CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

INFORME DE VISITA FISCAL

INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO Y CULTURA – IDPC

DIRECCIÓN SECTOR DE EDUCACIÓN, CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

Bogotá D.C., Marzo de 2015

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO Y CULTURA - IDPC

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralor Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Sectorial	María Gladys Valero Vivas
Subdirector de Fiscalización	María Margarita Forero Moreno
Equipo de Auditoría	María del Pilar Serrano Vargas Alexandra Suárez Barreiro

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES 3

2. RESULTADOS OBTENIDOS 5

2.1. ANTECEDENTES 5

2.1.1. Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria por deficiente gestión técnica para la ejecución de estudios previos para la contratación de Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP del Conjunto Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil. 11

2.1.2. Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por deficiente ejecución y desarrollo para la contratación de la actualización de los estudios técnicos para la restauración y reforzamiento estructural para el Instituto Materno Infantil generando una gestión antieconómica debido al mayor valor pagado de $ 77.032.236. 15

3. ANEXO 25

3.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE OBSERVACIONES 25

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
MARÍA EUGENIA MARTÍNEZ DELGADO
Directora General
Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Visita Administrativa a los contratos relacionados con el Conjunto Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

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 visita 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 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 SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la visita adelantada, conceptúa que la gestión de los contratos auditados no cumplieron con los principios de

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

planeación, responsabilidad, economía, eficiencia, eficacia, de los recursos asignados a través de los convenios realizados con diferentes entidades para los estudios y diseño integral para la intervención, mantenimiento y restauración del Conjunto Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.

Tal como se detalla en el anexo del presente informe, se determinaron dos (2) hallazgos administrativos de los cuales uno (1) tiene presunta incidencia disciplinaria y la otra presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $77.032.236.

El objetivo de la visita administrativa Fiscal fue la verificación de los antecedentes del Conjunto Hospitalario San Juan de Dios - CHSJD e Instituto Materno Infantil – IMI, desde su declaratoria como Bien de Interés Cultural y la inversión realizada por las diferentes entidades involucradas Nacionales, Departamentales y Distritales.

En auditoria se evidenciaron deficiencias en la gestión por la entidad, por cuanto se encontró que los contratos realizados bajo los diferentes convenios carecen de una adecuada planeación para la ejecución del correcto mantenimiento y conservación del Conjunto Hospitalario, desde la declaratoria de Bien de Interés Cultural en el año 2012, de manera que ayudara a disminuir los riesgos de la inversión por los cambios externos dados, que han llevado a realizar hasta la fecha actualización de las consultorías para el Plan Especial de Manejo y Protección y los estudios y diseños integrales para su restauración.

Así mismo, se comprobó que la entidad no cuenta con una adecuada metodología técnica de ejecución de los estudios de sector, estudios de mercado y trazabilidad técnica en los procesos precontractuales y contractuales que permitan identificar los alcances y productos de la contratación de los estudios y diseños necesarios para la conservación de Bienes de Interés Cultural de manera estructurada y que permita mitigar los riesgos contractuales por lo que se incurre en la no exigibilidad de derechos a favor de la IDPC, por contratación incompleta y la adición contractual.

Atentamente,

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

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

2. RESULTADOS OBTENIDOS

De acuerdo con la documentación anexada a partir del acta de visita fiscal de carácter administrativo realizada el Instituto Distrital de Patrimonio y Cultura – IDPC realizada el 20 de enero y el 10 de febrero de 2015 para identificar la siguiente inversión realizada a la fecha para el Conjunto Hospitalario San Juan de Dios – CHSJD - e Instituto Materno Infantil – IMI:

2.1. ANTECEDENTES

El Conjunto Hospitalario San Juan de Dios - CHSJD, fue declarado como bien de interés cultural de carácter nacional, de conformidad con lo establecido en la Ley 735 de 2002, *"Por la cual se declaran monumentos nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil; se adoptan medidas para la educación universitaria y se dictan otras disposiciones"*. Y un alcance del objeto que define en los numerales: "*1) La elaboración de la parte normativa del Plan Especial de Protección – PEP –, del Centro Histórico de Bogotá, 2) La elaboración de la primera fase del Plan Especial de Protección – PEP de la Estación de la Sabana y del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil*" y definiendo en su cláusula sexta los aportes del convenio por valor de $354.812.753 por el Ministerio de Cultura.

De los cuales se asignaron de conformidad con el acta de inicio del 30 de enero de 2006, la revisión de los recursos estimados y asignados así: Normativa PER Centro Histórico de Bogotá $54.000.000, primera Fase PEP de estación de la sabana $24.000.000, primera Fase PEP del Hospital San Juan de Dios $24.000.000 y elaboración de estudios técnicos y obras prioritarias del Hospital San Juan de Dios $252.812.753.

Se realiza el convenio interadministrativo 1866 de2005 suscrito entre el Ministerio de Cultura y el IDPC (antigua Corporación La Candelaria) el cual teniendo en cuenta en el numeral 4) de sus considerandos se establece "*que es necesario adelantar los estudios técnico y propuesta de intervención y ejecución de las obras prioritarias del hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil*" y describe como objeto: "*Cooperar y aunar esfuerzos para identificar, proteger e intervenir el patrimonio cultural ubicado en Bogotá D.C*", con un valor de $354.812.753 dados por el Ministerio, para lo cual se asignó para el proyecto 7008 "*Renovación urbana y conservación del patrimonio cultural construido*" un valor de $250.812.753, los cuales se invirtieron con los contratos 028 de 2006, 066 de 2006 y 062 de 2006 suscritos por el IDPC; y al proyecto 7000 "*Promoción y divulgación de los valores culturales del patrimonio construido*" se asignó un valor de $104.000.000.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

Lo contratado bajo el convenio 1866 de 2005 realizados por el IDPC.

