



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL – IDPC

AUDITORÍA A LA CONTRATACIÓN

CÓDIGO AUDITORÍA N° 216

Periodo Auditado 2018

PAD 2019

DIRECCIÓN SECTOR CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE

Bogotá, D.C. diciembre de 2019

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

Carrera 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

*JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA*  
Contralor de Bogotá D.C.

*MARÍA ANAYME BARÓN DURÁN*  
Contralora Auxiliar

*GABRIEL HERNANDO ARDILA ASSMUS*  
Director Sectorial

*MAYRA LORENA MURCIA PINILLA*  
Subdirectora de Fiscalización

Equipo de Auditoría:

Johan Vadith Gómez Reyes	Gerente 039-01
Jaime Rodríguez Vargas	Profesional Universitario 219-03
Natalia Mora Vega	Profesional Universitario 219-01
Gina A. Quevedo Castellanos	Contratista de Apoyo
Julio Bayardo Salamanca Martínez	Contratista de Apoyo

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>4</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....</b>	<b>7</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>13</b>
3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO .....	13
3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	14
3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA .....	14
<b>4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO .....</b>	<b>41</b>

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

### CÓDIGO DE AUDITORÍA 216

Bogotá, D.C.

Doctor

**MAURICIO URIBE GONZÁLEZ**

Director General

Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC

Calle 8 #8-52

Código Postal 111711

Ciudad

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

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 de Patrimonio Cultural - IDPC vigencia 2018, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión a la contratación de la vigencia 2018.

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 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; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en

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

Carrera 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL PROCESO DE GESTIÓN CONTRACTUAL.**

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría desempeño adelantada, conceptúa sobre la gestión del proceso de Gestión Contractual del IDPC, en función de los principios de eficiencia, eficacia y economía evaluados.

Se determinó que el Instituto Distrital de Patrimonio Cultura - IDPC, durante la vigencia 2018, suscribió a 31 de diciembre de 2018, 440 contratos por valor de \$30.675.000.385 y se evaluó una muestra de 16 contratos que asciende a la suma de \$10.804.978.385, equivalente al 35.2%. De este universo general, se seleccionaron siete (7) contratos de prestación de servicios profesionales, un (1) contrato de arrendamiento, un (1) contrato de seguro, un (1) contrato de prestación de servicio de vigilancia, reportados en las alertas socializadas y emitidas en los boletines mensuales del año 2018 por la Subdirección de Estadística - Dirección de Planeación de la Contraloría de Bogotá, tres (3) contratos de obra, tres (3) contratos de interventorías, seleccionados por mayor cuantía.

Producto de la auditoría de desempeño, código 216, practicada a la muestra, se configuraron seis (6) hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) tienen presunta incidencia disciplinaria, una (1) presunta incidencia penal y una (1) presunta incidencia fiscal.

Las deficiencias en la planeación y gestión antieconómica, las debilidades en la asegurabilidad y reporte de la información, soportan los hallazgos determinados en el presente informe

Aunado a lo anterior, se pudo determinar debilidades importantes y falta de efectividad en el sistema de control interno que permiten fallas en la aplicación de los procesos y procedimientos derivando en adiciones contractuales.

## **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

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

Carrera 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

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

Atentamente,



GABRIEL HERNANDO ARDILA ASSMUS  
Director Técnico Sectorial de Fiscalización

Revisó: Gabriel Hernando Ardila Assmus  
Director Técnico Sectorial de Fiscalización  
Johan Vadith Gómez Reyes Gerente 039-01  
Elaboró: Equipo Auditor

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

## **2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA**

El Artículo 92 del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, transformó la Corporación La Candelaria, en el INSTITUTO DISTRITAL DE PATRIMONIO CULTURAL - IDPC, establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa y financiera, adscrito a la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte y tiene como misión: *"El Instituto Distrital de Patrimonio Cultural promueve y gestiona la preservación y sostenibilidad del patrimonio cultural de Bogotá, mediante la implementación de estrategias y acciones de identificación, valoración, protección, recuperación y divulgación, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos patrimoniales y culturales de la ciudadanía y afianzar el sentido de apropiación social del patrimonio cultural"*.

A partir de esta reforma administrativa, el IDPC tiene a su cargo adelantar acciones dirigidas al patrimonio material e inmaterial en toda Bogotá, y concentrar esfuerzos en sitios de la ciudad ya reconocidos por su valor patrimonial.

El IDPC, cuenta con cinco (5) Objetivos Estratégicos, estos son: 1. Fomentar la apropiación social del patrimonio cultural tangible e intangible, 2 Gestionar la recuperación de Bienes y Sectores de Interés Cultural en el Distrito Capital, 3. Promover la inversión pública y privada con el fin de garantizar la sostenibilidad del patrimonio cultural, 4. Divulgar los valores de patrimonio cultural en todo el Distrito Capital y 5. Fortalecer la gestión y administración institucional.

La gestión del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC, es auditada por este Ente de Control de manera posterior y selectiva a partir de una muestra representativa a la contratación suscrita por el Instituto en la vigencia 2018, mediante la aplicación de las normas de auditoría de general aceptación, con el fin de conceptuar sobre la eficiencia, eficacia y economía con que actuó el gestor público.

El Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC, durante la vigencia 2018, suscribió a 31 de diciembre de 2018, 440 contratos por \$30.675.000.385, la contratación más alta fue en los servicios profesionales con 342 contratos.

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

Carrera 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Cuadro N°1  
Contratos suscritos por IDPC a 31 de diciembre 2018

Cifras en pesos \$

Tipología específica	Valores en pesos	Cantidad de contratos
10- CONTRATO DE OBRA	4.731.849.442	6
121-COMPRVENTA (BIENES MUEBLES)	495.512.473	17
131-ARRENDAMIENTO DE BIENES MUEBLES	74.956.722	2
132-ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES	38.513.172	1
21-CONSULTORÍA (INTERVENTORÍA)	1.758.560.997	5
30-SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y/O REPARACIÓN	165.945.239	8
31-SERVICIOS PROFESIONALES	20.620.841.855	342
33-SERVICIOS APOYO A LA GESTION DE LA ENTIDAD (SERVICIOS ADMINISTRATIVOS)	631.199.900	46
35-SERVICIOS DE COMUNICACIONES	85.327.782	1
43-SUMINISTRO DE SERVICIO DE VIGILANCIA	1.105.383.298	1
44-SUMINISTRO DE SERVICIO DE ASEO	171.994.895	1
48-OTROS SUMINISTROS	275.695.554	4
49-OTROS SERVICIOS	2.460.000	1
50-SERVICIOS DE TRANSPORTE	47.104.000	1
72-CONTRATO DE SEGUROS	339.655.056	2
911-CONTRATO INTERADMINISTRATIVO	130.000.000	2
<b>Total, General</b>	<b>30.675.000.385</b>	<b>440</b>

Fuente: Memorando de Asignación Radicación # 3-2019-27054 del 2019-09-12 SIVICOF- IDPC a diciembre-2018

Para la muestra de contratación, se tomó como base la información reportada por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural – IDPC en la vigencia 2018 a través del aplicativo SIVICOF, Informes de las Auditorías de Regularidad, Desempeño y Visitas de Control Fiscal, igualmente las alertas socializadas y emitidas en los boletines mensuales del año 2018 por la Subdirección de Estadística - Dirección de Planeación y las recomendaciones enviadas mediante el radicado 3-2018-31916 del 20-11-2018, "calificación definitiva MIR 2019", la aplicación del "Procedimiento para adelantar Auditoría de Desempeño" y sus anexos de la Resolución Reglamentaria 026 del 17 de junio de 2019 de la Contraloría de Bogotá; así mismo, para complementar la muestra de auditoría, se recibió información en archivo Excel, reportada por el IDPC mediante radicado 1-2019-10419 del 26 - 4 - 2019.

