3 camionetas.

En las carpetas contractuales no se evidencian informes de supervisión que den cuenta detalladamente de cada uno de los servicios prestados, es decir que contengan la descripción de los recorridos realizados por cada uno de los vehículos utilizados. Se adjuntan documentos denominados recibos de patios los cuales se diligencian por parte del IDIPRON, consignando el nombre del proveedor, número de convenio, dirección de la obra, fecha, hora, placa del vehículo; sin embargo la consignación de estos datos no es completa en cuanto no se describe en la dirección o denominación del frente donde se requirió el servicio, tampoco se describe con exactitud el material o carga transportada ni tiempos. No obstante lo anterior, la entidad logra evidenciar el cumplimiento del objeto contractual a través de documentos que consignan los movimientos de los vehículos utilizados en la ejecución del contrato, los cuales reposan en cada uno de los frentes de obra y que fueron aportados a solicitud de este Ente de Control.

### **Contrato 1825 de 2014 Dotación a personal con funciones administrativas ingresos hasta dos SMMLV:**

En cumplimiento de la Ley 70 de 1988, artículo 1º y el Decreto 388 de 1994 que es adoptado por la Alcaldía de Bogotá y que dispone que los empleados públicos que devenguen hasta dos (2) veces el Salario Mínimo Legal Mensual Vigente tienen el derecho a recibir el suministro de calzado y vestido de labor, IDIPRON adelantó el proceso de contratación mediante selección abreviada de menor cuantía SAMC-015-2014 para suministrar la dotación de ley para la vigencia 2014 a los funcionarios de planta conformado por el personal con funciones administrativas, este proceso contractual se adjudicó a Inversiones Giratell S.C.A. con la Resolución 321 del 22 de septiembre de 2014, quién entregó bonos para la adquisición de dotación para los funcionarios de planta en diferentes puntos de la ciudad los cuales fueron previamente acordados; el contratista entregó cuatrocientos veintitrés (423) bonos los cuales fueron retirados por las personas que tenían el derecho a esta dotación, las entregas se efectuaron el 20 de octubre y el 21 de noviembre correspondiéndole las facturas número LVT 1142 por valor de \$33.166.720 y LVT 1155 por valor \$16.583.360, para un total contratado de \$49.750.080; a su vez IDIPRON hizo la entrada de estos bonos al almacén mediante los números 20140965 y 20141081 registrando para cada una la fecha que se registra en la factura entregada por el Contratista.

### **Contrato 690 de 2014 Adquisición de Aula Móvil**

Con la Licitación Pública 008 de 2013 mediante la Resolución 043 de 10 de febrero de 2014 se adjudicó el contrato de Compraventa No. 690 de 2014.

Con este contrato se busca desarrollar la estrategia territorial, para trabajar el derecho a la Educación en las UPZ de Sur de Convivencia, dentro de las cuales se encuentran: La Flora, Gran Yomasa, Parque Entre Nubes, Danubio, Diana Turbay, Lucero y Tesoro, estos lugares se van a ver beneficiados con la implementación de la escuela itinerante, cuya finalidad es realizar la restitución del derecho a la educación mediante la nivelación escolar con énfasis en TICS, para ser certificados por el Centro Educativo Don Bosco-IDIPRON y cuya puesta en marcha requiere de un aula móvil que permita dotar a la institución con una solución en la cual los recursos pedagógicos, tecnológicos y humanos puedan ubicarse en las UPZ señaladas. Su costo ascendió a \$531.280.000.

Los requerimientos técnicos de esta aula móvil fueron descritos en los pliegos de condiciones, estudios previos y anexo técnico, y su estructura contiene Chasis para bus, carrocería acondicionada como aula móvil, equipos electrónicos, equipos informáticos y mobiliario. El acta de inicio se firmó el 13 de febrero, el plazo de ejecución era de 90 días se presentaron 2 prórrogas debidamente justificadas cada una de 15 días, motivo por el cual la fecha de terminación de este contrato fue el 19 de junio de 2014.

El objeto y obligaciones del contrato fueron realizados por el contratista y recibidos por IDIPRON como consta en acta de entrega del 18-jun-2014, con las especificaciones técnicas tanto del carro como de los accesorios, sistema eléctrico, mobiliario y demás requerimientos objeto del contrato realizado.

### **Contrato 692 de 2014 Adquisición de planta eléctrica**

IDIPRON requiere comprar una planta eléctrica como provisión de energía al equipo de sonido para desplegar el uso logístico y de esta manera impulsar espacios adecuados e identificados en los territorios intervenidos, con este equipo se pueden realizar actividades que muestran expresiones juveniles que por medio del arte y la cultura, esto con el fin de proponer nuevos escenarios físicos e imaginados de convivencia, inclusión y desarrollo social para el Distrito Capital; aunado a las estrategias del Proyecto Pedagógico.

Mediante el proceso de selección abreviada de menor cuantía se ejecutó el contrato de compraventa No. 692 de 2014, el cual fue adjudicado a NTS National

Truck Service S.A. el 24 de enero de 2014 con la Resolución 029, el valor del contrato fue de \$50.370.998, con un plazo de 1 mes.

El contrato inició el 10 de marzo de 2014 se le concedió una prórroga de 7 días calendario, para lo cual la fecha de terminación fue el 16 de abril de 2014; NTS NATIONAL TRUCKS SERVICE S.A., mediante factura No. JE710000008 del 22/04/2014 entregó la planta eléctrica, Diesel modelo MP-60, dando así cumplimiento la contrato 692 de 2014, así mismo IDIPRON la recibe de conformidad con la entrada de elementos devolutivos No. 20140340 del 28 de abril de 2014, este contrato se canceló en su totalidad con el comprobante de egreso No. 20140505077 del 13/may/2014, tal como quedó consignado en el contrato.