CUADRO 1
CONTRATOS DEL CONVENIO 1866 DE 2005

No CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR
Orden de prestación de Servicios No 028 de 2006	*JUAN CARLOS RIVERA*	*Diseño de sobrecubierta para el Edificio de Cocina y Comedores, y estudio preliminar de humedades de la Cubierta de la Capilla del Hospital San Juan de Dios*	*$ 6.085.000*
CONTRATO DE OBRA No 066 de 2006	*GUTAVO ADOLFO MURILLO SALDAÑA*	*Realizar por el sistema de administración delegada, la primera etapa de las obras prioritarias para la recuperación de las edificaciones que hacen parte del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil*	*$ 300.414.629*
Contrato de Interventoría No 062 de 2006	*Consorcio Hospital San Juan de Dios*	*Realizar la interventoría administrativa, técnica y contable para la primera etapa de las obras prioritarias para la recuperación de las edificaciones que hacen parte del Hospital San Juan de Dios*	*$ 49.474.000*
Contrato de Interadministrativo No 77 de 2006	*UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA*	*Elaborar primera fase de los Planes Especiales de Protección de la Estación de la Sabana y del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil de Bogotá D.C.*	*$ 149.200.000*
		TOTAL	**$ 505.173.629**

Fuente: IDPC

De esta contratación la inversión realizada por el IDPC correspondió a $150.360.876.[1]

Dentro de los avances y la gestión adelantada por el IDPC para la ejecución del Plan Especial de Protección se realizó el Convenio Interadministrativo No 077 de 2006 suscrito con la Universidad Nacional de Colombia por valor de $149.200.000 con el cual se conformó equipo de apoyo, para dar los lineamientos esenciales de los aspectos a ser analizados en la primera fase del mismo, entre los que se definió: estudio histórico urbano e histórico constructivos, definición de las áreas de influencia de los conjuntos arquitectónicos patrimoniales, aspectos de

[1] Nota: en la información suministrada por el IDPC, no se evidenció acta de adición del convenio 1866 de 2005, ni acta de liquidación del mismo.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

valoración, aspectos de planeación urbana y normas aplicables, situación económica y financiera y aspectos institucionales.

Dentro del alcance del contrato de obras prioritarias No 066-2006, se realizó la construcción de sobrecubierta, desmonte de elementos sueltos y limpieza de Pabellón de cocinas y comedores, obras de mantenimiento tales como limpieza de canales, bajantes recuperación de cubierta, reparación de sistema de drenajes de aguas lluvias y fachada principal del edificio del Instituto Materno Infantil entre otras.

En el año 2007 se celebra el convenio interadministrativo 650-07 suscrito entre el IDPC y el Ministerio de Cultura con el objeto de "*Aunar esfuerzos para la elaboración de los estudios técnicos y el proyecto de restauración del Instituto Materno Infantil de la ciudad de Bogotá*" por un valor de $300.000.000 entregados por el Ministerio, con la cual se realiza la siguiente contratación.

CUADRO 2
CONTRATOS DEL CONVENIO 650 DE 2007

No CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR
Contrato de Consultoria No 095 de 2007	*MAX OJEDA GÓMEZ*	*Elaborar los estudios técnicos y el proyecto de restauración del Instituto Materno Infantil de la ciudad de Bogotá D.C,. Bien de Interés Cultural del ámbito nacional, de acuerdo con la descripción especificaciones en el Pliego de Condiciones y en la propuesta, documentos que forman parte integral del Contrato.*	*$ 262.959.500*
Contrato de Interadministrativo No 104 de 2007	*UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA*	*Realizar la Interventoria administrativa, técnica y contable de los estudios técnicos y el proyecto de restauración del Instituto materno infantil de Bogotá D.C. Bien de Interés Cultural del orden nacional de acuerdo con las especificaciones técnicas contenidas en los términos de referencia del proceso de menor cuantía No IDPC-PMC-08-2007, y la propuesta radicada No 2007ER45555 de 26 de diciembre de 2007, documentos que forman parte integral del Contrato*	*$ 52.500.000*
		TOTAL	**$315.459.500[2]**

Fuente: IDPC

[2] En la información suministrada por el IDPC no se evidenció acta de adición al convenio 650 de 2007, ni acta de liquidación del mismo.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

Dentro del alcance del contrato de consultoría 095 de 2007, se contempló el diagnostico detallado de la situación actual del inmueble, análisis de las necesidades requeridas para su correcto funcionamiento y adaptación a la normativa vigente.

Dentro de la descripción a su vez, se contempla que el "*el contratista se obliga a acompañar al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural durante el proceso de solicitud de la resolución aprobatoria del Ministerio de Cultura, Plan de regularización y manejo, Plan Especial de Protección, trámite de la Licencia de Construcción y la ejecución de las obras correspondientes…*"

Se señala que el Diagnóstico debería incluir como mínimo los componentes de Estudio histórico, investigación constructiva, actualización del levantamiento arquitectónico, Levantamiento topográfico y altimétrico del edificio, Levantamiento arquitectónico general y detallado del edificio, registro fotográfico y evaluación estructural, incluyendo la calificación y estudio patológico, estudio fitosanitario de la estructura en madera y evaluación de las instalaciones hidrosanitarias, eléctricas y de iluminación, como evaluación del sistema de dotación hospitalaria, y programa médico arquitectónico, los cuales fueron remitidos al Ministerio de Cultura el 3 de Abril de 2009 por la Subdirección técnica de Intervención del IDPC, estudios que fueron aprobados mediante Resolución N°1929 de 2010, del mismo Ministerio.

El 1 de junio de 2007, la Fundación Cívica interpuso acción popular en contra del Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, Departamento de Cundinamarca, Beneficencia de Cundinamarca y el Distrito Capital. Mediante providencia del 9 de febrero de 2009, el Juzgado, el Juzgado Doce Administrativo de Bogotá, ampara el derecho colectivo a la defensa del patrimonio cultural de la nación con relación al monumento integrado por el Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil y ordena a los demandados entre ellos, el Ministerio de Cultura y el Distrito Capital, adelantar las gestiones necesarias para las salvaguardia del Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.

Este fallo fue ratificado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de junio de 2012, en el articulo tercero señala: "***ORDENAR*** *al gobierno nacional por intermedio del* ***DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MINISTERIO DE CULTURA Y MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL****, para que en cumplimiento a sus atribuciones legales, dentro del término de tres (3) meses, contados a partir del día siguiente a la ejecutoría de esta sentencia, realice las gestiones para obtener los recursos*

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

apropiaciones para restaurar, recuperar, conservar y defender el patrimonio cultural de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil", en su artículo sexto indica: "***ORDENAR al DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y AL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ*** *propendan por la conservación y cuidado de los monumentos nacionales Hospital San Juan de Dios y Materno Infantil según la competencia asignada por la Constitución política y la Ley.*"

Igualmente, se establece en el artículo séptimo del citado fallo lo siguiente: ***"ORDENAR A LA BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA*** *y a la* ***FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS-en liquidación*** *realicen el mantenimiento y reparaciones necesarias para la conservación del monumento nacional San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil*".

En noviembre de 2012, el Ministerio de Cultura emite concepto jurídico manifestando la conveniencia de elaborar el Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP de forma conjunta con el Distrito Capital (Secretaría de Distrital de Planeación, Secretaría Distrital de Salud de Salud y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural (IDPC).

En Diciembre de 2012 se realiza convenio interadministrativo No 2625 suscrito entre la Secretaria Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, y el Instituto Distrital de Patrimonio y Cultura – IDPC con el objeto de "*Aunar esfuerzos para la actualización de los estudios técnicos y el Proyecto de Restauración del Instituto Materno Infantil del Conjunto hospitalario San Juan de Dios*" con un valor de $439.970.271 aportados por el Fondo Financiero Distrital de Salud.