De acuerdo con la información anterior, la muestra asciende en cuantía a \$10.804.978.385 equivalente al 35.2%, la cual se discrimina a continuación:

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Cuadro N°2  
Muestra evaluación gestión contractual

Cifras en pesos \$

N° Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos
3-2018	3-3-1-15-02-17-1112-140	Prestación de Servicios Profesionales	(Cód. 240) Prestar servicios profesionales al IDPC para apoyar la consolidación de la propuesta integral del Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP del Centro Histórico de Bogotá D.C, en lo relacionado con los levantamientos arquitectónicos del inventario-valoración del patrimonio cultural inmueble.	22.282.000
4-2018	3-3-1-15-02-17-1112-140	Prestación de Servicios Profesionales	(Cód. 236) Prestar servicios profesionales al IDPC para apoyar la consolidación de la propuesta integral del Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP del Centro Histórico de Bogotá D.C, en lo relacionado con los levantamientos arquitectónicos del inventario-valoración del patrimonio cultural inmueble.	22.282.000
11-2018	3-1-1-02-03-01-0000-00	Prestación de Servicios Profesionales	(Cód. 001) Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural en temas de derecho urbano y administrativo relacionados con la sostenibilidad jurídica del patrimonio cultural del Distrito.	106.048.800
170-2018	3-3-1-15-03-25-1107-158	Prestación de Servicios Profesionales	(Cód. 300) Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para apoyar el diseño gráfico del plan de exposiciones temporales del Museo de Bogotá, así como las piezas gráficas requeridas por la entidad.	50.883.333
184-2018	3-3-1-15-02-17-1114-140	Prestación de Servicios Profesionales	(Cód. 085) Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para realizar el acompañamiento de los contratos relacionados con las actividades necesarias para la ejecución de la restauración integral de la Iglesia del Voto Nacional.	102.960.000

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Nº Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos
246-2018	3-3-1-15-02-17-1112-140	Prestación de Servicios Profesionales	(Cód. 172) Prestar sus servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para apoyar las acciones requeridas en la consolidación de la propuesta integral del Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP- del Centro Histórico de Bogotá D.C., particularmente en la propuesta urbana general de los aspectos físico-técnicos.	29.400.000
286-2018	3-1-2-02-01-00-0000-00 / 3-3-1-15-07-42-1110-185	Arrendamiento	Contratar el alquiler e instalación de computadores de escritorio con su respectiva configuración y puesta en funcionamiento en las instalaciones del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural	102.762.235
299-2018	3-1-2-02-06-01-0000-00 / 3-3-1-15-07-42-1110-185 / 3-3-1-15-03-25-1107-158	Seguros	Contratar un programa de seguros que ampare los bienes e intereses patrimoniales del instituto distrital de patrimonio cultural y aquellos por los cuales sea o llegare a ser responsable.	340.326.764
305-2018	3-1-2-02-05-01-0000-00 / 3-3-1-15-07-42-1110-185 / 3-3-1-15-03-25-1107-158	Prestación de Servicios	Prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, en la modalidad de vigilancia fija armada, con medios técnicos y tecnológicos, a los bienes muebles e inmuebles que conforman el patrimonio de la entidad y de los cuales es o llegare a ser legalmente responsable.	762.381.612
361 - 2018	3-3-1-15-02-17-1114.	Obra	(Cód. 161) Ejecutar bajo la modalidad de precios unitarios sin fórmula de reajuste las obras necesarias para la conservación y restauración de las fachadas del Edificio Liévano y del Palacio Municipal, actual sede de la Alcaldía Mayor de Bogotá en la ciudad de Bogotá, D.C., en el marco del convenio 097 de 2017, suscrito entre la Secretaría General, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría Jurídica y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural.	897.282.137

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
 Carrera 32A No. 26A-10  
 Código Postal 111321  
 PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

Nº Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos
433/2018	3-3-1-15-02-17-1114.	Interventoria	(Cód. 62) Realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera de la obra que tiene por objeto: "Ejecutar bajo la modalidad de precios unitarios sin fórmula de reajuste las obras necesarias para la conservación y restauración de las fachadas del Edificio Liévano y del Palacio Municipal, actual sede de la Alcaldía Mayor de Bogotá en la ciudad de Bogotá, D.C., en el marco del convenio 097 de 2017, suscrito entre la Secretaría General, la Secretaría de Gobierno, la Secretaría Jurídica y el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural".	205.001.300
409-2018	3-3-1-15-02-17-1114.	Prestación de Servicios Profesionales	(Cód. 516) Prestar servicios profesionales al Instituto Distrital de Patrimonio Cultural para orientar y apoyar la verificación técnica de la documentación expedida con ocasión de las solicitudes de intervención de anteproyectos y conceptos de norma en Bienes de Interés Cultural (BIC) de Bogotá que se radican ante la entidad.	21.080.000
460-2018	3-3-1-15-02-17-1114.	Obra	(Cód. 160) Ejecutar las obras por precios unitarios fijos para la restauración del presbiterio, transepto y cúpula de la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional.	6.336.926.182
468	3-3-1-15-02-17-1114.	Interventoria	(Cód. 61) Realizar la interventoría integral del contrato de obra que tiene por objeto: "Ejecutar las obras por precios unitarios para la restauración del presbiterio, transepto y cúpula de la Basílica Menor del Sagrado Corazón de Jesús - Iglesia del Voto Nacional".	1.144.394.047
486	3-3-1-15-02-17-1114.	Obra	(Cód. 536) Realizar las obras de intervención de conservación-restauración de monumentos y/o esculturas en el espacio público en la ciudad de Bogotá D.C.	494.401.756

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

Carrera 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

Nº Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos
481-2018	3-3-1-15-02-17-1114.	Interventoría	(Cód. 537) Realizar la interventoría integral del contrato de obra cuyo objeto es: "realizar las obras de intervención de conservación-restauración de monumentos y/o esculturas en el espacio público en la ciudad de Bogotá D.C."	166.566.781

Fuente: Fuente: Oficio Radicado 20191100024461 del 25-04-2019 del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural- IDPC, Radicado Contraloría de Bogotá 1-2019-10419 del 26-04-2019 y SIVICOF a 31 de diciembre de 2018

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO

Efectuada la evaluación del control fiscal interno del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC, a partir de la muestra de contratación, es preciso manifestar que se evidenciaron deficiencias en el proceso contractual, como es la omisión en la publicación en el SECOP de soportes que exige la norma y el suministro de la información que presenta inconsistencias; situaciones que advierten debilidades en el sistema de Control Interno en el proceso contractual.

##### **3.1.1 Hallazgo administrativo por la no asegurabilidad de la información en el Contrato de Obra No. 460 de 2018**

El Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, efectuó el reporte mensual de contratación a la Contraloría de Bogotá mediante el "Formato electrónico 14199 CB 0012 del informe 50 de Contratación", con transmisión al SIVICOF el "2018-12-11" con "corte 2018-11-30", informando que el plazo de ejecución para el Contrato de Obra 460 de 2018 es de 2 meses, contrario a lo pactado en el citado contrato que fue de 13 meses, es decir no reportó la fecha real de ejecución.

Igualmente, el Instituto, mediante oficio con radicado 20191100024461 del 25/04/2019 da respuesta a la solicitud de información ocasional requerida por la Dirección de Cultura, Recreación y Deporte de este Ente de Control, con oficio radicado IDPC- 20195110026532 con el fin de realizar sus actividades de planeación del proceso auditor (Auditoría de Desempeño Código No. 216, PAD 2019), precisando que el estado de ejecución del Contrato de Obra 460 de 2018 "(...) es terminado y con ejecución del 40% (...)", lo cual no corresponde a la realidad, toda vez que a la fecha de cierre de la fase de ejecución de esta auditoría este contrato se encuentra en ejecución y con un avance físico del 51.11%.

Con base en la situación anterior, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural efectúa reportes mensuales y envía información sin asegurar su confiabilidad, contrario a su deber de que la información reportada cumpla con la asegurabilidad, oportunidad y confiabilidad, incumpliendo presuntamente el literal e del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Situación generadora de un hallazgo administrativo por la no asegurabilidad de la información en el Contrato de Obra No. 460 de 2018

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

## Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal

Una vez revisada y analizada la respuesta al informe preliminar, remitida por el Sujeto de Control, no desvirtúa el hecho observado, al contrario con su respuesta se confirma la materialización de los errores enunciados por este ente de control, los cuales califica como involuntario, traslape de la información, reconociendo estar en la búsqueda de su solución mediante procesos de automatización y centralización de la información.

Por lo anterior no se aceptan los argumentos de la respuesta y se mantiene la observación configurándose un **hallazgo administrativo por la no asegurabilidad de la información en el Contrato de Obra No. 460 de 2018.**

### 3.2 SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

Efectuado el seguimiento al plan de mejoramiento suscrito y reportado por el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural - IDPC al Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF de la Contraloría de Bogotá, con el "Formulario 14251 CB 0402 F: Plan de Mejoramiento – Formulación, recepción 2019 – 08- 30", se evidenció que las acciones formuladas por el ente auditado en el Factor Gestión Contractual se encuentran en ejecución y con fecha de terminación igual o superior al 31 de diciembre de 2019 ((cuatro (4) a 31 de diciembre de 2019, dos (2) a 31 de mayo de 2020 y diez (10) para el 19 de agosto de 2020)<sup>1</sup>. Por lo tanto, en el presente proceso auditor no procede su calificación.

### 3.3 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA

Como resultado de esta Auditoría de Desempeño se presentan los siguientes hallazgos:

#### **3.3.1 Hallazgo administrativo por la reducción probatoria de la unidad documental del Contrato de Obra No. 460 de 2018.**

Evaluado y analizado el Contrato de Obra 460 de 2018, se estableció que en el expediente del contrato, tan solo han sido incorporados los registros documentales generados en la etapa precontractual y los comprendidos entre el 6 de diciembre de 2018 al 17 de julio de 2019 de la etapa de ejecución, es decir la radicación de

<sup>1</sup> Informe Final de Auditoría de Regularidad vigencia 2018, PAD 2019, Código No. 211. Páginas 32 a la 101 numerales 3.1.3.1 al 3.1.3.16 de la Contraloría de Bogotá.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

la cuenta de cobro del anticipo y de las facturas 1 al 6 con sus respectivos anexos (actas de cortes de obra 1 al 6, informes mensuales 1 al 6, informes semanales, certificaciones expedidas por la interventoría, actas de mayores y menores, cantidades de obra no previstas, informes de supervisión e interventoría y órdenes de pago, entre otros), faltando los correspondientes al período comprendido entre el 18 de julio al 31 de octubre de 2019, en la unidad documental.

