

1115

202100003747

Medellín, 2021/12/10

Doctor  
JUAN PABLO ARBOLEDA GAVIRIA  
Rector  
Institución Universitaria Pascual Bravo  
ysantos@pascualbravo.edu.co  
secretariogeneral@pascualbravo.edu.co  
secretaria@pascualbravo.edu.co  
Calle 73 No. 73A – 226  
Medellín

**Radicado: R 2021004658**

**Fecha: 10/12/2021 13:42:29.78**

Asunto: 0405 - COMUNICACION EXTERNA GDC-FR-14

Remitente: CONTRALORIA GENERAL DE MEDELLIN

Destino: No registra.- Destinatario: SECRETARIA GENERAL

Asunto: Remito informe definitivo Actuación Especial de Fiscalización Revisión de Cuenta e Informes Vigencia 2018 - Institución Universitaria Pascual Bravo

Respetado doctor Arboleda Gaviria:

Una vez concluido el proceso de Auditoría Actuación Especial, en lo que corresponde a la Revisión de Cuenta e Informes Vigencia 2018, realizado a la Institución Universitaria Pascual Bravo, le remito el informe definitivo correspondiente.

La entidad tiene un plazo máximo de diez (10) días hábiles, para actualizar el plan de mejoramiento único, contados a partir de la recepción del informe definitivo de auditoría. Este plan debe ser subido al Módulo Anexos Adicionales del aplicativo "Gestión Transparente".

Cordialmente,



LUIS ALFONSO BARRERA SOSSA  
Contralor Auxiliar  
C.A.A.F. EDUCACION

Anexo: Informe definitivo  
Proyecto: Yuli Alejandra J.

**ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN REVISIÓN DE LA CUENTA E  
INFORMES**

**INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO**

**VIGENCIA 2018**

**CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN**

**MEDELLÍN, DICIEMBRE 2021**

DIANA CAROLINA TORRES GARCÍA  
Contralora

ALINA MARCELA RESTREPO RODRÍGUEZ  
Subcontralora

LUIS ALFONSO BARRERA SOSSA  
Contralor Auxiliar  
Coordinador de la Actuación Especial de Fiscalización

LUZ ELENA ZAPATA JIMENEZ  
Profesional universitario  
Líder de Equipo de Auditoría

ZULMA ZORAIDA JEREZ CABALLERO  
Técnico Operativo

DIANA PATRICIA DÍAZ CAVADIA  
Técnico Operativo

YULI ALEJANDRA JIMÉNEZ RÍOS  
Secretaria

CONTRALORÍA AUXILIAR DE AUDITORÍA FISCAL EDUCACIÓN

## TABLA DE CONTENIDO

	pág.
1. FENECIMIENTO DE LA CUENTA.....	5
1.1 FENECIMIENTO DE LA CUENTA FISCAL .....	6
1.2. PLAN DE MEJORAMIENTO.....	7
2.1. MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL .....	8
2.1.1 Proceso Gestión Presupuestal.....	8
2.1.2 Proceso Gestión de la Inversión y del Gasto. ....	9
2.2 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA.....	50
2.2.1. Estados Financieros.....	50
2.2.2 Indicadores Financieros.....	50
2.3 CONCEPTOS DE ASPECTOS TRANSVERSALES DE LOS MACROPROCESOS GESTIÓN PRESUPUESTAL Y GESTIÓN FINANCIERA... 51	
Concepto sobre la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno.....	51
3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS .....	53



## LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Evaluación de la gestión fiscal integral Institución Universitaria Pascual Bravo vigencia 2018.....	6
Cuadro 2. Calificación de la gestión presupuestal 2018.....	8
Cuadro 3. Selectivo de Contratos 2018.....	12
Cuadro 4. Resumen por modalidad de contratación 2018 IUPB.....	13
Cuadro 5. Contratos CT 001 y CT 002 de 2018.....	15
Cuadro 6. Composición Valor de los Contratos CT 001 y CT 002.....	16
Cuadro 7. Calculo Retención Industria y Comercio.....	21
Cuadro 8. Ítems según propuesta de la contratista,.....	24
Cuadro 9. Ítem 5, precios de Camacol 2018,.....	25
Cuadro 10. Ítem 81, precios de Camacol 2018,.....	25
Cuadro 11. Ítem 83, precios de Camacol 2018,.....	26
Cuadro 12. Comparativo valor pagado vs. Precios Camacol.....	26
Cuadro 13. Extracto del Anexo 5.1 presupuesto oficial del contrato GJ-196-2018	27
Cuadro 14. Ítems incluidos en los costos de administración.....	31
Cuadro 15. Ítems incluidos en los costos de administración para liquidar el AU...	37
Cuadro 16. Costos de Administración replanteados.....	38
Cuadro 17. Cálculo AU según contrato VS. AU replanteados.....	38
Cuadro 18. Diferencia de aplicación al costo directo del AU según el contrato y el replanteados.....	39
Cuadro 19. Contratos cuyo plazo de ejecución acogía dos vigencias fiscales, sin haber realizado el respectivo trámite ante el COMFIS para comprometer vigencias futuras ordinarias.....	41
Cuadro 20. Resultados de la calificación de los Estados Financieros.....	50
Cuadro 21. Resultados de la calificación gestión financiera 2018.....	51
Cuadro 22. Calificación Control Fiscal Interno 2018.....	52
Cuadro 23. Consolidado de hallazgos Actuación Especial de Fiscalización Revisión de Cuentas e Informes 2018 de la Institución Universitaria Pascual Bravo.....	53

## 1. FENECIMIENTO DE LA CUENTA

Medellín, 9 de Diciembre de 2021

Doctor  
**JUAN PABLO ARBOLEDA GAVIRIA**  
Rector  
Institución Universitaria Pascual Bravo  
ysantos@pascualbravo.edu.co  
secretariogeneral@pascualbravo.edu.co  
secretaria@pascualbravo.edu.co  
Calle 73 # 73A – 226  
Apartado aéreo: 6564  
Ciudad

Asunto: Actuación Especial de Fiscalización Revisión de la Cuenta e Informes  
Institución Universitaria Pascual Bravo vigencia 2018

La Contraloría General de Medellín, en adelante CGM, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011 y las Resoluciones 037 de 2020 y 656 de 2020, por medio de las cuales se adopta, adapta e implementa la Versión 1 de la Guía de Auditoría Territorial – GAT CGM en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI, respectivamente, practicó Actuación Especial de Fiscalización, con fundamento en el procedimiento especial establecido mediante instructivo 05-AF Revisión de la Cuenta e Informes, con el fin de emitir un pronunciamiento sobre el fenecimiento de la cuenta 2018 de la Institución Universitaria Pascual Bravo, para lo cual se retomaron los resultados obtenidos de la Auditoría Fiscal y Financiera vigencia 2018, comunicados a la entidad mediante radicado 201900001981 del 30 de Abril de 2019, en cuanto a la evaluación presupuestal, evaluación estados financieros y dictamen respecto a los mismos, así como el análisis de los indicadores financieros.