### **Orden de Compra No.337-1 de 2014 suministro de combustible**

Revisadas las etapas contractuales se evidenció que se dio cumplimiento al objeto contractual. Se destaca la labor de supervisión en la entrega mensual de los informes que contenían específicamente: un informe con corte de facturación en el cual se relacionaron los consumos en dinero y galones para cada vehículo, discriminando por producto; copia de la certificación de pago; comprobante de egreso; copia de las facturas mensuales; cuadro para pago, en el cual se discriminó la tarifa del combustible; certificación del pago de parafiscales; la relación e comprobantes de tanqueo (número de comprobante, fecha, hora, placa, producto, precio, valor factura, volumen suministrado, kilometraje, corte de factura, estación de servicio en la cual realizó el suministro, número de factura y conductor que realizó el suministro) y los comprobantes de tanqueo.

### **Contrato 2128 de 2014 Adquisición de bolsas plásticas**

Suscrito para la adquisición de bolsas plásticas, las cuales fueron requeridas para el depósito de lodos dentro de la ejecución del contrato de transporte de lodos y escombros.

Revisada la ejecución del contrato este equipo auditor evidenció el cumplimiento del objeto contractual.

### **Contrato de suministro No. 1059 de 2014. Suministro de los insumos y elementos para el desarrollo del taller de agricultura urbana, como parte del proyecto pedagógico del IDIPRON.**

De la revisión del expediente contractual se evidencia que el contrato se ejecutó conforme a lo pactado, Conforme a las remisiones de fechas 25-08-2014, 26-08-

2014, 20-10-2014, 1-12-2014, 01-12-2014, 03-12-2014, facturas No. PI093- PI096 y constancias de entrada de elementos de consumo al almacén de la entidad se evidencia los insumos que fueron entregados en virtud del contrato, los cuales corresponden a lo requerido en los estudios previos del contrato en cuanto a descripción y cantidades.

**Contrato de compraventa No. 1016 de 2014: Compra de equipo de sonido semiprofesional y accesorios, con el fin de dar impulso a la estrategia de territorialización en desarrollo del proyecto pedagógico del IDIPRON”**

En el transcurso de la auditoria se evidencio que el equipo de sonido semiprofesional y accesorios fueron entregados conforme lo establecido en el contrato. Se evidencia soporte de ingreso al almacén e inventarios del IDIPRON. En la actualidad el equipo se encuentra al servicio de las diferentes actividades de la entidad.

3.1.1 Hallazgo administrativo por incumplimiento de las obligaciones del contrato de compra venta No. 0706 de 2014.

El IDIPRON adelantó proceso de selección abreviada de mínima cuantía No. 009 de 2014, a través del cual suscribió el contrato 706 de 2014 que tiene por objeto la compra de material de archivo para las diferentes áreas productoras de documentos en el IDIPRON, así:

**CUADRO No. 3  
DATOS GENERALES CONTRATO 706 DE 2014**

Objeto	Compra de material de archivo para las diferentes áreas productoras de documentos en el IDIPRON
Contratista	DISTRIBUCIONES ALIADAS BJ S.A.S.
Plazo	Un (1) mes a partir de la fecha de suscripción del acta de inicio.
Prorroga:	N.A.
Valor inicial	\$27.000.000
Suscripción	26 de junio de 2014
Acta de inicio	10 de julio de 2014
Terminación:	09 agosto de 2014
Liquidación:	29 de octubre de 2014

Fuente: Carpeta contrato 706 de 2014

De la revisión del expediente contractual, pagos realizados al contratista y comprobantes de entrada de elementos de consumo al almacén del IDIPRON, se evidenció que los elementos objeto del contrato de compra venta fueron facturados el 11 de agosto de 2014 de acuerdo a la factura de compra venta No. 7071 por valor de \$26.999.400, recibida en IDIPRON la misma fecha; se ingresan

al almacén de la entidad el 12 de agosto de 2014, fecha en la cual también se expidió informes de supervisión avalando pagos por valor de \$2.443.361, \$913.842, \$3.258.878, \$20.383.319, visibles estos en los folios 147, 152, 157 y 162 del expediente contractual.

A continuación se relacionan los comprobantes de entrada de elementos de consumo al almacén:

**CUADRO No. 4  
COMPROBANTES DE ENTRADA DE ELEMENTOS DE CONSUMO AL ALMACÉN**

Comprobante entrada elementos de consumo almacén	Valor \$	Fecha del comprobante de ingreso al almacén	Cantidad
20140619	2.443.361	12-08-2014	523 caja para archivo, 314 gancho legajador, 1.543 tapa legajadora.
20140618	913.842	12-08-2014	195 caja para archivo, 119 gancho legajador, 575 tapa legajadora.
20140620	3.258.878	12-08-2014	697 caja para archivo, 423 ganchos legajador, 2.051 tapa legajadora.
20140621	20.383.319	12-08-2014	4.360 caja archivo, 2.644 gancho legajador, 12.831 tapa legajadora.
<b>TOTAL</b>	<b>\$26.999.400</b>		Total entregado: 5.775 caja archivo 1.500 gancho pastico legajar 17.000 cubierta legajadora oficio.

Fuente: Comprobante de entrada de elementos de consumo al almacén - contrato 706 de 2014.

Es de anotar que en el expediente contractual no se evidencia remisiones de elementos con fechas anteriores, tampoco los citados comprobantes dan cuenta de esta situación toda vez que estos elementos se ingresan conforme a la factura No. 7071 tal como se consigna en estos comprobantes.