Al no incorporar los registros generados en el día a día del contrato de obra 460 de 2018 a su unidad documental, se ocasiona que la unidad documental puesta a disposición del equipo auditor, tan solo contenga soportes a corte 17 de julio de 2019, que corresponden al 18% de la ejecución financiera del contrato, cuando a corte 6 de noviembre de 2019 esta unidad debería integrar los soportes correspondientes a su ejecución financiera la cual asciende al 50% (Radicado 20192000070991 del 08/11/2019) generando que la unidad documental no cumpla en su totalidad su función probatoria. Se incumple presuntamente el literal I del artículo 4 de la ley 594 de 2000.

Situación generadora de un hallazgo administrativo por la reducción probatoria de la unidad documental del Contrato de Obra No. 460 de 2018.

**Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta al informe preliminar, remitida por el sujeto de control no desvirtúa el hecho observado, al contrario, con su respuesta se confirma el impacto que tiene la no centralización y unificación de la información para atender a sus clientes internos y externos.

El IDPC no es ajeno a dicha realidad, a tal punto de determinar que dicha necesidad debe ser atendida mediante la automatización, centralización y unificación de la información, y trabaja en pro del logro de este objetivo, pero el cual no se ha materializado a la fecha.

Prueba de ello son los errores enunciados por este ente de control y que sustentan la observación comunicada y materia de su respuesta, máxime que se solicitó poner a disposición del equipo auditor la unidad documental del contrato 460/2018 para el ejercicio del control fiscal por parte de este órgano de control, la cual en desarrollo del archivo de gestión físico debe ser conformada día a día en forma integral por las partes aportantes al proceso, centralizando y remitiendo con debida oportunidad los documentos generados en las diferentes etapas del proceso contractual observado, visto en este momento desde la arista del archivo



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

de gestión, dado que no aplica en este momento lo relativo a las transferencias primarias, una de las etapas enunciadas por el IDPC en su respuesta.

De otro lado, si la entidad está consolidando apartes de la unidad documental en medio digital, con herramientas tales como Orfeo, al ser solicitada la unidad documental debe entonces ser puesta a disposición del ente de control tanto lo consolidado en físico como en el medio digital o virtual previsto en su archivo de gestión, dada la migración de la cultura de papel a la digital y/o virtual.

Por lo anterior se mantiene la observación y se configura un **hallazgo administrativo por la reducción probatoria de la unidad documental del Contrato de Obra No. 460 de 2018.**

### ***3.3.2 hallazgo administrativo por cuanto se realizó la aprobación de pólizas de garantía con errores en la transcripción de la fecha de los contratos de prestación de servicios profesionales Nos. 003 y 004 de 2018.***

Evaluated and analyzed the contractual file in what respects to the contracts of professional services Nos. 003 and 004 of 2018, whose object is "Provide professional services to IDPC to support the consolidation of the integral proposal of the Special Plan for Management and Protection -PEMP of the Historic Center of Bogotá D.C, in what relates to the architectural surveys of the inventory-evaluation of the cultural real estate", it is evidenced that in the constitution of the guarantee policies, required for each contract, in the part of "OBJECT OF THE POLICY" it remained as "THE COMPLIANCE AND THE QUALITY OF THE SERVICE, ACCORDING TO CONTRACT NUMBER IDPC - PSP-003-2017 and IDPC-PSP-004-2017", situation that is not appropriate, every time that these contracts are of the 2018 vigency and not 2017, notwithstanding the previous, the entity carried out the approval of the guarantees without that it required the contractor the correction of the error in the respective policies.

Mencionada situación conlleva a un posible incumplimiento del numeral 3.1.2.5 del manual de contratación de la entidad, así mismo con lo normado en el artículo 2.2.1.2.3.1.7, 2.2.1.2.3.1.1.2 y 2.2.1.2.3.1.15 del Decreto 1082 de 2015, artículo 7 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 34 numerales 1 y 2 de la Ley 734 de 2002.

Situación generadora de un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

## **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, no desvirtúan la observación presentada por el grupo auditor, toda vez que no se puede excusar en un error involuntario el equivocarse al momento de hacer los registros de los últimos cuatro dígitos que corresponden al año de la nomenclatura del contrato, toda vez que el funcionario encargado de realizar la aprobación de las pólizas debe hacer una revisión exhaustiva y detallada de los documentos que reposan en la carpeta contractual, junto con los de la póliza que se constituye a favor del contrato y más aún cuando el documento “aprobación de póliza” su fin esencial es el de verificar que la póliza entregada por el contratista cumpla con la totalidad de los requisitos del contrato y corresponda al contrato efectivamente celebrado.

Sin embargo, y teniendo en cuenta, que una vez detectado el error, y como se indica en la sección denominada “Condiciones” aparte “Comentarios internos” fueron aclarados los números de los contratos IDPC-PSP-003-2018 Y IDPC-PSP-004-2018, respectivamente, luego de haberse aprobado las pólizas, es pertinente mantener la observación administrativa con base en los considerandos anteriores, retirándose la incidencia disciplinaria y configurándose un **hallazgo administrativo por cuanto se realizó la aprobación de pólizas de garantía con errores en la transcripción de la fecha de los contratos de prestación de servicios profesionales Nos. 003 y 004 de 2018.**

### ***3.3.3 hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no publicar en el SECOP I, los documentos que exige el procedimiento en el contrato de Prestación de Servicios Profesionales 246 de 2018.***

Evaluados y analizados los siguientes expedientes contractuales, así como las publicaciones realizadas en el SECOP II, se pudo establecer lo siguiente:

Respecto de los contratos de prestación de servicios profesionales Nos. 003 y 004 de 2018, se pudo evidenciar que realizaron unas publicaciones de manera extemporánea en la página del SECOP II tal y como se observa a continuación:

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Contrato No.003 de 2018.

### Información general

Identificación contrato

ID del contrato: AECOP-001-POCOTR-201758  
Versión del contrato: 1  
Estado del contrato: Firmado  
Fecha de generación del estado: 15 días de tiempo transcurrido  
Número del Contrato: BPOC-PP-2018-010  
Objeto del contrato: Prestar servicios profesionales al ICMC para apoyar la construcción de la conexión integral del Plan Especial de Manejo y Protección (PEM) del Cerro Melonero de Bogotá D.C. en el marco del convenio de colaboración y subcontrato de inversión y operación de patrimonio cultural inmueble.  
Tipo de Contrato: Prestación de servicios  
¿Asociado a otro contrato?:  Sí  No  
Fecha de inicio del contrato: 15 días de tiempo transcurrido  
Fecha de terminación del contrato: 29/07/2018 11:59:00 PM  
¿Liquidación?:  Sí  No  
¿Obligaciones de naturaleza?:  Sí  No  
¿Obligaciones por consumo?:  Sí  No  
¿Previsible?:  Sí  No

Identificación Empresa Proveedor



### Condiciones

Condiciones ejecución y entrega

Condiciones de entrega: A definir

Fecha inicio de ejecución (estimada): 15 días de tiempo transcurrido  
Fecha fin de ejecución (estimada): 29/07/2018 11:59:00 PM  
El contrato puede ser prorrogado:  Sí  No

Configuración financiera - Configuraciones generales

¿Se requieren emisiones de códigos de autorización?:  Sí  No

Configuración financiera - Garantías

¿Solicitud de garantías?:  Sí  No

Cumplimiento:  Sí  No

Cumplimiento del contrato	% del valor del contrato	10,00	Fecha de vigencia (desde)	15 días de tiempo transcurrido
			Fecha de vigencia (hasta)	05/12/2018 11:59:00 PM
Calidad del servicio	% del valor del contrato	10,00	Fecha de vigencia (desde)	15 días de tiempo transcurrido
			Fecha de vigencia (hasta)	05/12/2018 11:59:00 PM

Responsabilidad civil extra contractual:  Sí  No

Fecha límite para entrega de garantías: 17 días de tiempo transcurrido  
Fecha de entrega de garantías: 12 días de tiempo transcurrido

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

Carrera 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Contrato 004 de 2018.