En octubre de 2013 se realiza el convenio interadministrativo 1795 suscrito en la Secretaria Distrital de Planeación - SDP, el Instituto Distrital de Patrimonio y Cultura, y el Fondo Financiero Distrital de Salud – Secretaria de Salud, el cual tiene por objeto "*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para la elaboración del Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP en el marco del conjunto monumental del Hospital San Juan de Dios*", y por un valor de $1.450.000.000, los aportes de las partes son: El Fondo de Salud – Secretaría de Salud, aporta recursos por valor de $897.000.000, y la SDP aportará $203.000.000, el IDPC aporta recursos por $350.000.000 los cuales estarán representados en servicios profesionales para apoyar la supervisión a la Elaboración del PEMP, que corresponden a los que a continuación se citan y que se pactaron con el objetivo de apoyar la supervisión del contrato interadministrativo 232 que se suscribió el 1 de noviembre de 2014 con la Universidad Nacional de Colombia para la elaboración del PEMP, a saber:

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

CUADRO 3
CONTRATOS DE SUPERVISION PEMP

Contrato y fecha	Contratista	Objeto	Valor Contratado	Estado	Valor Ejecutado	Valor a favor de la entidad
276 del 17 de diciembre de 2013	*Dorys Patricia Noy Palacios*	*Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural realizando la dirección del equipo interdisciplinario de apoyo a la Supervisión del contrato Interadministrativo No. 232 de 2013-2508 de 2013, que tiene por objeto la elaboración del Plan Especial de Manejo y Protección del Conjunto Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, ubicado en la Av. Carrera 10 No. 1-59 Sur y Av. Carrera 10 No. 1-66.*	*$68,850,000*	*Terminado según acta del 12 de octubre de 2014*	*$68.850.000*	-
277 del 17 de diciembre de 2013	*Lina María Flórez Sanabria*	*Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural como profesional de apoyo del equipo interdisciplinario de soporte a la supervisión del Contrato Interadministrativo No. 232 de 2013-2508 de 2013,*	*$45,000,000*	*Terminación Anticipada del Contrato, según acta del 12 de sep. de 2014*	*$40.000.000*	*$5.000.000*
284 del 23 de diciembre de 2013	*Daniel Lehoucq Angulo*	*Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural como asesor urbano en apoyo a la supervisión del Contrato Interadministrativo No. 232 de 2013-2508 de 2013.*	*$65.050.000*	*Acta de finalización del 12 de octubre de 2014*	*$62.050.000*	-
290 del 27 de diciembre de 2013	*Cristhian Ortega*	*Prestar sus servicios profesionales como asesor en economía en apoyo a la supervisión del Contrato Interadministrativo No. 232 de 2013 ¿ 2508 de 2013*	*$56.000.000*	*Terminación Anticipada del Contrato, según acta del 12 de sep. de 2014*	*$52.800.000*	*$3.300.000*
299 del 30 de diciembre de 2013	*Margarita Cecilia Mariño Von Hildebrand*	*Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural como asesora en patrimonio como apoyo a la Supervisión del Contrato Interadministrativo No. 232 de 2013-2508 de 2013, q*	*$56,100,000*	*Terminación Anticipada del Contrato, según acta del 12 de sep. de 2014*	*$52.800.000*	*$3.300.000*
300 del 30 de diciembre de 2013	*Sandra Duque Rico*	*Prestar sus servicios profesionales como asesor en arquitectura hospitalaria en apoyo a la supervisión del Contrato Interadministrativo No. 232 de 2013 - 2508 de 2013,*		*Terminación Anticipada del Contrato, según acta del 12 de sep. de 2014*	*$52.800.000*	*$3.300.000*
TOTAL					*$344.200.000*	*$14.900.000*

Fuente: IDPC

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

Evaluados los contratos seleccionados, se presentan los siguientes resultados:

2.1.1. Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria por deficiente gestión técnica para la ejecución de estudios previos para la contratación de Plan Especial de Manejo y Protección – PEMP del Conjunto Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.

En noviembre 1 de 2013 se suscribe el Contrato Interadministrativo 232 de 2013, suscrito entre el IDPC y la Universidad Nacional de Colombia –UNAL, por un valor de $1.650.000.000 con el objeto de la elaboración del Plan Especial de Manejo y Protección del Conjunto Hospitalario San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, ubicado en la Av. Carrera 10 No. 1-59 Sur y Av. Carrera 10 No. 1-66

En la cláusula cuarta del Contrato Interadministrativo 232 de 2013, describe que los aportes los realiza el Ministerio de Cultura en cuantía de $550 millones y el F.F.D.S- SDS y SDP en $1.100 millones.

La cláusula segunda del contrato establece que el plazo de ejecución será de ocho (8) meses contados a partir de la suscripción del acta de iniciación, la cual se realiza el 28 de noviembre de 2013, fijándose el 27 de agosto de 2014 la fecha de terminación. El citado elemento contractual se suspende el 20 de diciembre de 2013 y se reinicia el 21 de enero de 2014.

El 21 de agosto de 2014 el contrato se prorroga en tres (3) meses y quince (15) días y posteriormente el primero (1) de diciembre de 2014 se prorroga nuevamente en dos (2) meses y quince días (15); así es que para el momento de la visita al IDPC el contrato se encuentra en ejecución.

Consultado el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), se observa que el proceso fue creado el 21 de noviembre de 2014, esto eso con posterioridad a la suscripción del Contrato; es decir, que se trasgrede lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1510 de 2013; además de esto la entidad no ha realizado el reporte de las modificaciones teniendo en cuenta que el Contrato se suspendió y posteriormente se prorrogo en dos oportunidades.

Observa este organismo fiscalizador que los Estudios Previos que anteceden a la suscripción del Contrato Interadministrativo contienen algunas inconsistencias tales como la inobservancia a la realización, elaboración y sustentación de unos debidos estudios de mercado que permitieran establecer el valor real del contrato

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

a suscribir como se percibe en el acápite sexto (6) denominado: "*ANALISIS TECNICO Y ECONOMICO QUE SOPORTA EL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO*"

Así las cosas el Instituto solo se basó para estimar el valor del contrato a suscribir, en la propuesta económica que la Universidad Nacional presentara en mayo de 2013.

Se ha identificado por este Órgano de Control que el IDPC que no cuenta con las herramientas técnicas necesarias para desarrollar de manera eficiente los estudios previos realizados un efectivo análisis del sector y del mercado, así.

En términos generales se entiende como consultoría aquella actividad que, por especializada, sólo puede ser realizada por personas que tienen un gran conocimiento y experiencia sobre una materia o asunto específico, y en cuya ejecución prevalece el ejercicio del intelecto.