Teniendo en cuenta que el plazo del contrato señala el tiempo en que se debe hacer la exigibilidad de las obligaciones, con la entrega hecha el 12 de agosto de 2014 de los elementos objeto del contrato, se concluye que esta se realizó una vez terminado el contrato, de acuerdo al plazo de ejecución citado anteriormente, circunstancia que genera incumplimiento contractual toda vez que no se respetó lo establecido en el negocio jurídico celebrado, al no cumplirse con el objeto del mismo dentro del plazo establecido.

En lo anterior, es evidente la falta de supervisión sobre el contrato por parte de la entidad, al no haberse exigido el cumplimiento de su objeto dentro del plazo

convenido, como tampoco haber informado de esta situación al área correspondiente, al ser la información que proporciona el supervisor un insumo con que cuenta la entidad para adelantar las respectivas sanciones a que haya lugar por el incumplimiento del contrato. Al respecto, el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 estipula:

**“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...)*

**Parágrafo 1°.** *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”* (Subrayado propio).

A su vez el Manual Interno de Contratación del IDIPRON estipula:

#### VIII. MEDIDAS DE GESTIÓN SUPERVISIÓN E INTERVENTORIA:

##### 4. Requerimiento al contratista para que ejecute el contrato en los términos pactados.

*“Una vez iniciadas y documentadas las anteriores acciones y ante la inejecución, ejecución indebida o la ejecución deficiente del objeto o las obligaciones contractuales por parte del contratista, el supervisor y/o interventor del contrato deberá realizar el debido requerimiento formal al contratista, con copia a la Oficina Asesora jurídica”.*

El vencimiento del plazo pactado en el contrato para el cumplimiento de las obligaciones, sin que el contratista haya cumplido con su prestación en la fecha determinada, o lo haya realizado de manera extemporánea configura de inmediato un incumplimiento de orden contractual, dado que la obligación principal aquí era la entrega de los elementos durante la ejecución del contrato, no habiendo otras obligaciones que hicieran suponer que el contrato aún estaba vigente para el 12 de agosto de 2014.

El incumplimiento del objeto del contrato sin que la entidad haya requerido su óptima ejecución, configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la inobservancia del numeral 1 del artículo 4º y numeral 1 del

artículo 26<sup>1</sup> de la Ley 80 de 1.993, por tanto se incurre transgresión a la conducta descrita en numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

## Valoración de la Respuesta

Una vez analizada la respuesta de este hallazgo, se ratifica la misma, debido a que tal como se menciona en el informe “*Es de anotar que en el expediente contractual no se evidencia remisiones de elementos con fechas anteriores, tampoco los citados comprobantes dan cuenta de esta situación toda vez que estos elementos se ingresan conforme a la factura No. 7071 tal como se consigna en estos comprobantes*”; en el transcurso de la ejecución de la auditoría, dentro del expediente contractual no se encontró ningún documento de los que se están anexando en la respuesta al informe preliminar, dada mediante oficio de radicación 216EE201 del 21/01/2016. Es de anotar que dentro del proceso auditor, este equipo indagó en el área respectiva sobre la existencia de estos documentos, para lo cual el responsable del área informó que estos documentos no existían. Así, si bien es cierto, que en la respuesta se está anexando copia de la remisión No.8357 expedida por la empresa DISTRIBUCIONES ALIADAS BJ S.A.S. del 30/07/2014, también se demuestra falta de control en la supervisión, debilidad en la gestión documental y una obstrucción al control fiscal puesto que dicho documento no se encontró adjunto ni al expediente del contrato ni fue entregado en su oportunidad. Se ratifica como hallazgo administrativo por debilidad en la gestión documental de la entidad y falta de control en la supervisión del contrato.

3.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por inobservancia del artículo 122 del Decreto 1510 de 2013.

El IDIPRON adelantó la licitación pública LP 004 de 2014 para contratar la prestación del servicio de transporte de lodos y escombros, especial de personas y de carga. Los contratos fueron adjudicados a las empresas USA POSTAL S.A. (Transporte de lodos y escombros) y UNION TEMPORAL ALIANZA TRANSCOPA (transporte de personas), contrato que fue cedido posteriormente a la empresa ESCOLYTUR LTDA. En el numeral 6 del pliego de condiciones referente a las garantías se requiere:

---

<sup>1</sup> **Artículo 26º.-** *Del Principio de Responsabilidad.* En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato

**CUADRO No. 5  
AMPARO DE GARANTÍAS**

Amparo	Porcentaje	Base	Vigencia
Cumplimiento de las obligaciones surgidas del presente contrato	10%	Valor total del contrato	Término de ejecución del contrato y seis meses más
Calidad del servicio	10%	Valor total del contrato	Término de ejecución del contrato y seis meses más
Amparo de pago salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones	5%	Valor total del contrato	Término de ejecución del contrato y seis meses más
Responsabilidad Civil Extracontractual		Art 26 Decreto 1510/2013	Plazo de ejecución del contrato

Fuente: Numeral 6 del Pliego de Condiciones, LP 004 de 2014.