Información general

Identificación del contrato

ID del contrato en SECOP: CO1 PCCNTR.251830  
 Versión del contrato: 1  
 Estado de contrato: Firmado  
 Fecha de generación del estado: 19 días de tiempo transcurrido  
 Número del Contrato: IDPC-PSP-004-2017  
 Objeto del contrato: Prestar servicios profesionales al IDPC para apoyar la consolidación de la propuesta integral del Plan Especial de Manejo y Protección -PEMP del Centro Histórico de Bogotá D.C., en lo relacionado con los levantamientos arqueológicos del inventario valorados del patrimonio cultural inmueble.  
 Tipo de Contrato: Prestación de servicios  
 ¿Asociado a otro contrato?: Sí/No  
 Fecha de inicio de contrato: 15 días de tiempo transcurrido  
 Fecha de terminación del contrato: 29/07/2018 11:59:00 PM  
 Liquidación: Sí/No  
 Obligaciones Ambientales: Sí/No  
 Obligaciones pos consumo: Sí/No  
 Reversión: Sí/No

Respecto del contrato prestación de servicios profesionales 246 de 2018, se observa que no se publicaron en la página del SECOP I, algunos documentos del proceso contractual, tales como: hoja de vida de la función pública del contratista, los antecedentes, las constancias y pagos respectivos de pensión, salud y ARL, copia del RUT y RIT, declaración de bienes y renta, examen de salud ocupacional, certificaciones laborales y/o de experiencia, informes mensuales, certificaciones de cumplimiento de las actividades contractuales, pues tan sólo se evidencian los siguientes:

Detalle del proceso: IDPC-PS-12-7740933

Nombre	Descripción	Tipo	Tamaño	Vistas	Publicación del Documento (dd-mm-aaaa)
Documento Adicional	INI-ORME SUPERVISION		183 KB	1	05-07-2018 04:22 PM
Documento Adicional	INI-ORME SUPERVISION		163 KB	1	05-07-2018 10:10 AM
Documento Adicional	INI-ORME SUPERVISION		172 KB	1	14-06-2018 07:06 AM
Contrato	CONTRATO		503 KB	1	29-01-2018 05:45 PM
Documento del Proceso	ESTUDIOS PREVIOS		629 KB	1	20-01-2018 05:44 PM

  

Hitos del Proceso	
Descripción del Hit	Fecha y hora de Ocurrencia
Modificación de datos al contrato	05 de Julio de 2018 04:31 PM
Modificación de datos al contrato	05 de Julio de 2018 10:10 A.M.
Celebración de Contrato	30 de January de 2018 05:46 PM
Creación de Proceso	30 de January de 2018 05:44 PM
Modificación de datos al contrato	18 de Junio de 2018 09:05 A.M.

www.contraloriabogota.gov.co  
 Carrera 32A No. 26A-10  
 Código Postal 111321  
 PBX 3358888



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

De acuerdo a lo antes referido se evidencian deficiencias administrativas atribuibles a la dependencia encargada de los registros en el SECOP; relacionadas con la omisión de publicar en oportunidad e integridad, los actos y documentos de los contratos; lo cual conlleva a vulnerar presuntamente el principio de publicidad y por consiguiente el derecho que tienen los usuarios externos de la información, de conocer las actuaciones de la administración, situación que presuntamente incumple lo normado en el artículo 10 de la Ley 1712 del 2014, el artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 del 2015 y los artículos 7, 8 y 9 del Decreto 103 del 2015. Situación generadora de un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta al informe preliminar, remitida por el sujeto de control se determina:

Que la entidad cumple con la normatividad respecto a los contratos 003 y 004 de 2018, por lo cual son retirados de esta observación.

Que la entidad reconoce deficiencia en la publicación de los documentos en SECOP I para el contrato 246 de 2018, consecuencia de la deficiencia en sus procedimientos, los cuales fueron ajustados durante la vigencia 2019.

Por lo que se ratifica la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria para el contrato 246 de 2018, toda vez que el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 ha definido que los Documentos del Proceso son: *“(a) los estudios y documentos previos; (b) el aviso de convocatoria; (c) los pliegos de condiciones o la invitación; (d) las Adendas; (e) la oferta; (f) el informe de evaluación; (g) el contrato; y cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación”*; como si cumplió en la misma anualidad con los contratos 003 y 004 de 2018, los cuales pueden ser revisados en la página del SECOP II (hoja de vida, certificados de antecedentes, certificación bancaria, certificaciones laborales, entre otras), y se retira su incidencia para los contratos 003 y 004 de 2018.

La Ley de Transparencia establece la obligación de publicar todos los contratos que se realicen con cargo a recursos públicos, es así que los sujetos obligados deben publicar la información relativa a la ejecución de sus contratos, obligación que fue desarrollada por el Decreto 1081 de 2015, el cual estableció que para la publicación de la ejecución de los contratos, los sujetos obligados deben publicar

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor que aprueben la ejecución del contrato.

Por lo anterior se mantiene la observación y se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no publicar en el SECOP I, los documentos que exige el procedimiento en el contrato de Prestación de Servicios Profesionales 246 de 2018.**

**3.3.4 Observación administrativa por la falta de actas de inicio en los contratos de Prestación de Servicios Profesionales 03, 04, 11, 170, 184, 246 y 409 de 2018. (Se retira la observación).**

Al revisar la carpeta de los contrato de prestación de servicios profesionales 03, 04, 11, 170, 184, 246 y 409-2018, no cuentan con el acta de inicio como lo establece la Resolución No. 0503 del 27 de junio de 2016 *“Por medio de la cual se adopta la actualización del Manual de Contratación del Instituto Distrital de patrimonio Cultural versión 3.0”*, en su CAPÍTULO II COMPETENCIA Y FUNCIONES EN MATERIA CONTRACTUAL numeral 2.3, a la letra dice: *“Funciones de las dependencias que intervienen en el proceso contractual” “Suscribir acta de inicio por el Supervisor del Contrato”* el pie de página cita *“La suscripción del acta de inicio corresponde al interventor o supervisor designado por el ordenador del gasto y el contratista u operador”*.

Al no contar los contratos de prestación de servicios profesionales citados, con el acta de inicio, no existe claridad respecto al inicio del plazo de ejecución contractual, situación generada por no dar estricto cumplimiento con lo dispuesto en el Manual de Contratación del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural IDPC. Situación generadora de observación administrativa.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida por la entidad, se aceptan los argumentos planteados por el sujeto de y se retira la observación

**3.3.5.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por presentar inconsistencias en la aplicación de la cláusula sexta del Contrato de Obra No. 486 de 2018.**

El Contrato de Obra No. 486 de 2018, en su cláusula sexta enuncia la entrega al contratista de un anticipo por un monto del treinta por ciento (30%) del valor del contrato, *“que permita un avance eficaz en el desarrollo de las actividades de la intervención”*.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Es de recordar que, el anticipo es un mecanismo de financiación entregado al contratista con el propósito de que éste cubra los costos iniciales del contrato, y como tal, está llamado a ser entregado en las primeras fases del contrato.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que, *“el anticipo corresponde al **primer pago** de los contratos de ejecución sucesiva que habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales (...) Lo más importante es que los valores que el contratista recibe como anticipo, los va amortizando en la proporción que vaya ejecutando el contrato de ahí que se diga que los recibió en calidad préstamo; (...)”*. (Negrilla fuera de texto)

Esto supone, la obligación de pagar el anticipo en cabeza del contratante (IDPC), y por otro, la obligación del contratista (UT Monumentos 2019) de garantizar su inversión y manejo en miras a ejecutar el objeto contractual.

Por lo anterior, hecha la revisión al expediente contractual se pudo constatar que el anticipo fue pagado el 13 de junio de 2019, es decir, 8 días antes de la terminación del contrato. Dicha circunstancia, permite evidenciar falta de supervisión y seguimiento por parte del Instituto, sumado a que el IDPC, incumplió la cláusula sexta del contrato, por no haber pagado el anticipo a tiempo, es decir, al inicio, como lo ha señalado la jurisprudencia; Situación generadora de una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida por la entidad, para el equipo auditor no es admisible aceptarla por las razones que se expondrán a continuación:

El contrato es ley para las partes, y en ese orden, dentro de dicho acuerdo de voluntades las partes convinieron el pago de un anticipo (clausula 6); al haberse estipulado en el contrato el pago de un anticipo, se entiende que es una obligación que estaba llamada a cumplirse.

El hecho que la cláusula no disponga de un término no significa que pueda hacerse en cualquier etapa del contrato. El anticipo tiene vocación de ser el medio a través del cual se proporciona al contratista los medios para cubrir los costos iniciales, no en vano, se reitera lo dicho en la respuesta de la entidad, se trata de un préstamo, y por ello el contratista amortiza en cada entrega parcial el valor, hasta su descuento total. Además, la entidad previó y justificó la necesidad de convenir un anticipo.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 22 de junio de 2001. MP: Ricardo Hoyos Duque.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Lo anterior, significa que el desembolso del dinero está llamado a realizarse al inicio de la etapa contractual y no 8 días antes de finalizar la ejecución.

Sin embargo, es de resaltar que habiendo pactado la entrega de este y no proceder a su desembolso, dicha circunstancia favorece y propicia la exposición de riesgos innecesarios en la ejecución de posteriores contratos.

Es por ello, que la observación propuesta se mantiene, y consecuentemente se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por presentar inconsistencias en la aplicación de la cláusula sexta del Contrato de Obra No. 486 de 2018.**

***3.3.5.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia, disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$81.946.714 por una mala planeación y una gestión antieconómica en la celebración de los Contratos No. 486 de 2018 y 481 de 2018, que llevó a la adición a los Contratos No. 486 de 2018 de Obra y 481 de 2018 de Interventoría.***

Los estudios previos señalan que los criterios de selección de los monumentos objeto de la intervención fueron los siguientes: el estado de conservación de los muebles; la conservación y restauración de los monumentos que presentan factores de deterioro permanente y los estudios y/o contratos previos.