La consultoría traduce una actividad intelectual y autónoma, ejecutada por una persona natural o jurídica, que se presenta, entre otras formas en la emisión de conceptos, estudios, recomendaciones y opiniones, relacionadas con una determinada área, actividad o asunto, basadas en un conocimiento especializado y/o una experiencia que permiten dar respuestas y ofrecer soluciones óptimas a problemas específicos.

En lugar de un concepto general, en este sentido señala en el artículo 32, numeral 2 de la Ley 80 de 1993 que:

"Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, pre factibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.

Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos"

Se ha identificado que el IDPC[3], realiza en los estudios previos al convenio 232 de 2013, invitación a cotizar a tres firmas para realizar el comparativo de precios de mercados, y que a su vez se compara con la base de datos realizada por la Subdirección de Intervención.

[3] Acta de visita administrativa Fiscal al IDPC de 20 de enero y 11 de febrero de 2015.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

Situación que carece de soporte técnico, toda vez, que no se obtiene respuesta, y se tiene como único referente del mercado la oferta presentada por la Universidad Nacional de Colombia por valor de $ 1.650 millones.

Sin embargo, no se cuenta con una metodología técnica apropiada que permita al Instituto, identificar el mercado real, y estudio del sector[4], ya que únicamente se cuenta con una base de datos que maneja la Subdirección de Intervención, la cual no forma parte del proceso precontractual, y no cuenta con un soporte técnico unificado para todos los procesos del IDPC, así como no permita identificar factores tales como el tamaño de la firma o empresas. Consultadas, la disposición de personal técnico requerido, perfiles y experiencia, entre otros, del mercado de la consultoría.

La base de datos establecida por la Entidad, define perfiles de profesionales sin determinar la experiencia y trayectoria profesional de referencia o establecida para el PEMP; es decir, no tiene unificados los criterios a tener en cuenta para los proceso de consultoría de manera que se permita identificar claramente los componentes de pago real a tener en cuenta dentro de la definición de Costos Directos de Consultoría, Costos Indirectos y cuantificación del factor multiplicador[5] de conformidad con la media dada por las firmas y empresas con las que el instituto ha venido contratando, como punto de partida por ejemplo.

Es de aclarar que la contratación estatal requiere unificar los criterios y factores técnicos para garantizar la ejecución en un contexto de equilibrio y eficiencia, pues los riesgos jurídicos pueden derivar problemas por reclamaciones o sobre costos innecesarios incrementando el riesgo como un factor determinante de la contratación que pone en evidencia la falta de planificación contractual, unanimidad de criterios técnicos y su materialización, en contravía de lo normado entre otros, en los artículos 15 y 20 del Decreto 1510 de 2013

Conforme a lo anterior, se evidencia que, no se cumple con lo establecido en el manual de procesos de compra de bienes y servicios del IDPC en el cual se establece, para los

---

[4] El cual tampoco corresponde a la simple labor de realizar cotizaciones

[5] "*El multiplicador de un contrato debe cubrir los costos de una firma y reconocer un honorario. Las firmas consultoras tienen unos costos laborarles, unos gastos generales de administración y unos costos de capital que tienen que aplicar y repartir entre sus contratos para que sean absorbidos por el costo del personal facturable.*
Estos costos de administración varían con el tiempo debido a factores internos y externos que afectan a la firma y al trabajo. Entre dichos factores se pueden mencionar: nuevos contratos, contratos terminados, rotación de personal, cambios en la legislación laborar, variaciones en el costo de vida, ampliación o reducción de la firma, etc.
Las firmas de igual tamaño y antigüedad seguramente tendrán condiciones administrativas y laborales que implican costos diferentes y por consiguiente multiplicadores diferentes.
Adicionalmente, el incremento de las prestaciones sociales con el transcurso del tiempo, incide sobre el factor multiplicador, por lo tanto éste no puede mantenerse estático para una compañía. Para trabajos cuya duración sea mayor de un año debe preverse un multiplicador que contemple esta variación"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

procesos de contratación por el sistema de concurso de méritos: "*Análisis que soporta el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo.*"; esto como requisito para los estudios previos, teniendo en cuenta la necesidad de la entidad por unificar el criterio técnico y definir unas reglas de juego clara que permitan identificar el **análisis del sector** desde una perspectiva organizacional, técnica y económica del sector de la consultoría para la preservación de inmuebles de patrimonio cultural de la ciudad, acorde a lo establecido en el artículo 15 del Decreto 1510 de 2013.

VALORACION DE LA RESPUESTA

Una vez evaluada la respuesta entregada por el IDPC se ratifica el hallazgo planteado toda vez que no desvirtúa los argumentos con los cuales se soportó el mismo. Es de acotar que la respuesta ratifica la necesidad de realizar por la Subdirección de Intervención del IDPC la estructuración debida de los criterios técnicos para la definición de la necesidades reales de cada proyecto, con un debido análisis del sector, que permita definir claramente el alcance de los estudios y diseños, así como también proyectar estructuradamente la ejecución de los mismos. Por lo que se debe implementar condiciones y parámetros del mercado de la consultoría de manera que sea valorado todos los posibles riesgos de la inversión pública realizada, definiéndose los alcances de cada estudio de acuerdo con los profesionales requeridos, áreas propuestas a intervenir y componentes técnicos a valorar, sin que esto resulte un imprevisto o una necesidad posterior, lo va en contravía con el cumplimiento misional del IDPC dentro de los principios del administración pública.

En lo que atañe a la obligatoriedad de la publicación en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), si bien es cierto que el IDPC a través de la resolución 435 de del 19 de julio de 2013, se acogió al régimen de transición dispuesto en el artículo 162 del decreto 1510 de 2013, no es menos cierto que el artículo 2.2.5 del Decreto 734 de 2012 debía aplicarse en razón a que el contrato fue suscrito a la luz de y que el artículo citado establece la obligatoriedad de la Publicidad del procedimiento en el Secop al señalar: *"La entidad contratante será responsable de garantizar la publicidad de todos los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva. La publicidad a que se refiere este artículo se hará en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) (...) 18. El contrato, las adiciones, prórrogas, modificaciones o suspensiones (....)"*

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

En consecuencia se confirma **un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria,** y se debe incluirse en el plan de mejoramiento de la entidad, las respectivas acciones de mejora.

2.1.2. Observación Administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por deficiente ejecución y desarrollo para la contratación de la actualización de los estudios técnicos para la restauración y reforzamiento estructural para el Instituto Materno Infantil generando una gestión antieconómica debido al mayor valor pagado de $ 77.032.236.

El contrato de consultoría 147 de 2013, suscrito entre el IDPC y GUSTAVO MURILLO SALDAÑA, el cual tiene como objeto: "*La actualización de los estudios técnicos para la restauración y reforzamiento estructural para el Instituto Materno Infantil, ubicado en la Av. Carrera 10 # 1 – 66 sur, en Bogotá D.C.*" por un valor inicial de $349.498.962 con un IVA incluido de $48.206.752.