Como se manifestó en la Carta de Compromiso entre la entidad Institución Universitaria Pascual Bravo y la Contraloría General de Medellín, firmada por ambas partes, el contenido de este informe es fundamentado con toda la información suministrada por la Institución Universitaria a este Ente de Control.

## 1.1 FENECIMIENTO DE LA CUENTA FISCAL

La Contraloría General de Medellín, como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada, **Fenece** la cuenta rendida por la Institución Universitaria Pascual Bravo, de la vigencia fiscal 2018, producto de una Opinión Presupuestal limpia o sin salvedades, un Concepto **Favorable** sobre la gestión de la Inversión y del Gasto, una Opinión Financiera Sin Salvedades y un concepto de los indicadores financieros **Efectivo**, lo que arrojó una calificación consolidada de **91.4%**; como se observa en el siguientes cuadro:

Cuadro 1. Evaluación de la gestión fiscal integral Institución Universitaria Pascual Bravo vigencia 2018

Macroproceso	Proceso	Ponderación (Wi)	Principios de la Gestión Fiscal			Calificación del Proceso		Concepto / Opinión	
			Eficacia	Eficiencia	Economía				
Gestión Presupuestal	Gestión Presupuestal	Ejecución de Ingresos	15%	90,6%			13,6%	16,3%	Sin salvedades
		Ejecución de Gastos	15%	90,6%			13,6%		
	Gestión de la Inversión y del Gasto	Gestión de Planes, Programas y Proyectos	30%	90,0%	93,0%		27,5%	37,0%	Favorable
		Gestión Contractual	40%	96,7%	80,0%	80,0%	34,2%		
	<b>Total Macroproceso Gestión Presupuestal</b>		<b>100%</b>	<b>92,9%</b>	<b>85,6%</b>	<b>80,0%</b>	<b>88,9%</b>	<b>53,3%</b>	
Gestión Financiera	Estados Financieros	Indicadores Financieros	30%	84,3%	84,3%		25,3%	38,1%	Sin salvedades
			70%	100,0%			70,0%		Efectivo
	<b>Total Macroproceso Gestión Financiera</b>		<b>100%</b>	<b>95,3%</b>	<b>84,3%</b>		<b>95,3%</b>	<b>38,1%</b>	
Total	100%	Totales		<b>93,8%</b>	<b>85,0%</b>	<b>80,0%</b>		<b>91,4%</b>	
		Concepto de Gestión		<b>Eficaz</b>	<b>Eficiente</b>	<b>Económica</b>			
		Fenecimiento							<b>Se Fenece</b>

Fuente: PT 10-AF Matriz evaluación gestión fiscal – Elaboró Equipo Auditor.

Así mismo, se evidenció el correcto manejo de los fondos y bienes, y bajo cumplimiento de los principios de la gestión fiscal de economía y eficiencia y eficacia, salvo por las operaciones relacionadas con los contratos CT 001-2018, CT 002-2018, por una inadecuada modalidad de tipología contractual y no retención del impuesto de industria y comercio; además, en el contrato de obra pública GJ 196-2018 por pagos de conceptos que no corresponden al componente Administración (A) de los costos indirectos y valores que presuntamente sobreestiman el componente Administración (A) de los costos indirectos, con una presunta violación a los principios de eficiencia y economía por \$97.431.261.



## 1.2. PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe **actualizar** el correspondiente Plan de Mejoramiento Único con las acciones correctivas o preventivas que adelantará, para subsanar y corregir las causas que dieron origen a los **7 hallazgos** identificados por la Contraloría General de Medellín en esta actuación especial de fiscalización.

El Ente Auditado tendrá un plazo máximo de 10 días hábiles, para actualizar el plan de mejoramiento único, contados a partir de la recepción del informe definitivo de la Actuación Especial de Fiscalización. Este plan **actualizado** debe ser subido al **Módulo Anexos Adicionales** del aplicativo “**Gestión Transparente**”.



## 2. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL INTEGRAL

En este capítulo se plasman los resultados de la evaluación de los macroprocesos Gestión Presupuestal y Gestión Financiera, y se emiten la Opinión Presupuestal, el Concepto Gestión de la Inversión y del Gasto y la Opinión Estados Financieros, así:

### 2.1. MACROPROCESO GESTIÓN PRESUPUESTAL

Evalúa la planeación, programación y la ejecución de los proyectos, operaciones presupuestales, con la adquisición de bienes y servicios y su efectividad, para el cumplimiento de los objetivos y metas definidos por el sujeto de control Institución Universitaria Pascual Bravo para el logro de los fines del estado. Este macroproceso lo conforman 2 procesos a saber:

El proceso de Gestión Presupuestal obtuvo una calificación de 88.7% y tiene una participación dentro de la calificación total de la gestión de la entidad del 60%; está conformado por dos (2) procesos a saber:

**2.1.1 Proceso Gestión Presupuestal.** Este proceso se subdivide ejecución de ingresos y ejecución de gastos, fue evaluado en el informe Evaluación Estados Financieros y Presupuesto, comunicado a la entidad el 30 de abril de 2019 con radicado 201900001981 y dio como resultado la opinión Presupuestal que se describe a continuación.

Cuadro 2. Calificación de la gestión presupuestal 2018

VARIABLES A EVALUAR	Puntaje Atribuido
Evaluación presupuestal	90,0
<b>TOTAL GESTION PRESUPUESTAL</b>	<b>90,0</b>

Favorable	>=80% <=100%
Desfavorable	<=79%



Fuente: Matriz de calificación, cálculos equipo auditor

**Sin salvedades.** “En opinión de la Contraloría General de Medellín, el presupuesto de la Institución Universitaria Pascual Bravo presenta fielmente, en todos los aspectos materiales, los reconocimientos y los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados, el estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante, y el detalle de los gastos pagados durante el año fiscal 2018 con cargo

*a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior y los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro; de conformidad con el Decreto Nacional 111 de 1996, en relación al título II, artículos 12 a 21 sobre los principios del sistema presupuestal y demás artículos relacionados, en su concepción y/o aplicación, al igual que tampoco a nivel general se violentaron las normas concernientes al presupuesto de rentas y recursos de capital”.*

**2.1.2 Proceso Gestión de la Inversión y del Gasto.** Gestión Plan Estratégico, el Plan de Acción Institucional y la gestión contractual.