En los estudios previos, pliego de condiciones de la licitación y minutas contractuales, se estableció desde un principio la vigencia para el amparo del pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones por el término de ejecución del contrato y seis meses más, cuando lo correcto, en observancia del artículo 122 del Decreto 1510 de 2013 “*Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública*” en cuanto a la vigencia, es el plazo del contrato y tres años más:

*Artículo 122. Suficiencia de la garantía de pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales. Esta garantía debe estar vigente por el plazo del contrato y tres (3) años más. El valor de la garantía no puede ser inferior al cinco por ciento (5%) del valor total del contrato.*

El amparo para el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones tiene como objeto cubrir a la Entidad contratante de los perjuicios que se deriven del incumplimiento de las obligaciones laborales a que esté sujeto el contratista, procedentes de la contratación del personal utilizado para la ejecución del contrato. La norma en mención señala las condiciones bajo las cuales debe exigirse este tipo de garantías, situación no observada por la Entidad para los contratos 1092 de 2014 suscrito para la prestación del servicio de transporte especial de pasajeros, 1061 de 2014 para la prestación del servicio de transporte de carga y 1824 de 2014 para el transporte de escombros, lodos y otros, en vehículo con carrocería tipo Volco; esto de acuerdo a lo evidenciado en las pólizas de seguros de cumplimiento que amparan los riesgos derivados de los contratos.

Para el caso del contrato 1061 de 2014 la póliza de seguros No. 12-44-101104331 contiene una vigencia inicial para el amparo mencionado desde el 29 de julio de

2014 hasta el 31 de agosto de 2015, cuando la vigencia correcta era hasta el 01 de marzo de 2018; en el contrato 1092 de 2014 la póliza de seguros No. 21-44-1011171977 expedida por Seguros del Estado S.A. contiene una vigencia inicial desde el 31 de julio de 2014 al 31 de agosto de 2015, lo correcto era hasta el 1 de marzo de 2018 y en el contrato 1824 de 2014 suscrito con USA POSTAL S.A. la póliza No.12-44-101107904 expedida por Seguros del Estado S.A., tiene una vigencia inicial para el amparo desde 25 de septiembre de 2014 hasta el 25 de septiembre de 2015, cuando la vigencia correcta es hasta el 25 de septiembre de 2017.

El amparo en mención tiene naturaleza contractual y pos contractual al requerirse para la vigencia del contrato y tres años más, lo cual corresponde al término de prescripción de las acciones de orden laboral conforme al artículo 151 del Código Procesal del Trabajo, por lo tanto, en el evento en que la entidad llegase a estar frente a una situación por acciones de orden laboral en su contra relacionadas con los contratos en mención, estaría sin posibilidad de blindarse frente a esto, dado que la vigencia del amparo contenido en las pólizas mencionadas ya ha caducado, por ende la posibilidad de requerir la afectación de las pólizas.

Lo anteriormente mencionado configura un hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, puesto que haber hecho la solicitud de garantías, específicamente para el amparo de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones de manera diferente a lo reglado, conduce a la trasgresión del artículo 122 del Decreto 1510 de 2013, *“Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”* con su conducta se trasgrede el artículo 34 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”*.

### **Valoración de la Respuesta**

Se acepta la respuesta por parte del sujeto de control. Se ratifica como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por inobservancia del artículo 122 del Decreto 1510 de 2013.

3.1.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por falta de control en la supervisión de los contratos para la prestación del servicio de transporte y contrato de compra venta No. 0706 de 2014.

En la revisión de los contratos No. 1061, 0696, 0709 y 1824 de 2014 suscritos para la prestación del servicio de transporte de carga y transporte de lodos y escombros se evidencian falencias en la labor de supervisión, donde se aprecia falta de procedimientos estrictos para llevar a cabo esta función.

El equipo auditor observó que la supervisión no cuenta con elementos de orden técnico que hagan más eficiente esta labor, dado que para la comprobación de la correcta ejecución de los contratos y prestación de cada uno de los servicios en mención, la entidad solamente aportó como evidencia los documentos que se denominan “Recibos de Patios” a través de los cuáles no se logra corroborar la prestación efectiva de los servicios contratados.

Para el caso concreto, una vez revisados los recibos de patios se hace la solicitud por este ente de control, de la entrega de las planillas o documentos que den cuenta de la totalidad de servicios y recorridos realizados por cada uno de los vehículos que se utilizaron para ejecutar los contratos de transporte. Se transcribe la respuesta dada por IDIPRON mediante oficio 2015 EE4248 del 15-12-2014:

*“Se informa que en la actualidad no se cuenta con instrumentos que registren este tipo de operaciones, dentro de los convenios interadministrativos que se han ejecutado a la fecha; en tal sentido con el ánimo de mejorar los procesos y procedimientos, el equipo de trabajo se dará a la tarea de crear con el acompañamiento necesario de la oficina de planeación, un instrumento que permita registrar tales operaciones y el cual se constituya en un soporte de las labores desempeñadas”*

No obstante la respuesta anterior, en el trascurso del proceso auditor, mediante acta de visita administrativa se debió acudir a la información que se reporta en cada uno de los frentes de obra, donde reposan documentos que registran los movimientos de los vehículos utilizados en la ejecución de los contratos y que fueron aportados a este ente de control para su respectiva valoración.

De esta manera, se logró constatar que los documentos solicitados si existen y son manejados por el personal que se encuentra en la coordinación de los diferentes frentes de obra del IDIPRON. Así, aunque la entidad logra demostrar la ejecución de los contratos mencionados, se revela la ausencia de mecanismos expeditos y puntos de control eficaces que aseguren estrictamente el cuidado de los recursos invertidos, toda vez que estos documentos y la información sobre la ejecución de los contratos corresponde al funcionario designado como Supervisor, siendo lo óptimo que esta misma se encuentre acopiada en un solo punto y sea de manejo de este funcionario de manera que permita tener control estricto y oportunidad sobre la información y ejecución de cada contrato.