Se evidenció que el contrato de consultoría para la actualización de los estudios técnico para la restauración de Institutito Materno Infantil – IMI, no se encuentra en concordancia y trazabilidad técnica requerida para su ejecución y desarrollo, así como incongruencia en la propuesta económica presentada por el Contratista, la cual no es medible dentro del alcance. Tenido en cuenta en los estudios previos realizados por la entidad toda vez, que se evidencian las siguientes irregularidades, así

El convenio 2625 de 2012[6] define en su cláusula séptima alcances del convenio: "*incluye entre otras las siguientes etapas: Actualización y complementación de los estudios y propuesta de intervención ajustada a la NSR -2010, teniendo en cuenta las necesidades del servicio de salud actual y definitivas para el edificio, las cuales comprenden: - Complementación del levantamiento arquitectónico (acceso a la totalidad de los espacios), - Actualización de redes e instalaciones técnicas: eléctricas, hidrosanitarias, gases, voz y datos, aire acondicionado. – estudio de vulnerabilidad sísmica y proyecto estructural (Norma Sismo resistente NSR-10). – Revisión y actualización del diagnóstico y calificación del inmueble (en particular de las fachadas). – Actualización del proyecto de adecuación funcional. – Actualización del proyecto de restauración. – Diseño de espacios exteriores. – Presupuesto de obra con especificaciones técnicas y precios unitarios APU's (por etapas). – Presupuesto de dotación de equipos (incluye fichas técnicas). – Programación de obra. Se busca hacer una intervención, de forma respetuosa y ceñida a las normas de protección patrimonial*

[6] Folios 13 al 39 Convenio 2625 de 2012 – Informe técnico Requerido.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

estipuladas en las distintas cartas internacionales y de acuerdo a las normas hospitalarias vigentes." Subrayado fuera de texto.

El concurso de méritos IDPC-CM-09-2013, presenta deficiencias de los estudios previos, toda vez, que carece de trazabilidad técnica que permita identificar claramente por los oferentes los requisitos de los profesionales mínimos y el alcance de los diseños técnicos requeridos de conformidad con lo establecido en requerimiento técnico del convenio 2625 de 2012[7].

Llama la atención que se realice por el Instituto la contratación del PEMP[8] a través del convenio 232 de 2012, sin que a la fecha, haya sido aprobado este instrumento de gestión y planificación, por el IDPC, la Secretaría de Planeación Distrital y el Ministerio de Cultura y sin embargo, en el año 2013 se haya suscrito el contrato 147 de 2013, para nueva actualización y complementación de los diseños para el Instituto Materno Infantil, el cual forma parte del Conjunto Hospitalario San Juan de Dios[9].

El Formato No 2 Propuesta Económica del proceso IDPC-CM-09-2013 describe de forma general los Gastos Administrativos, Personal Profesional propuesto, un total de Honorarios, y simplemente se señala en una nota que *"se deben tener en cuenta todos los costos, directos e indirectos en los que se vaya a incurrir durante el desarrollo del contrato, tal como se indica en el pliego de condiciones, para el cálculo de todos los valores";* por el contrario involucra un ítem de Gastos Reembolsables los cuales no tienen ningún carácter técnico para la consultoría, dejando de lado la inclusión del Factor Multiplicador, es decir, que el Formato anexo al proceso, no guarda ninguna trazabilidad técnica con la base de datos y requerimientos profesionales establecidos en la base de datos realizado por el IDPC.

---

[7] Folio 10 Carpeta del Convenio 2625 de 2012.

[8] Cartilla " Patrimonio Cultural para Todos" en su pág. 30 define el PEMP:
" *un instrumento de gestión y planeación dentro del Régimen Especial de Protección, establecido selectivamente con la finalidad de determinar acciones de protección, conservación y sostenibilidad en el tiempo para algunos BIC"*

En la pág. 28 describe:
" *..el otorgamiento de cualquier clase de licencia por autoridades ambientales, territoriales, o por* ***las curadurías*** *para llevar a cabo acciones materiales sobre inmuebles declarados BIC,* ***deben sujetarse a los alcances del Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP–*** *si éste existe"*

http://vigias.mincultura.gov.co/Documents/Cartilla-Patrimonio-Cultural-para-todos-pdf.pdf

[9] Según informado en visita administrativa de 10 de febrero de 2015.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

CUADRO 4
ESTUDIO DE MERCADO IDPC

PROFESIONAL	CONTRATOS IDPC (1)	ESTUDIO DE MERCADO (2)	PROMEDIO	SUBTOTAL
DIRECTOR DE CONSULTORIA	$ 6.255.167	$ 9.981.000	$ 8.118.083	$ 22.730.633
COORDINADOR DE ESTUDIOS	$ 5.350.500	$ 4.541.667	$ 4.946.083	$ 34.622.583
ASESOR ESTRUCTURAL	$ 6.683.667	$ 8.647.667	$ 7.665.667	$ 16.097.900
ARQUITECTO ASESOR	$ 4.676.722	$ 9.407.500	$ 7.042.111	$ 24.647.389
ASESOR HOSPITALARIO	$ -	$ 6.807.000	$ 6.807.000	$ 13.614.000
ASESOR BIENES MUEBLES	$ 4.925.574	$ 4.418.500	$ 4.672.037	$ 3.270.426
ASESOR DE TRÁNSITO	$ -	$ 8.543.333	$ 8.543.333	$ 9.397.667
HISTORIADOR	$ 4.949.000	$ 7.213.000	$ 6.081.000	$ 5.472.900
INGENIERO AMBIENTAL	$ -	$ 6.106.500	$ 6.106.500	$ 12.823.650
INGENIERO HIDROSANITARIO	$ 5.049.000	$ 5.320.850	$ 5.184.925	$ 16.591.760
INGENIERO MECANICO		$ 5.320.850	$ 5.184.925	$ 16.591.760
INGENIERO ELÉCTRICO	$ 5.049.000	$ 7.913.350	$ 6.481.175	$ 20.739.760
SUBTOTAL COSTOS DIRECTOS				**$ 196.600.428**
FACTOR MULTIPLICADOR 1,58				**$ 310.628.676**
GASTOS ADMINISTRATIVOS				**SUBTOTAL**
ALQUILER COMPUTADORES			$ 70.000	$ 4.900.000
SERVICIOS DE TRANSPORTE			$ 4.503.000	$ 8.555.700
PAPELERIA COPIAS SERVICIOS			$ 400.000	$ 2.800.000
SECRETARIA salario mínimo			$ 1.037.000	$ 3.629.500
CONTADOR Profesional Categoría 3			$ 1.789.000	$ 3.756.900
MENSAJERO salario mínimo			$ 864.000	$ 3.024.000
PLOTTER			$ 1.724.000	$ 10.344.000
SUBTOTAL GASTOS ADMINISTRATIVOS				**$ 37.010.100**
SUBOTOTAL COSTOS DIRECTOS				**$ 310.628.676**
UTILIDAD 5%				**$ 15.531.434**
TOTAL COSTOS ESTUDIOS				**$ 363.170.210**
IVA 16%				**$ 58.107.234**
TOTAL ESTUDIO DE MERCADO IDPC				**$ 421.277.444**
				$ 485.951.215
				$ 466.354.626
				$ 282.018.558
				$ 413.900.461
				$ 372.510.415

Fuente: IDPC

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

- El estudio realizado por el IDPC contempla la participación de un ingeniero mecánico, el cual responden por su perfil profesional a la actualización de los diseños técnicos mecánicos de las edificaciones, tales como aire acondicionado, red contraincendios, y ascensores, entre otros.