**Planes, Programas y proyectos:** Los resultados de este proceso muestran una **eficacia** del **93,0%**, o sea, en cumplimiento de metas físicas, en tanto, a nivel de eficiencia, considerando los recursos invertidos en los productos, el nivel de **eficiencia** de los proyectos fue del **92.9%**, para un concepto **Favorable** de dicho Proceso.

**Gestión de Plan Estratégico:** El Plan de Desarrollo Institucional de la Institución Universitaria Pascual Bravo 2015-2018, para el año 2018, contiene 6 ejes estratégicos:

1. Cobertura con calidad
2. Tecnología e innovación
3. Extensión y proyección social
4. Gestión de tecnologías de información, comunicaciones y educación virtual
5. Regionalización e internacionalización
6. Gestión: Financiamiento, liderazgo y transparencia

Realizada la evaluación y de acuerdo al seguimiento de la oficina asesora de planeación los resultados obtenidos en cada uno de los ejes fue el siguiente:

PLAN DE DESARROLLO 2015-2018		
"Tecnología, innovación, cultura y vida"		
SEGUIMIENTO DE LAS METAS FÍSICAS		
Eje estratégico	Eficacia acumulada 2018	Eficacia acumulada 2015 - 2018
Eje Estratégico 1	80,41%	87,44%
Eje Estratégico 2	93,75%	94,12%
Eje Estratégico 3	100,00%	100,00%
Eje Estratégico 4	100,00%	100,00%
Eje Estratégico 5	90,48%	81,25%
Eje Estratégico 6	100,00%	100,00%
<b>Total</b>	<b>92,90%</b>	<b>93,17%</b>

Fuente: Seguimiento plan de acción IUPB– Elaboró Equipo Auditor.

Se presenta la eficacia de la vigencia 2018 por cada uno de los ejes estratégicos, la cual corresponde al porcentaje de los logros alcanzados con relación a lo programado para el presente año. Es decir, en este periodo de evaluación, el plan de acción 2018, obtuvo un cumplimiento del 92,90%, destacando la alta eficacia del 100,00% de los ejes 3, 4 y 6, el eje 2 con un 93,75%, el eje 5 con un 90,48% y el eje 1 con un 80,41%.

La eficacia total del Plan de Desarrollo 2015 - 2018 presentó un cumplimiento acumulado del 93,17%.

**Eje estratégico 1- Cobertura con calidad, equidad, pertinencia y permanencia.**

Con resultados en metas tales como programas de pregrado y posgrado, 4 Resoluciones de programas nuevos, 3 programas académicos acreditados y 7 a la espera de acreditación, cobertura de 6.522 estudiantes matriculados, 2 renovaciones de registros calificados (Especialización en gestión de proyectos e ingeniería industrial), 999 graduados, 32 bases de datos, 48.168 libros digitados, 49 convenios interbibliotecarios y una inversión de \$225.180.792 en la biblioteca, más las metas obtenidas en los programas de bienestar, este eje logra una **Eficacia 80.4 % y una eficacia acumulada 87.44%**

**Eje estratégico 2 - Tecnología e Innovación:** En este eje se destacan metas tales como aprobación del programa de Innovación, Transferencia y Servicios de la IUPB (PITS) por medio de la Resolución Rectoral 849 del 04 de diciembre de 2018, se presentaron 32 ponencias derivadas de proyectos de investigación, 10 de carácter nacional y 22 a eventos de carácter internacional. Presenta un **cumplimiento del 93,75% para la vigencia 2018 y una eficacia acumulada del 94,12%**.

**Eje estratégico 3 - Extensión y proyección social: presenta una eficacia para la vigencia 2018 del 100,00%, al igual que la eficacia acumulada.** Se describen algunos resultados asociados a las metas: Se realizaron 152 programas o grupos de formación continua, con una participación de 4.473 personas, se realizaron 148 asesorías y acompañamientos de emprendimiento, relacionados con temas como: asesorías en trabajos de grados; ideas de negocios para convocatorias externas y construcción de modelos de negocios, con estudiantes, egresados, contratistas y empleados. De igual forma, en temas de emprendimiento, se cuenta con 29 emprendedores articulados a redes como capital semilla, Ruta N, Parque de Emprendimiento y Quick-inn. Además, la Institución ha logrado impactar 1.069 personas, mediante actividades: de inducción a estudiantes y visitas en el aula de clase a través de charlas sobre los servicios que ofrece la unidad de emprendimiento, charlas sobre cómo generar ideas de negocios y temas como la creatividad y la innovación, talleres del simposio de diseño sostenible, transferencia



de conocimiento con los cedezos. La Institución suscribió 6 contratos interadministrativos con diferentes secretarías del Municipio de Medellín por valor de \$5.856.733.958, para un total de 27 contratos.

**Eje estratégico 4- Gestión de tecnologías de la información y las comunicaciones y la educación virtual:** En este eje se destacaron metas en temas como porcentaje de la comunidad institucional capacitada en el uso de las TIC (65%), objetos interactivos de aprendizaje diseñados (69 objetos), cursos de apoyo creados y diseñados para los programas presenciales, docentes capacitados en el modelo pedagógico de TIC, cobertura de conectividad inalámbrica (100%), sistema de información y gestión académica propio desarrollado. Otros logros importantes que se destacan en este eje tiene que ver con la modernización del sistema de acceso para el DATA CENTER, aumento de la capacidad de almacenamiento de 18 TB a 48TB, adquisición de 319 nuevos equipos de cómputo en total 1.597 computadores y otros con los cuales se logra una eficacia para el año 2018 del **100,00% y una eficacia acumulada del 100%**.

**Eje estratégico 5 - Regionalización e internacionalización:** La Institución logró suscribir durante el año 2018, 6 convenios de cooperación, de los cuales (3) fueron convenios internacionales y tres (3) nacionales. La I.U. Pascual Bravo ha venido fortaleciendo acciones para favorecer la movilidad estudiantil a través de becas otorgadas por Gobiernos Extranjeros, para el año 2018 se obtuvieron tres becas, una a través de la “Alianza del Pacífico” y dos becas a través de la ELAP, igualmente se cuenta con portafolio de programas académicos ofertados en Regionalización y de cursos de educación continua. Este eje presentó una **eficacia a 2018 del 90,48% y una eficacia acumulada del 81,25%**.