Se demostró así, que la labor de supervisión se hace de manera escueta y se dificultó la comprobación de los servicios prestados dado la gran cantidad de documentos denominados recibos de patios que inicialmente fueron entregados

por la entidad y que no aportan suficiente información de los servicios, como tampoco se encuentran diligenciados ni presentados conforme a lo requerido en estos mismos, concluyendo que estos recibos de patios no son el documento idóneo mediante el cual la entidad pueda establecer la correcta ejecución de los recursos públicos invertidos en la prestación del servicio de transporte. Se debe tener en cuenta que como en todos los negocios jurídicos donde se ejecutan recursos públicos, para el caso de la prestación del servicio de transporte se requiere de elementos demostrativos que logren evidenciar plena y expeditamente la ejecución de los recursos invertidos.

En cuanto al contrato de compra venta No. 0706 de 2014 se evidencia ausencia de supervisión, por cuanto no se exigió el cumplimiento del objeto contractual dentro del plazo establecido para tal fin, de acuerdo a lo mencionado en el numeral 2.1.1 del presente informe. Al respecto, el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011 estipula:

**“Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** *La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. (...)*

**Parágrafo 1°.** *El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así: No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.”* (Subrayado fuera del texto).

El objetivo de la supervisión es asegurar que un contrato se ejecute de manera correcta, oportuna y dentro de lo establecido desde los estudios previos, en los aspectos técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, buscando el cumplimiento del objeto contractual. Así lo expresa el manual de supervisión del IDIPRON:

4. SUPERVISION O INTERVENTORIA: I. FUNCION DE LA SUPERVISION E INTERVENTORIA:

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

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

Además de los Manuales Internos de Supervisión, los supervisores de los contratos estatales tienen la obligación de observar lo regulado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, situación que no se da para los casos expuestos.

Lo anteriormente mencionado conlleva a un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la inobservancia de lo estipulado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, “Supervisión e interventoría contractual” y “Facultades y deberes de los supervisores e interventores”; lo establecido en el Manual de Supervisión e Interventoría del IDIPRON adoptado mediante Resolución interna 050 de 2014, CAPITULO I FUNCION DE LA SUPERVISION E INTERVENTORIA-, VI. OBLIGACIONES SUPERVISIÓN E INTERVENTORIA: Numeral 4: “Hacer requerimientos oportunos, por escrito, al contratista sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales”. Numeral 5: “Vigilar el cumplimiento de los plazos contractuales con el fin de que el objeto contractual se cumpla dentro del término previsto para tal fin”; por lo que con su conducta contraviene lo establecido en el numeral 1º del artículo 34 de la ley 734 de 2002.

### **Valoración de la Respuesta**

De acuerdo al análisis efectuado por este equipo auditor, se evidencia lo siguiente: Frente al numeral 1: Si bien es cierto que los recibos de patios contienen toda la información que se está señalando en la respuesta, también es cierto que la información consignada en cada uno de estos no permite a este equipo auditor evidenciar la correcta ejecución de los servicios como se menciona en el informe preliminar:

*“Se demostró así, que la labor de supervisión se hace de manera escueta y se dificultó la comprobación de los servicios prestados dado la gran cantidad de documentos denominados recibos de patios que inicialmente fueron entregados por la entidad y que no aportan suficiente información de los servicios, como tampoco se encuentran diligenciados ni presentados conforme a lo requerido en estos mismos”.* Teniendo en cuenta que los recibos de patios le debe permitir a la entidad demostrar la gestión adelantada en el contrato, se hace necesario que el diligenciamiento de cada uno de estos, se realice de la manera más descriptiva posible por cuanto es la única evidencia que tiene la supervisión para demostrar que verdaderamente se cumplió con el objeto contractual, ya que este es uno de los documentos que prueban la

ejecución de los contratos, su posterior pago y la consolidación de la información para demostrar el control y correcta ejecución de los recursos públicos.

Con respecto al Numeral 2): Las actas que se allegan a la respuesta no permiten evidenciar la gestión adelantada en cada uno de los proyectos que viene desarrollando el IDIPRON, simplemente se limitan a mencionar generalidades sobre los convenios que se vienen ejecutando con otras entidades pero no cumple el fin del acta como tal, pues esta debe identificar para cada uno de los convenios, cuáles son las actividades que se han desarrollado, el tiempo en que se están ejecutando, las personas que se requieren y los elementos que se necesitan para que las obligaciones pactadas en el convenio se cumplan a cabalidad; de lo anterior es de resaltar que el contenido de las actas aportadas, no demuestran ni el seguimiento efectivo a los convenios, ni dan cuenta de la operación en campo y el uso de los vehículos utilizados en la ejecución de los contratos de transporte, motivo por el cual estas actas hasta la fecha no han contribuido al control de la supervisión de estos contratos.

Para el numeral 3 y 4: Si bien es cierto este formato entró en vigencia desde el 13/10/2015, esta herramienta no fue utilizada por la entidad teniendo en cuenta la terminación del contrato 1824 de 2014 que fue el 30/11/2015 tiempo en el cual la entidad pudo haber evidenciado si era una herramienta idónea para hacer el control requerido, lo anterior, puesto que este formato diligenciado no fue aportado en el proceso auditor por lo cual se evidencia que no ha sido puesto en funcionamiento, no generando ningún valor agregado la expedición de este documento.

Numeral 5: El hecho de no haberse aportado este formato en los últimos días de finalización del contrato 1824 de 2014, evidencia falta de supervisión en la ejecución del contrato.

Se ratifica como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por falta de control en la supervisión de los contratos para la prestación del servicio de transporte y contrato de compra venta No. 0706 de 2014.

3.1.4. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por violación a los Principios de Selección Objetiva y Planeación en la contratación estatal dentro de la suscripción del Contrato de Prestación de Servicios No. 1824 de 2014.