- A su vez, este estudio previo, involucra otros profesionales, como asesor ambiental, en tránsito, y bienes muebles, los cuales no están dentro de los criterios técnicos de profesional mínimo exigido, lo que evidencia la falta de trazabilidad técnica y definición del alcance de los diseños realmente requeridos.

- En tal sentido se evidencia que la propuesta económica presentada por GUSTAVO MURILLO SALDAÑA de conformidad con el Formato No 2 no los contemple, así como por el contrario involucre un ítem como imprevisto.

CUADRO 5
PROPUESTA ECONÓMICA GUSTAVO MURILLO SALDAÑA

CONCEPTO	VALOR UNITARIO MENSUAL	TIEMPO (En meses)	DEDICACIÓN	VALOR TOTAL
GASTOS ADMINISTRATIVOS				
Arrendamiento	$ 1.250.000	6		$ 7.500.000
Papelería	$ 950.000	6		$ 5.700.000
Equipos	$ 4.540.000	2		$ 9.080.000
Transporte	$ 450.000	6		$ 2.700.000
Fotografías	$ 750.000	6		$ 4.500.000
Impresiones	$ 580.000	6		$ 3.480.000
Imprevistos	$ 2.750.000	6		$ 16.500.000
Servicios Contables	$ 680.000	6		$ 4.080.000
Pólizas y legalización Contrato	$ 2.500.000	1		$ 2.500.000
PERSONAL PROFESIONAL				
Director de estudios	$ 33.500.000	6	40%	$ 80.400.000
Asesor en Arquitectura Hospitalaria	$ 8.950.000	6	30%	$ 16.110.000
Asesor Estructural	$ 23.950.000	6	30%	$ 43.110.000
Asesor Suelos	$ 9.150.000	6	30%	$ 16.470.000
Asesor Eléctrico	$ 19.500.000	6	20%	$ 23.400.000
Asesor Hidráulico	$ 15.500.000	6	20%	$ 18.600.000
Historiador	$ 6.550.000	6	20%	$ 7.860.000
SUBTOTAL				**$ 261.990.000**
VALOR DEL CONTRATO				
Honorarios				$ 261.990.000
Gastos Reembolsables				$ 11.912.000

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

CONCEPTO	VALOR UNITARIO MENSUAL	TIEMPO (En meses)	DEDICACIÓN	VALOR TOTAL
Subtotal				$ -73.902.000
Utilidad			10%	$ 27.390.200
IVA			16%	$ 71.214.520
			TOTAL	$ 372.506.720

Fuente: IDPC

- La propuesta realizada por el contratista, presentó un error aritmético evidenciado durante la audiencia del proceso IDPC-CM-09 de 2013 en fecha 19 de Julio de 2013, en donde el comité evaluador dejó como costos directos del contrato el valor de $301.292.200 y no el valor de $297.464.200 que se entendería de dicha corrección aritmética como se indica el cuadro 6.

- La propuesta económica presentada por el contratista y aproada por el IDPC también indica la ejecución del proyecto en un máximo de 6 meses, lo que puede implicar un riesgo para cualquier reclamación posterior, toda vez, que el contrato tiene definido un plazo de siete (7) meses.

CUADRO 6
CORRECCIÓN ARITMÉTICA DE LA PROPUESTA ECONÓMICA
GUSTAVO MURILLO SALDAÑA

CONCEPTO	VALOR UNITARIO MENSUAL	TIEMPO (En meses)	DEDICACIÓN	VALOR TOTAL
GASTOS ADMINISTRATIVOS				
Arrendamiento	$ 1.250.000	6		$ 7.500.000
Papelería	$ 950.000	6		$ 5.700.000
Equipos	$ 540.000	2		$ 9.080.000
Transporte	$ 450.000	6		$ 2.700.000
Fotografías	$ 750.000	6		$ 4.500.000
Impresiones	$ 580.000	6		-
Imprevistos	$ 2.750.000	6		$ 16.500.000
Servicios Contables	$ 680.000	6		$ 4.080.000
Pólizas y legalización Contrato	$ 2.500.000	1		$ 2.500.000
PERSONAL PROFESIONAL				
Director de estudios	$ 33.500.000	6	40%	$ 80.400.000
Asesor en Arquitectura Hospitalaria	$ 8.950.000	6	30%	$ 16.110.000
Asesor Estructural	$ 23.950.000	6	30%	$ 43.110.000
Asesor Suelos	$ 9.150.000	6	30%	$ 16.470.000
Asesor Eléctrico	$ 19.500.000	6	20%	$ 23.400.000
Asesor Hidráulico	$ 15.500.000	6	20%	$ 18.600.000

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

CONCEPTO	VALOR UNITARIO MENSUAL	TIEMPO (En meses)	DEDICACIÓN	VALOR TOTAL
Historiador	$ 6.550.000	6	20%	$ 7.860.000
SUBTOTAL				**$ 258.510.000**
VALOR DEL CONTRATO				
Honorarios				$ 258.510.000
Gastos Reembolsables				$ 11.912.000
Subtotal				**$ 270.422.000**
Utilidad			10%	$ 27.042.200
Subtotal				**$ 297.464.200**
IVA			16%	$ 47.594.272
			TOTAL	**$ 345.058.472**

Fuente: IDPC

- Se realiza adición al contrato de consultoría 147 de 2013, en fecha de 21 de Noviembre de 2014 por valor de $28.188.000 IVA incluido, con el fin de incorporar el diseño de aire acondicionado y calefacción a la Consultoría.