**Eje Estratégico 6 - Gestión financiamiento, liderazgo y transparencia.** En este eje se destacan los logros en programas tales como Sistema de información y comunicación Institucional implementado y actualizado, fortalecimiento de la comunicación externa, consolidación de la comunicación interna, Plan Estratégico de Recursos Humanos actualizado y ejecutado, Proyectos matriculados en los bancos de proyectos financiados y Sistema de Gestión Integral certificado. Presenta una **eficacia a 2018 del 100,00% y una eficacia acumulada del 100,00%**.

En conclusión en este periodo de evaluación, el plan de acción 2018, obtuvo un cumplimiento del **92,90%**. La eficacia total del Plan de Desarrollo 2015 - 2018 presentó un cumplimiento acumulado del **93,17%**, para un concepto **favorable**

**2.1.3. Gestión Contractual.** La Institución Universitaria Pascual Bravo celebró durante la vigencia 2018 un total de 4.294 contratos por valor de \$83.221.544.148.



El equipo Auditor seleccionó una muestra aleatoria de 15 contratos valorados en \$21.390.344.300 con un nivel de confianza de 80% y un error en la muestra de 9%, con el fin de contribuir al concepto de la Gestión de la Inversión y del Gasto, y al feneamiento de la cuenta en lo referente al cumplimiento de los principios de Economía, Eficiencia y Eficacia.

Cuadro 3. Selectivo de Contratos 2018 (cifras en pesos)

CÓDIGO DEL CONTRATO	OBJETO DEL CONTRATO	VALOR DEL CONTRATO
CI-001-2018	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO DE MANDATO SIN REPRESENTACIÓN PARA EL APOYO LOGÍSTICO DE LOS EVENTOS ACADÉMICOS, DEPORTIVOS, CULTURALES, INVESTIGATIVOS E INSTITUCIONALES DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO	\$ 1.035.348.668
ct-001-2018	Fomento a la actividad de promoción científica y tecnológica para brindar apoyo humano, técnico, innovador, científico y administrativo para apoyar las actividades de ciencia, tecnología e innovación del contrato interadministrativo de la Institución Universitaria Pascual Bravo con Metro de Medellín 2017-0412 cuyo objeto es Formación del personal necesario para la operación y movimiento de los buses para el servicio comercial de las Líneas 1 y 2 del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá, y el movimiento de los buses en dichas líneas, patios y talleres	\$ 9.082.274.994
CT-002-2018	Fomento a la actividad de promoción científica y tecnológica para brindar apoyo humano, técnico, innovador, científico y administrativo para apoyar las actividades de ciencia, tecnología e innovación del contrato interadministrativo de la Institución Universitaria Pascual Bravo con Metro de Medellín 2018-0279 cuyo objeto es Formación del personal necesario para la operación y movimiento de los buses para el servicio comercial de las Líneas 1 y 2 del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (SITVA), y el movimiento de los buses en dichas líneas, patios y talleres	\$ 1.894.793.123
GJ-183-2018	SEGUNDA FASE PLAN MAESTRO DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO Y OBRAS COMPLEMENTARIAS DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO	\$ 1.440.225.262
GJ-188-2018	ADQUISICIÓN DE UN EQUIPO DE DIFRACCIÓN DE RAYOS X (DRX) PARA INVESTIGACIÓN, DOCENCIA Y EXTENSIÓN EN LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO	\$ 635.330.000
GJ-199-2018	Adquisición e instalación de mobiliario para las diferentes dependencias de la Institución Universitaria Pascual Bravo	\$ 620.199.224
GJ-201-2018	ADQUISICIÓN DE HARDWARE Y ELEMENTOS INFORMÁTICOS PARA LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO	\$ 1.564.445.331
GJ-219-2018	ADQUISICIÓN E INSTALACIÓN DE SISTEMAS DE AIRES ACONDICIONADOS PARA LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO	\$ 363.398.630
GJ196-2018	ADECUACIÓN ZONAS DE ESTUDIO, MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS, PUERTAS Y VENTANAS, MODERNIZACIÓN DE REDES ELÉCTRICAS Y APANTALLAMIENTO DE LOS DIFERENTES BLOQUES O EDIFICACIONES Y OBRAS COMPLEMENTARIAS PARA LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO	\$ 1.731.367.545
PS-2840-2018	Prestación de servicios como contratista independiente, sin vínculo laboral, por su propia cuenta y riesgo, para apoyar en la gestión de los programas y proyectos de la Secretaría de Educación, para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en el contrato interadministrativo 4600071817 de 2017, celebrado entre el Municipio de Medellín - Secretaria de Suministros y Servicios y la Institución Universitaria Pascual Bravo según propuesta presentada por el contratista, la cual hace parte integral de éste contrato.	\$ 355.960.080
SIE-011-GJ-158-2018	ADQUISICIÓN DE MÓDULOS DE MÁQUINAS ELÉCTRICAS PARA EL LABORATORIO DE PROCESOS ELÉCTRICOS DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO	\$ 947.585.671
SIE-012-GJ-159-2018	SERVICIO DE ASEO INTEGRAL Y MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE LAS INSTALACIONES DE LA SEDE DE ROBLEDO DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO	\$ 422.014.864
SIE-013-GJ-162-2018	ADQUISICIÓN DE HARDWARE, SOFTWARE, ELEMENTOS INFORMÁTICOS Y REDES PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DE LA INSTITUCIÓN UNIVERSITARIA PASCUAL BRAVO	\$ 1.296.738.773
PS-3353-2018	Prestación de servicios como contratista independiente, sin vínculo laboral, por su propia cuenta y riesgo, para apoyar y fortalecer la Gestión Territorial, la Participación Social en Salud y la Atención al Ciudadano, para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en el contrato interadministrativo 4600077036 de 2018, celebrado entre el Municipio de Medellín - Secretaria de Salud y la Institución Universitaria Pascual Bravo según propuesta presentada por el contratista, la cual hace parte integral de éste contrato.	\$ 329.335
PS-3355-2018	Prestación de servicios como contratista independiente, sin vínculo laboral, por su propia cuenta y riesgo, para apoyar y fortalecer la Gestión Territorial, la Participación Social en Salud y la Atención al Ciudadano, para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en el contrato interadministrativo 4600078592 de 2018, celebrado entre el Municipio de Medellín - Secretaria de Salud y la Institución Universitaria Pascual Bravo según propuesta presentada por el contratista, la cual hace parte integral de éste contrato.	\$ 332.800

Fuente: Rendición de la cuenta IUPB 2018, Elaboró Equipo Auditor.