Al respecto, el monumento “Alameda”<sup>3</sup> contaba con un estudio técnico con de julio de 2018, sobre el cual soportaron la elaboración de los estudios previos. Dicha evaluación, según éstos, fue realizada por el IDPC<sup>4</sup>; en él se consignó la historia, el diagnóstico y la propuesta de intervención para su restauración.

Es decir, la elaboración de los estudios previos estaba dada por los lineamientos técnicos que el Instituto realizó en julio de 2018. A partir de ellos, se determinó la necesidad, la propuesta de intervención (la forma en cómo se pretendía satisfacer dicha necesidad), las condiciones del contrato a celebrar, el soporte técnico y económico del valor estimado del contrato y el análisis de riesgos.

En concreto, las propuestas de intervención fueron las siguientes:

<sup>3</sup> Ubicado en la Calle 59 SUR con Alameda el Porvenir.

<sup>4</sup> Dicho diagnóstico fue solicitado por medio de Oficio No. 13 del 18 de noviembre de 2018, pues no obra en el expediente contractual ni en el SECOP II.



## "Una Contraloría aliada con Bogotá"

ACTUALIZACIÓN DE ESTADO DE CONSERVACIÓN Y PROPUESTA DE INTERVENCIÓN - BIEN MUEBLE EN ESPACIO PÚBLICO ALAMEDA  
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 274 DE 2018

### 10 PROPUESTA INTEGRAL

#### 10.1 CRITERIOS

Teniendo en cuenta la valoración de la comunidad que usa la escultura como un referente geoespacial importante para su desarrollo territorial y el concepto técnico sobre la inestabilidad estructural de la escultura y la pérdida de sus valores estéticos, es importante plantear una restauración que busque la recuperación de sus valores estructurales y estéticos, potenciado la utilidad de la escultura como un elemento de configuración social del espacio y el paisaje.

Para lograr una solución estructural de la escultura es necesario desmontar toda la pieza, de tal manera que se pueda reemplazar el área afectada por la corrosión de la estructura metálica y dar solución definitiva al drenaje del agua por medio de un nuevo montaje que incluya el desague efectivo de las escultura.

El desmonte de la escultura abre la posibilidad de intervenir el espacio público, para lo cual se plantea la realización de un pedestal en concreto que permita el drenaje del agua de la escultura, además de cambiar la jerarquía espacial de la escultura, pues al elevarla 25 cm del nivel del piso y eliminar la baranda, permitirá que los usuarios de este concurrido espacio se puedan sentar al rededor de la escultura, mientras que el estatus de la escultura se enaltecería con la pequeña distancia generada entre el suelo y la escultura.

Las acciones realizadas directamente sobre la escultura tendrán que responder en principio al reforzamiento estructural de la escultura y la recuperación del color y la textura metálica de la misma, donde los injertos deben igualarse en color y textura con el resto de la escultura y el acabado final corresponderá con el acabado original con pintura transparente que protegerá la escultura de grafitis y su vejes será igual a la planteada por el artista.

Es necesario desarrollar un plan de reconocimiento y apropiación de la escultura con la comunidad, como estrategia de sostenibilidad del bien, que asegure el cuidado y buen uso de la escultura y el espacio público que lo contiene

Elaboró: S. MÓN BUJAK GUTIÉRREZ  
Revisó: CAROLINA LOVA FERRIO  
Fecha: Julio de 2018  
44



**"Una Contraloría aliada con Bogotá"**

**9.2.2 PROCESOS DE RESTAURACIÓN**

**ESCULTURA**

Actividad	Descripción	Procedimiento	Materiales	Equipos	Unidad	Cantidad
Desmonte de la base de la escultura (árboles)	Desmonte de la escultura con oxiacorte. Esta operación se	Como primera medida se deben marcar las líneas de corte, según el plano de cortes y	Tanque de oxígeno, tanque de propano.	Equipo de oxiacorte, equipo de seguridad personal.	UN	2

Elaboró: Simón Tobías Gutiérrez  
Revisó: Carolina Lopez Pizarro  
Fecha: Julio de 2018  
11

**ACTUALIZACIÓN DE ESTADO DE CONSERVACIÓN Y PROPUESTA DE INTERVENCIÓN - BIEN MUEBLE EN ESPACIO PÚBLICO ALAMEDA  
CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 274 DE 2018**

	realizará en dos etapas, retirando tres de las seis partes en las que se dividirá la escultura.	enumerar las partes a separar de la escultura, de tal manera que se pueda armar después de la misma forma. Luego de tener seguras las piezas a desmontar con la ayuda de los caballetes y las riatas a las poleas diferenciales, se procede al corte de las uniones entre la lámina base los árboles con la llama de corte generada por la combinación de los dos gases Oxígeno y propano (67 ML).		Andamios certificados. Herramienta menor.		
--	---	--	--	--	--	--

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
 Carrera 32A No. 26A-10  
 Código Postal 111321  
 PBX 3358888





**“Una Contraloría aliada con Bogotá”**

Eliminación de suciedad superficial inconsistente	Lavado general para la eliminación de suciedad consistente.	Lavado general con agua y jabón no iónico, frotnado la superficie con cepillos de cerda plástica y jugado con hidrolavadora.	Agua, Jabon neutro no iónico, cepillos, escobas.	Hidrolavadora, a gasolina tanque de agua, herramienta menor.	390 m2
Pasivación de la superficie	Con el fin de neutralizar el efecto	Se debe aplicar una solución de bicarbonato	Agua, bicarbonato de	Hidrolavadora a gasolina más	390 m2

  

Elaborado por: [Nombre] / [Cargo]  
 Fecha: [Fecha]

---

**ACTUALIZACIÓN DE ESTADO DE CONSERVACION Y PROPUESTA DE INTERVENCIÓN - BLEN QUEQUE EN ESPACIO PÚBLICO ALAMBERG**  
 CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 274 DE 2016

metálica	de los solventes orgánicos se debe aplicar un producto que pascie la superficie metálica.	de sodio al 30% en agua sobre toda la superficie y posteriormente se debe jugar con abundante agua.	sodio.	planta eléctrica, tanque de agua, herramienta menor.	
Eliminación de material corroído por oxicoorte	Se deben eliminar las zonas donde el metal se encuentre corroído en un porcentaje mayor al 20%	Con el fin de reemplazar la estructura y la lámina de recubrimiento es necesario cortar y eliminar las áreas afectadas por la corrosión, para generar un borde de metal sano donde se pueda posteriormente injertar nuevo material metálico por medio de soldadura. Los cortes deben ser rectos para facilitar la elaboración de los injertos.	Tanque de oxígeno, tanque de Propano	Equipo de corte, equipo de seguridad personal Grúa telescópica, Herramienta menor, Estructura móvil con poleas para la manipulación de las partes de la escultura.	128

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
 Carrera 32A No. 26A-10  
 Código Postal 111321  
 PBX 3358888



**"Una Contraloría aliada con Bogotá"**

Recuperación de la lámina de la base	Con el fin de poder volver a utilizar la lámina de la base, se deben pulir los residuos de corte. Realización de resacas se los huecos de implantación	Nivelación de la superficie con la ayuda de una pulidora con disco de pulido plano, tratando de afectar lo menos posible la lámina.	Disco de pulido tipo Flat Sending	Pulidora, planta eléctrica, equipo de soldadura	m <sup>2</sup>	133,2
<small>Elaboración: Contraloría de Bogotá D.C. / Fecha: 11/01/2012 / Versión: 1.0</small>						
<b>ACTUALIZACIÓN DE ESTADO DE CONSERVACION Y PROPUESTA DE INTERVENCIÓN BIEN MUEBLE EN ESPACIO PUBLICO ALAMEDA CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS N.º 274 DE 2012</b>						
	anteriores y soldadura para algunos faltantes.					
Elaboración de proyectos	Se deben realizar injertos de lámina que sustituyan la forma de la escultura eliminadas previamente incluye elementos estructurales del exterior de la escultura.	Una vez eliminado el material corroído (proceso anterior) se elaborarán fragmentos a la medida de lámina del mismo calibre según el aje a reemplazar, estas láminas se soldarán para completar las formas originales de la escultura, teniendo en cuenta el patrón de las siestas documentadas en proceso anterior.	Láminas de hierro de características iguales a las originales de calibre 1/4" y 5/64", discos de corte y outdo, tanque de oxígeno, tanque propano.	Equipo de corte, equipo de seguridad personal, equipo de soldadura MIG (125AMP), herramienta menor, pulidora.	m <sup>2</sup>	22
Mejoramiento de soldaduras que presentan porosidades	Es necesario mejorar soldaduras que presentan poros para evitar la entrada de humedad a la escultura.	Se deben repasar las soldaduras de los vértices interiores de los picos de los árboles para eliminar porosidades que permiten la entrada de humedad al interior de la escultura.	NA	Equipo de soldadura MIG, herramienta menor.	m	20