CUADRO 7
PAGOS REALIZADOS AL CONTRATO 147 DE 2013

Factura	Valor antes de IVA	IVA	TOTAL
774	$ 120.516.880	$ 19.282.701	$ 139.799.581
809	$ 120.516.880	$ 19.282.701	$ 139.799.581
856	$ 60.258.440	$ 9.641.350	$ 69.899.790
857	$ 12.150.000	$ 1.944.000	$ 14.094.000
		VALOR TOTAL PAGADO	**$ 363.592.952**
		VALOR ACTUAL DEL CONTRATO	$ 377.686.952
		VALOR PENDIENTE POR PAGAR	$ 14.094.000

Fuente: IDPC – Realizó: Equipo Auditor

- El IDPC ha realizado a la fecha de la presente visita, cuatro pagos a cargo del contrato 147 de 2013 por un valor total facturado de $377.686.952.

Se ha evidenciado que el IDPC no cuenta con una trazabilidad técnica adecuada que le permita medir y cuantificar los alcances de los contratos de consultoría de diseños, toda vez, que no se define dentro del anexo técnico de los pliegos de condiciones del proceso IDPC CM-09-2013, los criterios establecidos y tenidos en cuenta en el momento de la ejecución de los estudios previos o de mercados establecidos por la Subdirección técnica de Intervención, así como lo establecido como requerimiento técnico establecido en el convenio 2625 de 2012.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

Es decir, que la metodología del componente técnico no guarda las debidas proporciones que permitan cuantificar y establecer claramente el alcance y productos esperados de la consultoría, lo cual supone un riesgo en la contratación, toda vez, que no se cuenta con una metodología técnica apropiada que permita el Instituto, identificar el mercado real, y estudio del sector[10], ya que únicamente se cuenta con una base de datos que maneja la Subdirección de Intervención, la cual, no forma parte del proceso, y no cuenta con el soporte técnico unificado, que permita identificar factores tales como el tamaño de la firma o empresa y la disposición de personal técnico requerido, entre otros, del mercado de la consultoría.

La base de datos establecida por la Entidad, define perfiles de profesionales sin determinar la experiencia y trayectoria profesional de referencia o establecida para el contrato de consultoría; es decir, que de manera clara se permita identificar los componentes del alcance de la misma, los productos esperados, el metraje a intervenir, y el pago a tener en cuenta dentro de la definición de Costos Directos de Consultoría, Costos Indirectos y cuantificación del factor multiplicador[11].

Es de aclarar que la contratación estatal requiere unificar los criterios y factores técnicos para garantizar la ejecución en un contexto de equilibrio y eficiencia, pues los riesgos jurídicos pueden derivar problemas por reclamaciones o sobre costos innecesarios incrementando el riesgo como un factor determinante de la contratación que pone en evidencia la falta de planificación contractual, unanimidad de criterios técnicos y su materialización, en contravía de lo normado entre otros, en los artículos 15 y 20 del Decreto 1510 de 2013.

A su vez, se realizó adición al contrato de consultoría por un componente técnico, (diseño de sistema de aire acondicionado y calefacción) que es tenido en cuenta dentro de los estudios técnicos de mercado propuestos, al establecerse el profesional técnico requerido para su desarrollo, es decir, que aunque son

---

[10] El cual no corresponde a la simple labor de realizar cotizaciones.

[11] *"El multiplicador de un contrato debe cubrir los costos de una firma y reconocer un honorario. Las firmas consultoras tienen unos costos laborarles, unos gastos generales de administración y unos costos de capital que tienen que aplicar y repartir entre sus contratos para que sean absorbidos por el costo del personal facturable.*
Estos costos de administración varían con el tiempo debido a factores internos y externos que afectan a la firma y al trabajo. Entre dichos factores se pueden mencionar: nuevos contratos, contratos terminados, rotación de personal, cambios en la legislación laborar, variaciones en el costo de vida, ampliación o reducción de la firma, etc.
Las firmas de igual tamaño y antigüedad seguramente tendrán condiciones administrativas y laborales que implican costos diferentes y por consiguiente multiplicadores diferentes.
Adicionalmente, el incremento de las prestaciones sociales con el transcurso del tiempo, incide sobre el factor multiplicador, por lo tanto éste no puede mantenerse estático para una compañía. Para trabajos cuya duración sea mayor de un año debe preverse un multiplicador que contemple esta variación"

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

previstos por la entidad, no fueron claras las condiciones, el alcance y productos establecidos en la contratación de la consultoría para su oferta y contratación, generando un mayor valor a pagar por el IDPC de $28.188.000.

CUADRO 7
CUANTIFICACIÓN DE SOBRE COSTOS DE LA OFERTA ECONÓMICA DEL CONTRATISTA

CONCEPTO	VALOR UNITARIO MENSUAL	TIEMPO (En meses)	DEDICACIÓN	VALOR TOTAL	VALOR SOBRECOSTO
GASTOS ADMINISTRATIVOS				**$ 56.040.000**	**$ 16.500.000**
Arrendamiento	$ 1.250.000	6		$ 7.500.000	
Papelería	$ 950.000	6		$ 5.700.000	
Equipos	$ 4.540.000	2		$ 9.080.000	
Transporte	$ 450.000	6		$ 2.700.000	
Fotografías	$ 750.000	6		$ 4.500.000	
Impresiones	$ 580.000	6		$ 3.480.000	
Imprevistos	$ 2.750.000	6		$ 16.500.000	$ 16.500.000
Servicios Contables	$ 680.000	6		$ 4.080.000	
Pólizas y legalización Contrato	$ 2.500.000	1		$ 2.500.000	
PERSONAL PROFESIONAL				**$ 205.950.000**	**$ -**
Director de estudios	$ 33.500.000	6	40%	$ 80.400.000	
Asesor en Arquitectura Hospitalaria	$ 8.950.000	6	30%	$ 16.110.000	
Asesor Estructural	$ 23.950.000	6	30%	$ 43.110.000	
Asesor Suelos	$ 9.150.000	6	30%	$ 16.470.000	
Asesor Eléctrico	$ 19.500.000	6	20%	$ 23.400.000	
Asesor Hidráulico	$ 15.500.000	6	20%	$ 18.600.000	
Historiador	$ 6.550.000	6	20%	$ 7.860.000	
SUBTOTAL				**$ 61.990.000**	**$ 16.500.000**
VALOR DEL CONTRATO					
Honorarios				$ 261.990.000	$ 16.500.000
Gastos Reembolsables				$ 11.912.000	$ 11.912.000
Subtotal				**$ 273.902.000**	**$ 28.412.000**
Utilidad			10%	$ 27.390.200	$ 13.695.100
Subtotal				**$ 301.292.200**	**$ 42.107.100**
IVA			16%	$ 48.206.752	$ 6.737.136
			TOTAL	**$ 349.498.952**	**$ 48.844.236**

Fuente: IDPC Realizó: Equipo Auditor

Es decir, no se tuvo en cuenta, ni en los pliegos de condiciones, ni en la etapa de evaluación, que fuera evaluado y puntuado el componente económico del proceso, de manera que se garantizara la coherencia técnica, que permita identificar las irregularidades y **sobre costos** que esta lleve, transgrediéndose así por el IDPC

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

los principios de **planeación**[12], **responsabilidad**[13] y **economía**[14] de la inversión pública, al generarse un mayor valor del contrato al aceptar la propuesta económica con ítems, tales como imprevistos[15] por un valor de $16.500.000, Gastos Reembolsables por valor de $11.912.000, en costos directos; así como valores unitarios de pago mensual a profesionales, sobredimensionados y fuera de los precios de mercado, como es el caso del Director de consultoría con un valor mensual de $33.500.000, un asesor estructural con pago mensual $ 23.950.000, y una utilidad del 10%, es decir, el doble de la identificada en el mercado por la Subdirección técnica de Intervención, situación que ha generado un mayor valor a pagar por $48.844.236.