La IUPB, como establecimiento público del orden municipal está sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, sus decretos reglamentarios y demás disposiciones vigentes sobre la materia, Ley 734 de 2002, Código Único Disciplinario en la parte pertinente, Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, la Ley 1474 de 2011, el Decreto ley 019 de 2012, el Decreto Ley 4170 de 2011, por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente-, Ley 1882 de 2018 y todas aquellas normas que las modifiquen y/o complementen, igualmente el Estatuto Orgánico de Presupuesto, y las normas de austeridad del gasto, así como los principios que rigen las actuaciones administrativas y la contratación estatal, al igual que cuenta con un Manual de Contratación de la Institución Universitaria y el respectivo Plan Anual de Adquisiciones para la vigencia 2018.

Cuadro 4. Resumen por modalidad de contratación 2018 IUPB

MODALIDAD DE CONTRATACION	CANTIDAD	VALOR
Concurso de Méritos	3	\$ 559.724.317
Contratación directa	4.154	\$ 70.127.208.384
Licitación	2	\$ 3.171.592.807
Mínima Cuantía	97	\$ 736.477.738
Invitación Cuantía media	2	\$ 129.459.074
Selección Abreviada	36	\$ 8.497.081.828
	<b>4.294</b>	<b>\$ 83.221.544.148</b>

Fuente: Rendición de la Cuenta, preparó equipo auditor.

Con base en lo anterior, se desarrolló el ejercicio de auditoría a los contratos de la muestra seleccionada asociados a los programas y proyectos, mediante los documentos consultados en el SECOP y a través de los soportes documentales solicitados y entregados por la IUPB al equipo auditor.

El Instituto establece como propósito establecer procedimientos desde la elaboración hasta la evaluación y control de los planes de desarrollo, lo cual, a través de su plan anual de adquisiciones programan sus adquisiciones para el logro de objetivos, los mismos, que se planean en las diferentes dependencias, al punto de establecer la información sobre contrataciones necesarias para los diferentes proyectos, los que se llevan al plan anual de gastos en concordancia con los recursos presupuestales disponibles, iniciando con el proceso de planeación en cuanto a cumplimiento de parámetros técnicos de toda índole para la adquisición de bienes, servicios y obra. Así las cosas, se analizaron los asuntos relevantes dentro de las tres (3) etapas de contratación, así:

### **Etapas precontractual**

Se analizaron según sea el tipo de contrato parámetros tales como: Documentos que soportan los estudios previos, expedición de permisos o licencias según exigencias de la normativa si aplicase, disponibilidad presupuestal, compromiso presupuestal, contenido mínimo de pliegos de condiciones, convocatoria pública, trámites, publicaciones del proyecto de pliego de condiciones, análisis del estudio de observaciones, apertura del proceso, publicación del pliego de condiciones definitivo, modificaciones del pliego de condiciones, recepción de propuestas y apertura, evaluación de propuestas y resoluciones de adjudicación. En esta etapa el equipo observó debilidades en la planeación presupuestal, respecto a la tipificación de los contratos, deficiencias en los pliegos y estudios de mercado.

### **Etapas contractual**

Se tomó en cuenta una vez se configurara el cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y legalización del contrato, la existencia de la disponibilidad presupuestal, aprobación de garantías, mecanismos de cobertura del riesgo, cláusula de indemnidad, cláusula de restablecimiento o ampliación de la garantía, pago o aportes al sistema de seguridad social y parafiscales, publicación del contrato, pago de impuestos, designación de supervisor o interventor, inicio del contrato y lo relativo a las modificaciones, ampliación, modificación u otro si en el caso de aplicar controles a la ejecución contractual.

### **Etapas postcontractual y de liquidación del contrato**

Se determinó con la revisión y análisis el cumplimiento de las obligaciones pactadas de todo orden, de calidad, de cantidad y demás (actas de entrega y recibo de obra, bien o servicio), ya que éstas, se oficializan en la liquidación del contrato, con la connotación de que en la Entidad “por política institucional todos los contratos del IUPB serán objeto de liquidación”. Se evaluaron dichos documentos en cuanto al contenido de la liquidación, generando como resultado asuntos no relevantes para observarse, no obstante se observaron deficiencias relacionadas con la liquidación de los contratos (ct-002-2018).

En síntesis, los resultados de la evaluación de la contratación evaluada relacionada con los de los diferentes productos direccionados a inversión y/o gastos conexos a los proyectos seleccionados y procesos, cumplen los objetivos de la organización en materia de los principios de la gestión fiscal, así: Economía, Eficiencia y Eficacia.

**Eficiencia**, considerando que, maximizó la racionalidad en la relación el costo-beneficio en el uso de los recursos públicos, optimizando los resultados, con costos razonables del mercado, no obstante se presentaron debilidades en algunos procesos contractuales que se hacen explícitas en las observaciones relacionadas



con los contratos CT-001 y CT-002 por valor de \$21,240.856 y el contrato GJ-196 de 2018 por \$19.556.001.

**Economía**, dado que, la gestión fiscal se realizó con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados; sin embargo se presentan algunas excepciones que se plasmaron en la observación 3 relacionada con el contrato GJ-196-2018 con un posible sobrecosto de \$19.556.001

**Eficacia**, teniendo en cuenta que, los resultados de la gestión fiscal guardaron relación con sus objetivos y metas. Además, se lograron en la oportunidad, costos y condiciones previstas; se presentan algunas excepciones que se plasmaron en las observaciones.

**Hallazgo 1** (Corresponde a la observación 2 del informe Preliminar). **Inadecuada modalidad de tipología contractual y no retención del Impuesto de Industria y Comercio.** La Institución Universitaria celebró los siguientes contratos:

Cuadro 5. Contratos CT 001 y CT 002 de 2018 (Cifras en pesos)

Contrato No.	Fecha	Objeto	Contratista	valor
001 de 2018	Enero 23 de 2018	"Formación del personal necesario para la operación y movimiento de los buses en las líneas comerciales 1 y 2, del sistema integrado de transporte masivo del Valle de Aburrá, y el movimiento de los buses e dichas líneas, patios y talleres", plazo desde el acta de inicio (23 de enero del 2018) hasta el 31 de octubre del mismo año	Fundación Pascual Bravo	\$ 9.082.274.994
002 de 2018	Nov 8 de 2018	"Formación del personal necesario para la operación y movimiento de los buses para el servicio comercial de las Líneas 1 y 2 del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (SITVA), y el movimiento de los buses en dichas líneas, patios y talleres.", con plazo desde la firma del acta de inicio (08-11-2018), hasta el 31 de diciembre del mismo año	Fundación Pascual Bravo	Valor Inicial \$1.845.661.988  Valor definitivo \$1.894.793.123

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB– Elaboró Equipo Auditor.