**"Una Contraloría aliada con Bogotá"**

Refuerzo estructural	Con el fin de aumentar la estabilidad de la estructura en el	Se debe encajonar la base de los árboles con láminas de ¼ para generar una estructura más robusta y una mayor	Láminas de aluminio de características iguales a las originales de	Dobladon, equipo de soldadura MIG, herramienta mano estructura	ML	66
----------------------	--	---	--	--	----	----

Elaboró: Sandra Rojas Quiroz  
Revisó: Carolina Lora Ferrer  
Fecha: Junio de 2018

**ACTUALIZACIÓN DE ESTADO DE CONSERVACION Y PROPUESTA DE INTERVENCIÓN - BIEN MUEBLE EN ESPACIO PÚBLICO ALAMEDA  
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 274 DE 2018**

	tiempo, se debe aumentar el calibre del metal en la unión entre los árboles y la base.	área de contacto entre los árboles y la base. Estas nuevas piezas deben ser cubiertas con anticorrosivo en las caras internas con la ayuda de un aerógrafo. Con soldadura.	calibre ¼ anticorrosivo comercial, discos de corte.	móvil con poleas para la manipulación de los paneles de la escultura, compresor, manguera, aerógrafo (pistola), pulidora.	ml	92
Elaboración de oficinas de desagüe y replanteo de la base	Se deben realizar cortes y soldaduras a la lámina de la base para que se ajuste al nuevo diseño del pedestal que elimina el problema de la acumulación de agua. Se deben hacer agujeros de 1 ½" corte de 16 pedazos de lámina según plano anexo para el replanteo de la base	Se deben realizar cortes de la lámina de manera longitudinal para ajustarse al nuevo diseño del pedestal (Ver planos). Se deben realizar igualmente cortes de 1" de diámetro en las áreas centrales de la base para que coincidan con el diseño del desagüe de pedestal. Ubicadas las láminas sobre el nuevo pedestal se deben soldar los puntos se tenga contacto entre todas las piezas para aumentar la estabilidad estructural de la base. Son 42 perforaciones cada 80 cm	Tanque de oxígeno, tanque de Acetileno,	Equipo de corte, equipo de seguridad personal, Grúa telescópica, Herramienta menor, Equipo de soldadura	ml	92

Elaboró: Sandra Rojas Quiroz  
Revisó: Carolina Lora Ferrer  
Fecha: Junio de 2018



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

ACTUALIZACIÓN DEL ESTADO DE CONSERVACION Y PROPUESTA DE INTERVENCIÓN - BIEN MUEBL EN ESPACIO PUBLICO ALAMEDA  
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 274 DE 2010

Elaboración de pátina química para acero.	Tratamiento que tiene como objetivo dar un acabado homogéneo y estable químicamente para esculturas realizadas en acero no policromado. La pátina química para acero, es una capa de nitrato ferroso al fuego, que genera un recubrimiento poco reactivo y estable a factores medioambientales, que da un acabado homogéneo de color ferroso que exalta la materialidad de la obra de arte.	(Ver Planos). Calentar la pieza metálica con la ayuda de un sopleto y aplicar Nitrato ferroso (mezcla de ácido nítrico 28% y hierro metálico) con ayuda de una brocha, una vez aplicada de manera homogénea la capa de nitrato ferroso se debe volver a calentar la superficie con el sopleto para lograr el fijado de la pátina. Finalmente se realizan baños de bicarbonato de sodio al 30% en agua de grifo para pasar todas las superficies de la pieza.	Brochas de cerdas suaves y largas, nitrato ferroso, cilindro de gas propano.	Sopleto, máscara para solvente orgánicos, gafas de protección, guantes de nitrilo y de cuero, overol, pelo de cuero, zapatos de protección.	m2	22
Aplicación de pintura de poliuretano transparente final	Capa de protección transparente de naturaleza sintética que retarda al proceso de corrosión del metal	Producto de alta resistencia a las condiciones de intemperie que se aplica con aerógrafo luego de mezclar los dos	Pintura de poliuretano transparente	Aerógrafo, manguera, compresor, planta eléctrica.	m2	425

Elaboró: Simón Rojas Gutiérrez  
Revisó: Cristiana Lera Fierro  
Fecha: Junio de 2010  
59



“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ACTUALIZACIÓN DE ESTADO DE CONSERVACION Y PROPUERTA DE INTERVENCIÓN - BIEN MUEBLE EN ESPACIO PÚBLICO A LA MEDIDA  
 CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS No. 27A DE 2018

	y genera un aislamiento entre la superficie metálica y los posibles gubios de los que puede ser susceptible la escultura en el futuro.	componentes que aseguran la catálisis del producto con un sustrato rígido y homogéneo.				
Montaje de la escultura sobre el nuevo pedestal	Proceso que unirá todas las secciones de la escultura en su lugar final de emplazamiento. Se realizará mitad por mitad.	Como primera medida se debe instalar la lámina de la base con anclajes de tornillo y bujecá al pedestal, ubicando la lámina sobre el nuevo pedestal perforándolo por los mismos huecos de la lámina y realizando nuevos huecos según diseño, las varillas roscadas se fijarán con pegante epóxico y una vez seco se instalarán nuevas armaduras y bujecas. Posteriormente con la ayuda de la grúa se emplazarán una por una las piezas que conforman los arboles. Este procedimiento se	Varillas roscadas de 3/4", bujecas y arandelas, pegante epóxico, bujecas	Mantenimiento menor, equipo de soldadura MIG (14,4 ML) y TIG (168 ML), equipo de protección personal, Equipo de topografía, Taladro particular, Brocas para metal y tungsteno, grúa telescópica (12 horas).	UN	2

Elaborado: Germán Rojas Restrepo  
 Revisado: Carolina Torres Torres  
 Fecha: Julio de 2018  
 62

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
 Carrera 32A No. 26A-10  
 Código Postal 111321  
 PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

ACTUALIZACIÓN DE ESTADO DE CONSERVACIÓN Y PROPUESTA DE INTERVENCIÓN - BIEN MUEBLE EN ESPACIO PÚBLICO ALAMEDA  
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS N.º 274 DE 2018

<p>Aplicación capa de protección - cera microcristalina.</p>	<p>Se aplicará una capa de protección completa y homogénea sobre la totalidad de la superficie de la escultura, sin modificar su lectura estética en cuanto a brillo y color, y asegurando su protección ante acciones medio ambientales.</p>	<p>Realizará alineando la pieza con la base y manteniendo la pieza a plomo con el apoyo de la comisión topográfica, mientras un operario realizará soldaduras de apuntalamiento que luego completará realizando cordones de soldadura intercaladas para la dispersión homogénea del calor para no afectar la verticalidad de las piezas.</p> <p>Aplicar una capa de cera microcristalina homogéneamente con cepillos de cerdas suaves, paños de algodón, estopa y tela microfibra sin sacar ningún tipo de brillo. Se hará uso de pistola de calor, extensión y planta eléctrica.</p>	<p>Cera microcristalina, cepillos de cerdas suaves, paños de algodón, guantes de nitrilo</p>	<p>Herramienta menor, pistola de calor 800w, Planta eléctrica 4KW - incluye combustible</p>	<p>M2 115</p>
--	---	---	--	---	-------------------

Elaboro: Ramón Rojas Lealvaros  
Revisó: Carolina Lora Piñero  
Fecha: Julio de 2018  
61

Fuente: Diagnóstico del IDPC realizado al Monumento Alameda Año 2018

No obstante, los estudios previos señalan como lineamientos específicos para la intervención del monumento "Alameda", los siguientes:

<b>Objetivos Principales</b>	<b>Procesos / Acciones de Intervención Vinculados a los Procesos</b>
Recuperación de valores estéticos	Mejoramiento del espacio contenedor del monumento.
Estabilidad Estructural	Estabilización de soporte-pasivado, superficies metálicas.
	Colocación de refuerzos estructurales temporales.
	Capa de protección de la obra
	Injerto de carácter estructural

Tomado del expediente contractual Contrato de Obra No. 486 de 2018.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

Dichas actividades no corresponden a la totalidad de propuestas de intervención planteadas en el diagnóstico del estado de conservación del monumento, sobre el cual se justificó la elección del monumento y posteriormente se sustentó la elaboración de los estudios previos.

Ahora bien, el contrato 481 de 2019, inició su ejecución el 15 de enero de 2019, El 8 de marzo de 2019 la UT Monumentos 2019 (contratista) envió una carta al interventor en la que explicaba que, tras finalizar la limpieza general a la obra, evidenció que el nivel de corrosión que presenta el monumento en la zona inferior estaba *"mucho más avanzado de lo que refleja el diagnóstico entregado por la entidad"*. Por ello, determinó que la instalación de refuerzos temporales tipo platina en L no era viable, pues no era posible garantizar la calidad y estabilidad de la intervención<sup>6</sup>.

Posteriormente, la Interventoría envió oficio al Subdirector de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural del IDPC, en el que solicitaba prórroga, adición y modificación de los Contratos 481 (Interventoría) y 486 (Contrato de Obra) de 2018.