Por lo anterior, se determina una observación administrativa con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria de acuerdo con lo establecido en la Constitución

---

[12] Con relación al principio de planeación la Procuraduría General de la Nación, se ha referido en los siguientes términos:
"...El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición.
El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).
(...) La finalidad de las exigencias contenidas en los numerales 7 y 12 citados es que las entidades estatales, con antelación a la apertura del proceso de selección, o a la celebración del contrato, según el caso, tengan previamente definida la conveniencia del objeto a contratar, la cual la reflejan los respectivos estudios (técnicos, jurídicos o financieros) que les permitan racionalizar el gasto público y evitar la improvisación, de modo que, a partir de ellos, sea posible elaborar procedimientos claros y seguros que en el futuro no sean cuestionados. Su observancia resulta de suma importancia, en la medida que el desarrollo de una adecuada planeación permite proteger los recursos del patrimonio público, que se ejecutarán por medio de la celebración de los diferentes contratos". Subrayado fuera de texto.

[13] *Principio de responsabilidad: enfatiza la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación, la necesidad de estudios previos, la responsabilidad de los contratantes y contratistas. (Ver artículo 26 de la Ley 80 de 1993).*

[14] *Economía: Propende por procedimientos ágiles y responsables en el proceso de selección y adjudicación de un contrato. Con fundamento en lo anterior, se debe precisar que el interés que se persigue con la contratación estatal, no es el del lucro de la entidad estatal, ni mucho menos el del lucro de particulares, sino el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines, tal como lo precisa la misma ley 80 de 1993, en su artículo 3° al indicar con claridad los fines de la contratación estatal en Colombia.*

[15] Fallo de segunda instancia de 21 de marzo de 2006, proferido por la Procuraduría Primera Delegada Contratación Estatal, Radicación N° 095-01399-2002.

La Procuraduría General de la Nación se ha referido en los siguientes términos:

> *"...el contrato de obra pública, como aquellos que celebran las entidades estatales para la construcción mantenimiento, instalación y en general para la realización de cualquier tipo de actividad material, sobre bienes inmuebles, cualquiera sea la modalidad de ejecución y pago del precio pactado.*
> *Entre las modalidades de pago se incluye el de precios unitarios, compuesto por los costos directos y los indirectos, para estos últimos se incluye el componente A.I.U., es decir, administración imprevistos y utilidades.*
> *Reitera, que este incremento se cobra única y exclusivamente en los contratos de obra.*
> *El contrato de suministro es aquel que tiene por objeto la adquisición por parte de la administración, de los bienes muebles que requiere para el cumplimiento de sus fines y servicios; generalmente consumibles o de ágil deterioro por el uso. Convenio que por su naturaleza y en razón a que el objeto contractual se limita al suministro o entrega de los elementos requeridos, no le es aplicable el factor A.I.U."*

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

Nacional articulo 209; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículo 3, 23, 25 numerales 4, 7 y 12 artículo 26 numeral 1, 2, 3, 4 y 5; Decreto 1510 de 2013, articulo 27 y 67 y Decreto 2326 de 1995, en cuantía de $77.032.236.

VALORACION DE LA RESPUESTA

Una vez evaluada la respuesta entregada por el IDPC se ratifica el hallazgo planteado toda vez que no desvirtúa los argumentos con los cuales se soportó el mismo. Es de acotar que la respuesta ratifica la necesidad de realizar por la Subdirección de Intervención del IDPC la estructuración debida de los criterios técnicos para la definición de la necesidades reales de cada proyecto, con un debido análisis del sector, que permita definir claramente el alcance de los estudios y diseños, así como también proyectar estructuradamente la ejecución de los mismos. Por lo que se debe implementar condiciones y parámetros del mercado de la consultoría de manera que sea valorado todos los posibles riesgos de la inversión pública realizada, definiéndose los alcances de cada estudio de acuerdo con los profesionales requeridos, áreas propuestas a intervenir y componentes técnicos a valorar, sin que esto resulte un imprevisto o una necesidad posterior, lo va en contravía con el cumplimiento misional del IDPC dentro de los principios del administración pública.

Si bien es cierto que cada una de la contratación analizada, cuenta con alcances técnicos diferentes, uno de ellos, él de la Consultoría para la intervención del Instituto Materno Infantil, debe responder a lo establecido y aprobado dentro del Plan Especial de Manejo y Protección, entendido éste como define la cartilla del mismo Instituto como "*un instrumento de gestión y planeación dentro del Régimen Especial de Protección, establecido selectivamente con la finalidad de determinar acciones de protección, conservación y sostenibilidad en el tiempo para algunos BIC*[16]", que involucra todo el Conjunto Hospitalario San Juan de Dios, en el entendido que éste, es un proyecto macro que debe responder a las necesidades de la ciudad, proyectadas por la misma Secretaría de Salud, así como a la nueva adquisición del Conjunto Hospitalario dada por el Distrito.

En consecuencia se confirma **un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de $77.032.236,** y se debe incluirse en el plan de mejoramiento de la entidad, las respectivas acciones de mejora.

[16] Subrayado fuera de texto.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888

3. ANEXO

3.1. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE OBSERVACIONES

TIPO DE OBSERVACION	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	2	N.A	2.1.1, 2.1.2,
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A	2.1.1, 2.1.2.
3. PENALES	N.A	N.A	N.A
4. FISCALES	1	$77.032.236	2.1.2
➢ Contratación - Obra Pública	N.A	N.A	
➢ CONTRATACIÓN -	N.A	N.A	
➢ Prestación de Servicio Contratación -	N.A	N.A	
➢ Suministros	N.A	N.A	
➢ Consultoría y otros	1	$77.032.236	
➢ Gestión Ambiental	N.A	N.A	
➢ Estados Financieros	N.A	N.A	
TOTALES (1,2,3 y 4)	1	$77.032.236	

N.A: No aplica.

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX 3358888