Mediante proceso de Selección Abreviada Menor Cuantía SAMC 016 de 2014 el IDIPRON suscribió el contrato No. 1824 de 2014 así:

**CUADRO No. 6**  
**CONTRATO 1824 DE 2014**

Contrato No. 1824 de 2014	Fecha de Suscripción 24/09/2014
Objeto: “Prestar el Servicio de transporte de escombros, lodos y otros, en vehículo con carrocería tipo volco, cargados a máquina y a mano, para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios a cargo del proyecto de inversión 724”.	
Valor Inicial \$600.288.000	
Plazo: 6 meses.	
Adiciones en Valor: \$210.000.000, documento suscrito el 24/03/2015.	
Valor total: \$810.288.000	
Prórrogas al Plazo. Documento adicional No. 1 del 24 de marzo de 2015. Plazo 6 meses. Documento Adicional No. 2 del 30 de septiembre de 2015 plazo 2 meses.	Suspensiones: No se realizaron.
Fecha de Inicio: 1/10/2014	Fecha de Terminación: 30/11/2015

Fuente: Minuta contrato 1824 de 2014.

El proceso se surtió mediante la modalidad de Selección Abreviada Menor Cuantía como consecuencia de la expedición por parte de la entidad de la Resolución 241 del 21 de julio de 2014, en la cual se declaró desierto el grupo 2 de la Licitación LP 004 de 2014, quedando facultada para adelantar el proceso contractual mediante esta modalidad. Así, este proceso licitatorio se constituye en el antecedente del contrato 1824 de 2014, razón por la cual este Ente de Control se pronuncia al respecto.

**LICITACION PÚBLICA LP 004 DE 2014:**

El IDIPRON adelantó la Licitación Pública No. 004 de 2014 por valor de \$1.452.825.434 que tiene por objeto “Prestar el servicio de transporte para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiere la entidad a cargo del proyecto de inversión 724”. La licitación comprendió la adjudicación de este servicio mediante tres grupos, así:

**CUADRO No. 7**  
**GRUPOS ADJUDICADOS PARA LA LICITACION PUBLICA 004 DE 2015**

GRUPO	OBJETO
1	Transporte de carga (Furgones y camionetas doble cabina con platón)
2	Transporte de escombros (Volco)
3	Transporte especial de pasajeros (Microbús o Vans)

Fuente: Licitación Pública 004 de 2014.

Según el acta de cierre del proceso<sup>2</sup>, se presentaron los siguientes proponentes:

**CUADRO No. 8  
LISTADO DE PROPONENTES**

PROPONENTE	GRUPO
USA POSTAL	1 Y 2
ESCOLITUR	3
UNION TEMPORAL JR SERTRANS	3
INGENIERO PLUTARCO LANDINEZ	2
TRANSPORTES ORT SAS	3
UT ALIANZA TRANSCOPA	3
LIDERTUR S.A.	3
TRANSPORTES FSG EU	1 Y 2

Fuente: Licitación pública 004 de 2014.

Adjudicación de la licitación: Según acta de audiencia que decide sobre la Licitación Pública<sup>3</sup>, se adjudicó de la siguiente manera:

**CUADRO No. 9  
ADJUDICACION LICITACIÓN PÚBLICA**

GRUPO	OBJETO	ADJUDICACION	VALOR
1	Prestar el servicio de transporte para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiese la entidad a cargo del proyecto de inversión 724. Transporte de carga (Furgones y camionetas doble cabina con platón).	USA POSTAL S.A	\$707.427.434
2	Prestar el servicio de transporte para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiese la entidad a cargo del proyecto de inversión 724. Transporte de escombros (Volco)	DECLARADO DESIERTO	
3	Prestar el servicio de transporte para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiese la entidad a cargo del proyecto de inversión 724. Transporte especial de pasajeros (Microbús o Vans)	UNION TEMPORAL ALIANZA TRANSCOPA	\$131.250.000

Fuente: Licitación Pública 004 de 2014.

<sup>2</sup> Acta de cierre proceso Licitación Pública LP 004-2014 de 26 de junio de 2014, visible en el folio 348 carpeta No. 2 del expediente contractual contrato 1061 de 2014.

<sup>3</sup> Acta de audiencia que decide sobre la Licitación Pública 004-2014 de 16 de julio de 2014 visible en folio 547 de la carpeta No. 3 expediente contractual contrato 1061 de 2014.

En el transcurso del proceso licitatorio se presentaron observaciones por parte de algunos proponentes, las cuales fueron resueltas por la entidad. Este ente de control llama la atención sobre las observaciones realizadas hacia la empresa USA POSTAL, adjudicataria del grupo uno y proponente para el grupo dos, realizadas por parte de algunos proponentes dentro del proceso:

**Observaciones empresa USA POSTAL y posterior declaratoria de desierto del grupo dos de la Licitación 004 de 2014:**

1. Durante el proceso para la adjudicación del grupo dos se formulan varias observaciones por parte de los proponentes, se trae a contexto las direccionadas a la empresa USA POSTAL en el sentido que la empresa no documenta en su certificado de existencia y representación legal la capacidad para la prestación del servicio, observación que se transcribe:

*“La experiencia del alcance del objeto debe ser igual al objeto transporte de escombros en volqueta y la experiencia debe ser acorde al objeto y no a lo registrado en el RUP”.*

Al respecto la entidad emite respuesta escrita manifestando:

*“La entidad le recuerda al proponente que de conformidad con el numeral 2.10.3 CONDICIONES PARA PARTICIPAR del pliego de condiciones definitivo y de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 80 de 1993, en el presente proceso podrán participar las personas (naturales y/o jurídicas) consideradas legalmente capaces de conformidad con las disposiciones legales vigentes y siempre y cuando su objeto social se relacione y les permita desarrollar el objeto del presente proceso, en ese sentido (...) el objeto social del proponente USA POSTAL si se encuentra relacionado con el objeto del presente proceso”.*