Al respecto la propuesta técnica y económica de la Fundación Pascual Bravo, en ambos contratos detalla:

**“4. PROPUESTA ECONÓMICA**

**4.2 Análisis económico del valor estimado del convenio (los dos contratos)**

*El valor total del contrato está compuesto por dos componentes, un valor a ejecutar y honorarios del 9% sobre el valor a ejecutar, ...*



Cuadro 6. Composición Valor de los Contratos CT 001 y CT 002 (Cifras en pesos)

Contrato No.	Vr. a ejecutar	Honorarios	Valor Total
001-2018	\$ 8.332.362.379	\$ 749.912.614	\$ 9.082.274.993
002-2018	\$ 1.738.342.315	\$ 156.450.808	\$ 1.894.793.123

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB- Elaboró Equipo Auditor.

Las actividades a desarrollar por el contratista, según la cláusula segunda del contrato, son:

*ACTIVIDADES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. LA FUNDACIÓN, en la ejecución del Contrato, hará actividades de ciencia tecnología e innovación consistente en desarrollar, en la parte relacionada, el Plan Estratégico de Desarrollo Institucional 2011-2020, bajo el lema de: "LA EXCELENCIA ACADÉMICA E INNOVACIÓN", en los Ejes Estratégicos de "La Extensión y Proyección Social", orientado al fortalecimiento de la sociedad, a partir de **la transferencia del conocimiento, con Programas de Educación continua, asesoría, consultoría, actualización y transferencia de conocimiento** a través de la prestación de servicios profesionales que permitan el vínculo Universidad - Empresa – Estado, y de **Gestión de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Educación Virtual**. En pro de apoyar el desarrollo científico, tecnológico e innovador del contrato interadministrativo Metro de Medellín 2017-0412, conforme a las siguientes actividades:*

1. Presentar y ejecutar Plan de salud ocupacional 2018
2. Presentar y ejecutar Plan de gestión ambiental 2018
3. Presentar y ejecutar Plan de Bienestar Institucional 2018
4. Presentar y ejecutar Plan de Seguridad vial 2018
5. Realizar el movimiento de buses de las líneas 1 y 2, en dichas líneas y patios y talleres con personal operativo capacitado, entrenado y certificado.
6. Realizar la gestión administrativa y operativa asociada al movimiento de buses.

Las causales invocadas por la entidad auditada en los estudios previos, son aquellas a las que se refiere el artículo 2 del Decreto Ley 591 de 1991, por el cual se regulan las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas, específicamente el numeral 3 que señala:

*3. Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metrología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.*

Observándose que los componentes de los contratos y sus especificidades, así como lo definido por la institución en las especificaciones técnicas para el desarrollo del objeto contractual, constituye una **prestación de servicios** de administración y suministro del personal para la operaciones de los buses del sistema Metro, en

armonía con el objeto de los contratos interadministrativos 2018-0412 y 2018-0279 de la Institución Universitaria Pascual Bravo con el Metro de Medellín, cuyo objeto es *“Formación del personal necesario para la operación y movimiento de los buses para el servicio comercial de las líneas 1y2 del sistema integrado de transporte Masivo del Valle de Aburrá”*, y el movimiento de los buses en dichas líneas, patios y talleres, no corresponden a lo que se ha definido en el mencionado decreto como actividades científicas y tecnológicas:

*Artículo 2º.- Para los efectos del presente Decreto, entiéndase por actividades científicas y tecnológicas las siguientes:*

- 1. Investigación científica y desarrollo tecnológico, desarrollo de nuevos productos y procesos, creación y apoyo a centros científicos y tecnológicos y conformación de redes de investigación e información.*
- 2. Difusión científica y tecnológica, esto es, información, publicación, divulgación y asesoría en ciencia y tecnología.*
- 3. Servicios científicos y tecnológicos que se refieren a la realización de planes, estudios, estadísticas y censos de ciencia y tecnología; a la homologación, normalización, metodología, certificación y control de calidad; a la prospección de recursos, inventario de recursos terrestres y ordenamiento territorial; a la promoción científica y tecnológica; a la realización de seminarios, congresos y talleres de ciencia y tecnología, así como a la promoción y gestión de sistemas de calidad total y de evaluación tecnológica.*
- 4. Proyectos de innovación que incorporen tecnología, creación, generación, apropiación y adaptación de la misma, así como la creación y el apoyo a incubadoras de empresas, a parques tecnológicos y a empresas de base tecnológica.*
- 5. Transferencia tecnológica que comprende la negociación, apropiación, desagregación, asimilación, adaptación y aplicación de nuevas tecnologías nacionales o extranjeras.*
- 6. Cooperación científica y tecnológica nacional e internacional.*

Por su parte, el mismo Decreto – Ley 591 de 1991, además de contener en su artículo 2 la relación de actividades de ciencia y tecnología para los efectos del propio decreto, regulaba las modalidades de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas, en los siguientes términos:

*ARTICULO 7º. Las modalidades específicas de contratos de fomento de actividades científicas y tecnológicas que se regulan en este decreto son las siguientes:*

- 1. Financiamiento;*
- 2. Administración de proyectos;*
- 3. Fiducia;*
- 4. Prestación de servicios científicos o Tecnológicos;*
- 5. Consultoría científica o tecnológica;*
- 6. Obra Pública, consultora a Interventora en obra pública.*
- 7. Arrendamiento, compraventa y permuta de bienes inmuebles;*
- 8. Arrendamiento, compraventa, permuta y suministro de bienes muebles;*
- 9. Donación y*
- 10. Convenios especiales de cooperación.*

**Posteriormente, el artículo 81 de la Ley 80 de 1993 derogó este artículo del Decreto 591 de 1991, con excepción de** las normas que individualizan y caracterizan los contratos de financiamiento (art. 8°), los de administración de proyectos (art. 9) y los convenios especiales de cooperación (art. 17).