En dicho documento, el interventor señala que *"debido al avanzado estado de corrosión evidenciado una vez realizados procesos de limpieza y remoción de productos de corrosión, expusieron factores de deterioro que, por una parte impiden la ejecución de procesos toda vez no es posible garantizar su realización debido a la fragilidad física del material metálico (tal es el caso de la elaboración de soldaduras) circunstancias que están generando afectaciones estructurales que ponen en eventual riesgo de estabilidad a los elementos del conjunto escultórico"*<sup>7</sup>.

En seguida, el interventor indica que una vez evaluados los hallazgos obtenidos durante la intervención *"se generó la necesidad de establecer una alternativa para el **apuntalamiento estructural preventivo** de los elementos escultóricos que componen el conjunto"*<sup>8</sup>. No obstante, solicitó la presentación de una propuesta técnica y económica a la contratista, la cual fue denegada por incluir la elaboración de estudios previos, y en criterio del interventor, era improcedente de cara al contrato de obra.

<sup>5</sup> Folio 1521 – 1522 del Expediente Contractual - Contrato de Obra No. 486 de 2018.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Folio 776 Expediente Contractual – Contrato de Interventoría 481 de 2018.

<sup>8</sup> Ibid.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Finalmente, la adición fue aprobada el 14 de mayo de 2019 por un monto de **TREINTA Y CINCO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SESENTA Y TRES M/CTE (\$35.379.963)**.

En el marco de la presente auditoría, se realizó el 30 de octubre de 2019, visita administrativa a los cuatro monumentos objeto del contrato. Tal como obra en la Acta de Visita No. 2, el IDPC señala que no era posible conocer el estado de deterioro real del monumento “Alameda”. Por ello, sólo estaba prevista la intervención del monumento en el marco de la Fase No. 1 “mantenimiento y reparaciones locativas”. Según adujeron los funcionarios del Instituto, la Fase 2 “restitución y reforzamiento estructural” se está estructurando a partir de los hallazgos encontrados durante la ejecución del contrato.

Con posterioridad, se realizó una segunda visita administrativa al monumento “Alameda” el 8 de noviembre de 2019. De nuevo, los funcionarios del IDPC, en cabeza del Subdirector de Protección e Intervención del Patrimonio Cultural, señalaron que el deterioro de las bases era imposible de determinar por el estado en que se encontraba la obra antes de la intervención. A su vez, justifican el apuntalamiento por la imposibilidad de determinar con certeza el nivel de corrosión, y de este modo, prevenir el posible desplome de la estructura. No obstante, explican que es temporal pues la fase 2 que están estructurando consistirá en *“trasladarla, restaurarla y volver a montarla”*. Igualmente, indican que *“se hará un pequeño pedestal para solucionar un problema de agua, en dado caso siga siendo usado de baño, no quede estancado”*<sup>9</sup>. Finalmente, aclaran que las actividades no realizadas en el monumento eran aquellas destinadas a recuperar los valores estéticos. Al encontrarse en la estructuración de una segunda fase, consideraron que, una vez desmontada la obra para intervenirla, y luego realizar los procedimientos que embellecieran la obra no era lógico pues al volver a instalarla, se habría tenido que volver a intervenir.

Ahora bien, para este Ente de Control no es razonable que,

1. El IDPC realice un diagnóstico del monumento (Historia Clínica), que señale una serie de actividades de intervención (16), y decida hacer sólo cinco.
2. Elabore los estudios previos teniendo en cuenta sólo dichas actividades, y además afirme que su estructuración fue conforme a lo dicho en el diagnóstico.

<sup>9</sup> Acta de Visita Administrativa No. 3 del 8 de noviembre de 2019 – Documentos Auditoría

<sup>10</sup> Ibid

3. Luego, que dé apertura al proceso de Licitación Pública LP-IDPC-07-2018, e inicie la ejecución del contrato,
4. Y, aduzca en el transcurso la necesidad de una adición por la imposibilidad de prever el estado real de conservación del monumento, cuando en la realidad no desconocía del mismo al contar con el diagnóstico en cuestión.
5. Sumado a que, dicha adición no guarda relación con la necesidad y el objeto contractual (restauración y conservación).

Reiteradamente, el IDPC y la Interventoría señalan que era imposible determinar el nivel de corrosión en las zonas inferiores del monumento. Sin embargo, dicha circunstancia era de conocimiento del IDPC teniendo en cuenta que el diagnóstico se refiere a la conservación en los siguientes términos:

Fosforico al 5% en agua destilada para generar una reacción química que cree un producto de corrosión de mayor estabilidad para la superficie de la lámina de hierro.



Fotografía. Prueba de pasivación

Una vez aplicado el producto y después de 15 días de espera se puede observar de manera evidente la reacción causada por el Ácido Fosfórico, como un oscurecimiento de la lámina de hierro la cual queda en un estado menos reactivo a la corrosión.

**9 DIAGNÓSTICO DEL ESTADO DE CONSERVACIÓN DEL BIEN**

La principal problemática de la escultura es de tipo estructural, debido a la avanzada corrosión presente en la base de los árboles, que con la pérdida de material aumenta el riesgo de colapso de la estructura y debe ser tratado con celeridad, este problema es causado por la acumulación permanente de agua entre las hileras de árboles, que al no tener forma de drenar y la presencia de suciedad y contaminantes que generan ambientes ácidos y salinos, han facilitado la corrosión en la base de los árboles afectado incluso la estructura interna de la escultura. La segunda problemática que afecta de manera considerable la escultura, es la pérdida de sus valores estéticos debido al cambio de su color y textura original, lo cual se ha generado por los grafitis que cubren el 20 % de toda la superficie de la escultura, y la ubicación de una baranda que interrumpe su lectura desde el costado occidental del canal.

Escultura: Monumento Alameda  
Revista: Plan de Mantenimiento  
Fecha: junio de 2018

Fuente: Diagnóstico del IDPC realizado al Monumento Alameda Año 2018

Esto significa que el diagnóstico identificó el nivel de deterioro del monumento, y de conformidad a éste, presentó una propuesta de restauración que contemplaba realizar 16 actividades<sup>11</sup>, la cual fue omitida por parte del IDPC al estructurar los

<sup>11</sup> Como puede evidenciarse al principio del documento en los pantallazos tomados del Diagnóstico.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

estudios previos e iniciar la ejecución del Contrato de Obra No. 486 de 2018 sin atender al diagnóstico en su integralidad.

Al respecto, hay que recordar que los contratos estatales, *“deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato Estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad”<sup>12</sup>*.

De allí que, el Consejo de Estado señale que elaborar estudios y documentos idóneos<sup>13</sup>, garantiza que el contrato responderá a las necesidades identificadas, estudiadas, evaluadas, planeadas y presupuestadas, previamente por parte de la administración<sup>14</sup>.

Por tanto, el éxito de la ejecución del contrato dependerá de la etapa de planeación, cuya elaboración corresponde a una labor juiciosa y responsable de forma tal que *“no generen dudas en cuanto al objeto a contratar o cuya materialización resulte frustrante en virtud de sus deficiencias”<sup>15</sup>*.

No estructurar los estudios previos de forma completa tiene repercusiones mayores en la etapa de ejecución, por ser el *“momento en el cual las omisiones de la administración generan graves consecuencias por la falta de estudios y diseños definitivos, circunstancias que llevan a modificar las cantidades de obra, las condiciones técnicas inicialmente pactadas y, en el peor de los casos, conducen a la paralización de las obras o a su imposibilidad de realización”<sup>16</sup>*.

Así, no es capricho enfatizar en la importancia que tiene elaborar estudios técnicos idóneos. Además, al considerarse un requisito legal, sin ellos no podrá establecerse de forma racional y eficiente los recursos públicos, que es en últimas la finalidad de la contratación pública: optimizar las necesidades públicas. A su vez, su realización de forma completa y funcional evitara el fraccionamiento del contrato en aplicación de los principios de transparencia y economía.

<sup>12</sup> Consejo de Estado – Sentencia Exp. 27315 del 2013. MP: Jairo Ospina Cano.

<sup>13</sup> Al respecto, hay que resaltar que “los estudios técnicos, planos, diseños, estudios son necesarios para identificar el objeto contractual, especificaciones y alcance, razón por la que han tenido predominancia en la contratación pública, especialmente en la planeación de la etapa precontractual”.

<sup>14</sup> Consejo de Estado – Sentencia Exp. 17767/11 del 2011. Radicado: 25000-23-26-000-1995 -00867-01. MP: Olga Medina Valle de la Hoz

<sup>15</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, *Delitos de Celebración Indevida de Contratos*. P. 151

<sup>16</sup> Consejo de Estado – Sentencia Exp. 51489 Radicado: 73001-23-31-000-00012-01. MP: Jaime Orlando Santofimio.



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

Por lo que no es admisible el actuar del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural al estructurar de forma incompleta y errónea los estudios previos, habida cuenta de la historia clínica con la que contaba. Esto, porque se estructuró un proyecto cuyo objeto contractual no era funcional ni eficiente en miras a satisfacer la necesidad y a su turno, el interés público.