Dentro de los requisitos de orden técnico establecidos para el proceso, en lo relacionado con la EXPERIENCIA ACREDITADA del proponente, el pliego de condiciones en el numeral 2.11.1.2.2 Experiencia Acreditada establece:

*El IDIPRON requiere que el proponente acredite la experiencia en máximo cinco contratos ejecutados que se encuentre reportados en el RUP, cuyo objeto guarde relación con el objeto del presente proceso (...) para el grupo respectivo (...).*

*GRUPO 1: El objeto de las certificaciones puede hacer referencia a la experiencia en la prestación del servicio de transporte de carga o al servicio particular que se requiere para el grupo.*

*GRUPO 2: El objeto de las certificaciones puede hacer referencia a la experiencia en la prestación del servicio de transporte de carga o al servicio particular que se requiere para el grupo.*

*Grupo 3: El objeto de las certificaciones puede hacer referencia a la experiencia en la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros o al servicio particular que se requiere para el grupo.*

De la lectura anterior, se confirma que la entidad no establece como requisito acreditar una experiencia específica para cada servicio, sino que abre la posibilidad que esta sea acreditada de una u otra manera a través de la certificación de experiencia del servicio de transporte de carga.

2. En el proceso licitatorio se hizo la declaratoria de desierto del grupo DOS de la licitación, situación originada de la manifestación hecha por parte de un proponente, expresando que la empresa USA POSTAL dentro de su propuesta aportó información que no se ajusta a la realidad, observación que se transcribe:

*“(…) a folio 49 de la propuesta presentada por USA POSTAL dicho proponente certificó bajo la gravedad del juramento que la totalidad de los vehículos requeridos por la entidad para el servicio de transporte de carga están afiliados a la empresa USA POSTAL SA (...) esa información no se ajusta a la realidad, para lo cual aportó Certificado de Tradición No. 4087 y 4088, de fecha 17/07/2014, expedidos por la Secretaría de Tránsito y Transporte, sede Operativa Cota, correspondiente a los vehículos de placas TLM997 y TTX663, respectivamente, en la que se señala en el espacio de “OBSERVACIONES” que el vehículo “NO SE ENCUENTRA AFILIADO A NINGUNA EMPRESA”.*

Por lo anterior y teniendo en cuenta que de los tres proponentes que presentaron oferta para el grupo DOS solo se encontraba habilitada la empresa USA POSTAL, se procedió por parte de la entidad a declarar desierto el grupo DOS de la licitación y compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación con el fin de investigar presuntas irregularidades en la propuesta presentada por el proponente USA POSTAL S.A. Lo aquí mencionado se encuentra consignado en el acta de la audiencia que decide sobre la Licitación<sup>4</sup>.

### **Selección Abreviada Menor Cuantía SAMC 016 de 2014**

Proceso adelantado para contratar el ítem descrito en el grupo dos que fue declarado desierto en la licitación 004 de 2014, donde presentaron propuesta de servicios las empresas USA POSTAL S.A y PLUSEL INGENIEROS S.A., siendo adjudicado el contrato No. 1824 de 2014 a la empresa USA POSTAL.

<sup>4</sup> Acta de audiencia que decide sobre la Licitación Pública 004-2014 de 16 de julio de 2014, artículo segundo y cuarto.

De la revisión del expediente contractual se evidencia que se persiste en las observaciones presentadas hacia la empresa adjudicataria, respecto de la acreditación de experiencia, inquietud presentada durante el proceso Licitatorio que se mencionó, en el cual la empresa USA POSTAL fue proponente. Para el efecto, se transcribe observación hecha por la empresa PLUSEL INGENIEROS S.A. 10 /04/2014:

*“De acuerdo con la experiencia presentada por el proponente Usa postal S.A. la cual tiene como objeto “el servicio de transporte de materiales, herramientas y equipos en vehículos tipo camión estacas y/o furgón”, esta no guarda relación alguna con el objeto que se pretende contratar en el presente proceso de selección, ya que este proponente acredita experiencia en el servicio de transporte en vehículos estacas y/o furgón, los cuales no son los medios indicados para el transporte de materiales granulares como lo son los escombros y más aún para el caso del transporte de lodos los cuales requieren de un manejo especial y características específicas de los vehículos de transporte los cuales deben ser volquetas cuya carrocería requiere de mecanismos hidráulicos para su operación, así como también dispositivos para el carpado y garantizar de esta manera que los escombros y lodos no se derramen y contamine las vías urbanas y rurales durante el transporte a los sitios de disposición final, de igual manera el Ministerio de medio Ambiente establece y reglamenta mediante la Resolución No.541 de 1994 “el cargue, descargue, transporte, almacenamiento y disposición final de escombros, materiales ,concretos y agregados sueltos de construcción, de demolición y capa orgánica, suelo y subsuelo de excavación”. Para este caso si se observa el proponente Usa postal no cumple con la experiencia anexada y por lo tanto no garantiza para la entidad el cumplimiento del futuro contrato ya que la necesidad que requiere la entidad es el transporte de materiales sueltos, a granel y lodos producto de la limpieza de alcantarillados y canales de desagües los cuales deben ser transportados en vehículos acondicionados para tal fin, es decir en volquetas, que dentro de la experiencia aportada por este proponente no está contemplada; por lo tanto dicha experiencia no se debería tener en cuenta.*

Respuesta de la Entidad Oficio 2014EE3329 del 11/04/2014:

*“En la Invitación Pública el numeral 4.1.2 Experiencia del Proponente, se solicita que el objeto de las certificaciones guarde relación con la experiencia en la prestación del servicio de transporte de carga, materiales o escombros. No se limita únicamente a un servicio de carga en particular, lo que permite la participación de más oferentes que puedan intervenir en el proceso y prestar el servicio a ser adjudicado. (...) Por lo anterior y teniendo en cuenta que el documento de experiencia de la empresa Usa postal S.A. en la prestación de servicios de transporte de materiales, cumple con los parámetros establecidos en la Invitación Pública, el mismo se encuentra como habilitado en el Proceso MC-002-2014.*

De todo lo expuesto anteriormente se observa que la entidad contrata el servicio de transporte de lodos y escombros con una empresa que no logra acreditar su experiencia específica para este tipo de servicio, no obstante el IDIPRON no haya tenido en cuenta este requisito de experiencia específica para la contratación, situación que genera la escogencia de un proponente que no logró demostrar la suficiente idoneidad para prestar el servicio requerido, que es diferente del que la empresa USA POSTAL demostró experiencia como es el transporte de carga. Aquí se resalta que las condiciones de experiencia de un proponente constituye un requisito habilitante, y estos mismos deben ser adecuados y proporcionales a la naturaleza del contrato que se suscribe, tal como lo expresa la Procuraduría general de la Nación<sup>5</sup>.

Cabe mencionar que la adjudicación del contrato 1824 de 2014 se da en el trascurso de una investigación al proponente USA POSTAL por parte de la Fiscalía 309 Seccional, de acuerdo a la tacha de falsedad de documentos presentados por esta empresa dentro de la Licitación LP 004 de 2014, investigación que no obstante se encuentra en curso, es un aspecto que debió ser tenido en cuenta al momento de adjudicación del contrato, más aun tratándose de un contratista a quien el IDIPRON ha encomendado la ejecución de recursos públicos por valor de \$ 1.952.199.434 durante la vigencia 2014, de acuerdo a la siguientes relación de contratos para la prestación del servicio de transporte:

**CUADRO No. 10**  
**RELACION DE CONTRATOS PARA LA PRESTACION DE SERVICIO DE TRANSPORTE**

CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR INICIAL	VALOR ADICION	VALOR TOTAL
2014-0696	USA POSTAL S.A.	Servicio de transporte de escombros, lodos y otros en vehículos con carrocería tipo Volco, cargados a máquina y a mano para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios a cargo del proyecto de inversión 724	27.720.000	13.860.000	41.580.000

<sup>5</sup> Expediente 42.282 (2011-00065) Contratación Estatal-Principios Rectores.

CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR INICIAL	VALOR ADICION	VALOR TOTAL
2014-0709	USA POSTAL S.A.	Servicio de transporte de escombros, lodos y otros en vehículos con carrocería tipo Volco, cargados a máquina y a mano para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios a cargo del proyecto de inversión 724	27.720.000	13.860.000	41.580.000
2014-1061	USA POSTAL S.A.	Prestar el servicio de transporte para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiese la entidad a cargo del proyecto de inversión 724	707.427.434	351.324.000	1.058.751.434.
2014-1092	UNION TEMPORAL ALIANZA TRANSCOOPA – ESCOLYTUR LTDA (ejecutor del contrato)	Prestar servicio de transporte para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiese la entidad a cargo del proyecto de inversión 724	131.250.000	65.625.000	196.875.000
2014-1824	USA POSTAL S.A.	Prestar el servicio de transporte de escombros, lodos y otros en vehículos con carrocería tipo Volco, cargados a máquina o a mano para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiese la entidad a cargo del proyecto de inversión 724	600.288.000	210.000.000	810.288.000

Fuente: Minutas contratos mencionados de la vigencia 2014.

La ausencia de exigibilidad en los pliegos de condiciones de requisitos relacionados con la experiencia específica del proponente y la posterior suscripción de un contrato con una empresa que no logró acreditar la experiencia específica del objeto contratado, generando un riesgo de incumplimiento de las obligaciones pactadas, genera un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la inobservancia de los principios de selección objetiva y planeación en la contratación estatal, infringiendo lo dispuesto en el artículo 29 de

la Ley 80 de 1993 y los postulados de la función pública del artículo 209 de la Constitución Política.

### **Valoración de la Respuesta**

En cuanto a este hallazgo, que se direccionó a la contratación de un contratista al momento de suscripción del contrato no contaba con la experiencia para desarrollar el objeto del mismo, se menciona que la experiencia debe ser proporcional al objeto contractual; así, no obstante en el negocio jurídico celebrado mediante contrato 1824 de 2014 se definió como objeto “Prestar el servicio de transporte para el desarrollo de las actividades objeto de los diferentes convenios suscritos y que suscribiere la entidad a cargo del proyecto de inversión 724”; el verdadero propósito de este contrato y servicio a prestar es el transporte de lodos y escombros.

Una experiencia apropiada es aquella que es semejante a las actividades previstas en el contrato a ejecutar, para el caso que nos ocupa, la empresa USA POSTAL no contaba con esa experiencia para un tipo especial de transporte como son lodos y escombros, no obstante la entidad no la haya requerido de esta manera, siendo lo más recomendable solicitar una experiencia que guardara relación y se relacione directamente con el transporte de lodos y escombros, ya que difiere del transporte de carga solicitado como certificación de experiencia.

Se ratifica como hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por violación a los Principios de Selección Objetiva y Planeación en la contratación estatal dentro de la suscripción del Contrato de Prestación de Servicios No. 1824 de 2014.

**ANEXO:**

**CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS**

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	4	N.A	2.1.1, 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4
2. DISCIPLINARIOS	3	N.A	2.1.2, 2.1.3, 2.1.4
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	0		

N.A: No aplica.