Sobre la claridad de la derogatoria expuesta, aseveraba COLCIENCIAS<sup>1</sup> (hoy Minciencias):

*Este artículo fue derogado expresamente por el artículo 81 de la Ley 80 de 1993 (Estatuto de Contratación Estatal), dejando vigentes del Decreto - Ley 591 de 1991, además del artículo 2°, las siguientes disposiciones: artículo 8° (formas de los contratos de financiamiento), artículo 9° (contratos de administración de proyectos) y el artículo 17 (convenios especiales de cooperación).*

**Aplicando el principio de hermenéutica según el cual, las normas jurídicas deben interpretarse en el sentido en el cual produzcan algún efecto, es dable concluir que cuando la Ley 80 de 1993 decidió derogar en forma expresa en su artículo 81, el artículo 7° del Decreto - Ley 591 de 1991, dejando sólo como contratos para el fomento de actividades de ciencia y tecnología, los contratos de financiamiento, administración de proyectos y los convenios especiales de cooperación, eliminó la posibilidad de celebrar directamente otros contratos como el de fiducia, el de consultoría, prestación de servicios, obras pública etc. argumentando que su finalidad es el desarrollo o fomento de actividades de ciencia y tecnología.**

*En conclusión, sólo podrán celebrarse en forma directa los contratos de financiamiento, administración de proyectos y convenios especiales de cooperación cuyo objeto sea el desarrollo de actividades de ciencia y tecnología tipificadas como tales por el legislador.*

Además es claro que el objeto de los contratos no es otro que **el suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes, y en algunos casos servicios técnicos de apoyo o profesionales** con ningún tipo de contenido científico, tecnológico o de innovación en los términos del Manual de Oslo aceptados por el ordenamiento jurídico nacional para definir el objeto y alcance de los contratos de ciencia, tecnología e innovación; siendo la argumentación esbozada en torno a las supuestas condiciones tecnológicas de los equipos del metro especialmente confusa, toda vez que aunque se anuncia a estos como sustento de la modalidad, aquellos fueron adquiridos por el Metro a través de **Licitaciones internacionales**, en las que JAMAS se menciona estar adelantando procesos contractuales que tengan el objeto de ciencia, tecnología e innovación, siendo pertinente establecer la conducencia del brocardo jurídico que establece “*lo accesorio sigue la suerte de lo principal*”.

Revisados los estudios previos, la propuesta y la minuta contractual es diáfano que la Institución Universitaria **se limita a contratar el personal que presta el servicio**

<sup>1</sup> Concepto del 12 de marzo de 2014. Radicado 20141000027521. Despacho de la Directora de Colciencias.



**al metro, y la dotación necesaria para ello;** no participa de la administración del sistema, ni de la generación de insumos técnicos o científicos que aquel eventualmente requiera para su funcionamiento (no se constató evidencia de entrega de ningún producto que reúna dichas características, la cual no ostentan ni siquiera los vagones del metro ni su sistema informático y mecánico), **el objeto, alcance y presupuesto del contrato dejan claro que los recursos del mismo están orientados en su plenitud al pago de los salarios u honorarios del personal, su dotación y los costos administrativos y utilidad generadas a favor del contratista; no existen recursos orientados a ninguna actividad tecnológica, científica o de innovación** en los términos estipulados en nuestra legislación y ordenamiento jurídico, la única mención a ello aparece en el objeto del contrato, y la justificación del mismo, más como se ha reiterado **no existen actividades ni pagos relacionadas a aquellas.**

El sofisma usado para acudir a la excepción contractual de contratos de ciencia y tecnología, se limita a esbozar como los conductores serán objetos de especiales procesos de capacitación, que se intuye tienen contenidos académicos de los más altos estándares científicos, más los requisitos de formación académica y experiencia en áreas científicas o tecnológicas es mínimo, dado el perfil académico de los destinatarios del curso; ello además se muestra incongruente cuando la misma universidad ofrece cursos de pregrado y postgrado incluso acreditados, de los cuales no se predicen los mismos altos estándares científicos y tecnológicos de formación que para los conductores de bus, por lo cual hemos de entender se pretende esbozar son de menor envergadura académica. Lo anterior contraría la lógica y la regla jurídica que establece que *“los actos jurídicos se les define o identifica por su contenido o fondo, y no por el mero nombre o denominación que se dé a aquellos”*, en congruencia con el brocardo constitucional de *“prevalencia del derechos sustancial sobre el formal”*.

Así aunque se enuncia que con el contrato se pretende: *“desarrollar un proyecto innovador y novedoso en Colombia como lo es la operación, sistematización, procedimentación y gestión de un sistema de transporte público masivo de calidad total, con el cual se busca el mejoramiento continuo de la operación misma del sistema y de las personas que lo operan, con la aplicación de la normalización referida al cumplimiento de las normas y códigos de Página 3 tránsito que rigen la materia de servicio de transporte público; la certificación y control de calidad de las personas que están a cargo de la operación del sistema desde los conductores, los coordinadores hasta los mismo usuarios con capacitaciones constantes en las que se buscan brindar el conocimiento necesario del funcionamiento de los buses a quienes los conducen, de la necesidad del servicio a quienes se encargan de programar las salidas y entradas de los mismo en las diferentes estaciones hasta*



*de la importancia del uso del transporte público para el medio ambiente y la sociedad buscando entrar a la ciudad un sistema de trasporte público con calidad humana, técnica y operativa”; ninguna de las actividades desplegadas por la Institución Universitaria o la Fundación contratista conlleva actividades inherentes a la operación, sistematización, procedimentación o gestión del transporte público, ya que estas tareas son acometidas directamente por el personal administrativo del Metro, su gestión se itera de limita al reclutamiento, vinculación y administración de personal no calificado (conductores de bus), y suministrar la dotación del mismo.*

Lo anterior se evidencia en las obligaciones contractuales a cargo del contratista, ninguna de las cuales tiene la calidad de científica, tecnológica o de innovación:

#### *SEXTA: OBLIGACIONES DE LA FUNDACIÓN*

- 1. Programar los reentrenamientos tanto prácticos como teóricos, previa solicitud de la INSTITUCIÓN, del personal y la asistencia de los mismos.*
- 2. Gestionar con el SENA la certificación de las competencias laborales del personal operativo.*
- 3. Implementar programas y medidas de control, tendientes a mantener bajos niveles de accidentalidad en la operación de los vehículos.*
- 4. Presentar plan de emergencias y garantizar su aplicación y divulgación.*
- 5. Diseñar y asignar los servicios de conducción y estipular los turnos para las diferentes actividades de la operación.*
- 6. Presentar un plan de actividades para el cumplimiento del contrato.*
- 7. Garantizar el ingreso de trabajadores en estado de sobriedad absoluta y aptos para desempeñar su labor.*
- 8. Presentar un informe mensual sobre la planeación, cumplimiento, ejecución, control y ajustes de los programas descritos en la propuesta económica presentada a la Institución.*
- 9. Garantizar la adecuada planeación y ejecución del contrato garantizando el logro de los objetivos propuestos.*
- 10. Expedir las pólizas requeridas para la ejecución del contrato.*
- 11. Garantizar el pago de la seguridad social de los empleados y verificar el pago de los aportes al sistema por parte de los contratistas.*
- 12. Garantizar las condiciones que permitan el movimiento de los buses requeridos para la operación comercial de las líneas 1 y 2 del Sistema integrado de transporte masivo del valle de Aburrá.*
- 13. Las demás obligaciones previstas en los términos de referencia, anexos, oferta, contrato y en la ley.”*