Peor aún, celebrar el contrato de obra pública sin la estructuración funcional e idónea de los estudios previos, al prescindir voluntariamente usar la totalidad de la historia clínica, no cumple con los principios de planeación, economía y buena fe, orientadores y transversales en la contratación estatal.

Por otro lado, aprobar la adición del contrato para la elaboración de una estructura que no corresponde al objeto ni mucho menos a la necesidad, supone un daño patrimonial, habida cuenta que el estudio al que se ha hecho mención preveía el estado de conservación del inmueble al que el IDPC aduce era imposible prever, así como las actividades necesarias para su intervención. Fue decisión del IDPC no incorporarlas y posteriormente ejecutarlas en el Contrato de Obra en cuestión.

La Administración, consecuente con la Constitución y la Ley, debió formular los Estudios Previos del Monumento Alameda, teniendo en cuenta la **totalidad de actividades** descritas en el documento de diagnóstico. Pues como se ha evidenciado, la ausencia de ellas en los documentos previos y consecuentemente, en la ejecución del contrato, ha supuesto la estructuración de una fase que no debería realizarse a la que aducen hechos *“imposibles de prever”*, así como la adición destinada a implantar una estructura que no tiene relación con el objeto contractual.

Ahora bien, de lo anterior se deduce que, si la adición del contrato de obra no tenía justificación, tampoco la adición del contrato de Interventoría por valor de **CUARENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS SESENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS (\$46.566.751)**; pues el interventor debió poner de presente desde el principio, que existía una Historia Clínica que no correspondía con los Estudios Previos. Más aún, cuando evidencia que la descripción del estado de conservación estaba dada por dicho diagnóstico y no como el mismo lo manifestó en oportunidad, un imprevisto.

Pese a que la misma ley señale que en los Contratos de Interventoría el *“valor podrá ajustarse en atención a las obligaciones del objeto de interventoría”*, no es razonable su adición por lo expuesto antes:

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

1. Se convino un objeto contractual no funcional e incompleto de conformidad con las especificaciones y necesidades técnicas. Es decir, desde el mismo momento es que se realizaron los Estudios Previos, ya existían deficiencias sobre las cuales era imposible una ejecución contractual eficiente y efectiva.
2. Sobre dicho objeto contractual, se suscribió un contrato de interventoría, que, tras el proceso de selección, el IDPC determinó era idóneo al poseer el conocimiento y la experiencia técnica, administrativo, legal, financiero y contable.
3. Dentro de sus obligaciones, se encontraba conocer el Pliego de Condiciones, Anexo Técnico y demás documentos del Contrato de Obra. La posición del Interventor ha sido siempre aludir la imposibilidad de prever el estado real de conservación, no obstante, el IDPC acreditó su experiencia y la obligación descrita antes.

Dicho esto, la obligación del Interventor era poner de presente el diagnóstico, así como del estado real de conservación teniendo en cuenta su experiencia en restauración y no aprobar la adición al Contrato de Obra, pues en el marco de la supervisión jurídica que debió desplegar, debió evidenciar que no tenía justificación, e incluso prever que se trataba de un posible fraccionamiento de contratos.

Por todo lo dicho, el IDPC no actuó conforme a los principios de buena fe, planeación y economía, suscribiendo un contrato que no cumplía los requisitos legales y generando un detrimento patrimonial por valor de \$35.379.963, razón por la cual vulnera los Artículos: 83 de la Constitución Política; 23 y 25 de la Ley 80 de 1993 y el Código Penal. Igualmente, el Interventor incumplió con su deber de hacer el seguimiento técnico y jurídico del Contrato No. 486 de 2018, vulnerando el Artículo 53 de la Ley 80 de 1993, y en suma, la adición al Contrato No. 481 de 2018 no supone una necesidad para cumplir el objeto contractual, teniendo en cuenta la poco funcional e ineficiente estructuración de esta y sobre la cual, se reitera, estaba llamado a pronunciarse.

Dicho lo anterior, se configura una Observación administrativa con presunta incidencia, disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$81.946.714 por mala planeación y una gestión antieconómica en la celebración del Contrato No. 486 de 2018 y 481 de 2018, que llevó a la adición a los Contratos No. 486 de 2018 de Obra y 481 de 2018 de Interventoría.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal**

Una vez revisada y analizada la respuesta al informe preliminar, remitida por el sujeto de control, el IDPC presenta el marco jurídico sobre el cual operan, así como los lineamientos internos fijados para la definición de la necesidad contractual y la imposibilidad de determinar el estado real de conservación del monumento, que impedía determinar las actuaciones pertinentes para su restauración.

Conforme a la respuesta proporcionada por la entidad, no se encuentran méritos que desvirtúen la observación por las siguientes razones:

De los Estudios Previos, así como del Anexo Técnico, no puede evidenciarse que la necesidad nace a partir de los lineamientos y actividades del Grupo de Monumentos, quienes según la respuesta del IDPC, son quienes determinan la necesidad. Es decir, no está explícito el trámite sobre el cual determinan la necesidad y sobre la cual estructuran el objeto contractual. Menos aún, se evidencia el término “mitigación” al que reiteradamente hace alusión la entidad en su respuesta. De hecho, el diagnóstico base según los documentos mencionados previamente, versa sobre “Estudios realizados en 2018-IDPC (pág. 10 de los Estudios Previos)”.

Según respuesta al oficio No. 13, el estudio sobre el cual se determinó la necesidad, y posteriormente se abrió proceso de licitación pública, fue el diagnóstico que en sede del IDPC es denominado “Historia Clínica”; único documento sobre el cual se hace alusión en el marco de la estructuración del contrato de obra aportado por la entidad en respuesta al oficio en cuestión.

Lo anterior, deja en evidencia la falta de planeación y gestión antieconómica en torno al proceso al que aduce la entidad, lo que evidencia la ausencia de coordinación y coherencia entre los lineamientos que fijan los documentos objeto de la etapa precontractual y la respuesta del IDPC.

En ese orden de ideas, la determinación del objeto contractual en el proceso de estructuración está dado por los documentos LEGALES, aportados en oportunidad por el Instituto. Es decir, aquellos que dispone la ley. Todo procedimiento, documento y/o trámite adicional al previsto por mandato legal, no está contemplado en el marco normativo que rige la contratación pública, y en ese orden no pueden ser tenidos en cuenta, habida cuenta, que, dentro de los documentos legales, no se hace mención específica de ellos.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

Por tanto, el documento base es el **diagnóstico/historia clínica**, el cual no menciona una "intervención menor", sino que relaciona las propuestas que deben ser tenidas en cuenta en el marco de conservación del monumento. Ahora bien, lo que se reprocha es que el IDPC insistentemente aduzca desconocer el estado real del monumento, pues señalar que no era posible preverlo aun cuando el documento diagnóstico señala lo contrario, no es aceptable y en efecto, contraría los principios de planeación, buena fe y economía.

Esto no significa que se ponga en tela de juicio que el nivel de daño con el paso del tiempo empeore el estado de conservación del monumento; lo que no es concebible es que el daño ya se evidenciaba en la historia clínica y, por tanto, no era desconocido para el IDPC. De hecho, en el momento en que se estructuraron los Estudios Previos y se abrió a licitación, el daño era mayor del que afirmaron y conforme a ello no podía proceder a hacer una intervención mínima.

A su vez, en la respuesta se evidencia que el IDPC reconoce que, en efecto, estaba contemplado desde el principio el desmonte de la escultura debido al estado de conservación del monumento. Circunstancia que corroboran en la historia clínica más reciente sobre la pérdida de soporte. Por lo que se reitera, el IDPC no puede alegar que no conocía de dicha situación.

Ahora bien, la competencia no exime a la entidad el tener en cuenta el diagnóstico en su totalidad. El Instituto entregó una historia clínica que preveía una serie de actividades, según el estado de deterioro del monumento y que, al desconocerlo parcialmente, supuso una erogación de un dinero no previsto para la instalación de un apuntalamiento que implicó una medida antieconómica por cuenta de una mala planeación.

Teniendo en cuenta el daño que presentaba el monumento, su prioridad en miras a proteger a la comunidad era atender el problema estructural desde el principio, conforme a la información que disponían y no posponer su intervención integral aduciendo su desconocimiento.

Por lo anterior se mantiene la observación y se configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia, disciplinaria, penal y fiscal en cuantía de \$81.946.714 por una mala planeación y una gestión antieconómica al haber estructurado y celebrado el Contrato No. 486 de 2018 y No. 481 de 2019, que llevó a la adición a los Contrato No. 486 de 2018 de Obra y No 481 de 2019 de Interventoría.**

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

Carrera 32A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

#### 4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE OBSERVACIONES	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	6	N. A	3.1.1, 3.3.1, 3.3.2, 3.3.3, 3.3.5.1, 3.3.5.2
2. DISCIPLINARIOS	3	N. A	3.3.3, 3.3.5.1, 3.3.5.2
3. PENALES	1	N. A	3.3.5.2
4. FISCALES	1	\$81.946.714	3.3.5.2

N.A: No aplica

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 32A No. 26A-10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888