Lo anterior, se presentó por deficiencias técnicas y jurídicas en la identificación y el control de la naturaleza de los contratos, que impactaron la tipología contractual adelantarse, toda vez que la modalidad de ejecución y el pago por los conceptos mencionados corresponden en esencia a los contratos cuyo objeto es suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común uso por la administración pública, o en el mejor de los casos prestación de servicios, y debió estar sujeto a las retenciones tributarias de ley, a saber impuesto de industria y

comercio a una tarifa del 2X1000, en los términos del Acuerdo 066 de 2017, por medio del cual se expide la normativa sustantiva aplicable a los tributos vigentes en el Municipio de Medellín:

*ARTÍCULO 83. RESPONSABILIDAD DEL AGENTE DE RETENCIÓN POR NO PRACTICAR LA RETENCIÓN. El agente retenedor que no efectúe la retención estando obligado o la practique de forma incorrecta, se hará responsable del valor a retener, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda generarse por esta conducta.*

Teniendo en cuenta que de los contratos en cuestión se ejecutaron unos recursos de los cuales hay honorarios por administración el 9%, y éstos tienen IVA del 19%, quedaría una base para retención del impuesto de industria y comercio y una retención no efectuada tal como se explica en los siguientes cuadros para cada uno de los contratos:

Cuadro 7. Calculo Retención Industria y Comercio (Cifras en pesos)

CT 002 de 2018	1.894.793.123	Vr. Total cto.			
		ejecucion	honorarios	total cto.	
		1.738.342.315	156.450.808	1.894.793.123	
	honorarios	156.450.808	1,19	131.471.267	honorarios sin el iva
	honorarios sin el iva	131.471.267	19%	24.979.541	iva s/ honorarios
		1.894.793.123	24.979.541	1.869.813.582	Base ind.cio
	base ind. Cio	1.869.813.582	0	3.739.627	Reteica
CT 001 de 2018	8.867.516.906	Vr. Total cto.			
		ejecucion	honorarios	total cto.	
		8.135.336.611	732.180.295	8.867.516.906	
	honorarios	732.180.295	1,19	615.277.559	honorarios sin el iva
	honorarios sin el iva	615.277.559	19%	116.902.736	iva s/ honorarios
		8.867.516.906	116.902.736	8.750.614.170	Base ind.cio
	base ind. Cio	8.750.614.170	0,002	17.501.228	Reteica

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB– Elaboró Equipo Auditor.

Al determinar por acción u omisión que no se cumplió con la modalidades de contratación fijada en la Ley 1150 de 2017 artículo 2, inobservando además el principio de planeación contractual contemplado en el numeral 3 del artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 en cuanto a la modalidad de selección, que dispone:

*“Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

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

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

Omitiendo los deberes, prohibiciones, o conductas tipificadas como faltas disciplinarias en la Ley 734 de 2002, al igual que la no retención del impuesto de industria y comercio por **\$21.240.855**, vulnerando también el principio de la gestión fiscal de **Eficiencia**, en la medida que la asignación de los recursos no fue la más conveniente para maximizar sus resultados.

Lo expuesto, se verifica como un comportamiento potencialmente lesivo para los intereses de la entidad y sus servidores y configura un **hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$21.240.855**.

**Posición de la Contraloría General de Medellín:** La Institución Universitaria Pascual Bravo –IUPB da respuesta mediante radicado 2021002569 del 30 de noviembre de 2021, donde indica que el mismo objeto contractual venía siendo ejecutado por medio de la modalidad de selección de contratación directa de ciencia y tecnología desde el año 2011, y por ende, la Institución ha sido coherente al continuar acudiendo a la misma tipología contractual en la medida que el cumplimiento obligacional sigue siendo el mismo.

Este argumento no es de recibo, ya que no desdice de las condiciones técnicas y jurídicas de la observación realizada, sino que parece partir de la convicción de que si estaba realizando algo mal hecho desde hace 10 años no es esta la altura de advertirlo; y/o de que la congruencia en su conducta debería mitigar la responsabilidad sobre lo acaecido; la primera circunstancia no ostenta la capacidad de demeritar lo observado, y la segunda alude a un factor subjetivo de la conducta que no es posible evaluar en instancia auditora.

Además, indica como las **competencias técnicas especiales** que se le brinda al personal, reúnen las condiciones de ciencia, tecnología e innovación, siendo ellas:

- El pleno conocimiento de los buses padrones GNV.
- Alistamiento de vehículos: Que son las labores necesarias para determinar que el vehículo está listo para entrar en operación, tales como verificación de cámaras, radio, aseo, aseguramiento del mobiliario, etc.
- Conducción: Conocimiento del vehículo, interacción con los usuarios, condiciones de manejo del bus como velocidad, señales, prelacones, etc.
- Traslado: Validación de capacidades para la interacción del operario en patios y talleres en el traslado del bus a aquellos.
- Procedimientos Operativos: Conocimiento de los protocolos y normas del Metro y la denominada cultura metro.



- Aspectos técnicos y normativa: Conocimiento técnico y mecánico del bus.
- Habilidades y destreza en conducción.
- Formación complementaria: Conocimientos básicos de SST como manejo de extintores, primeros auxilios, riesgo vial, etc.

Verificadas las condiciones de la formación técnica especializada que reciben los conductores, no encuentra el equipo auditor ningún vestigio de calificación científica, tecnológica o innovadora en los términos del manual de Oslo, o aceptados por la jurisprudencia nacional o los conceptos del Ministerio del ramo; el conocimiento particular del bus, la verificación de condiciones de aseguramiento de mobiliario o aseo, destrezas de conducción, etc. son condiciones de conocimiento técnico de nula relevancia científica; y en ese sentido advertimos que si no considera el Metro que la elaboración de los buses sea una actividad científica o técnica, es poco comprensible que el estudio del manual del bus si lo sea, además como se calificaría entonces la formación de azafatas o tripulación de los aviones, o de los pilotos o conductores de artefactos a todas luces más complejos como aviones, barcos, etc.

Además se alude a una serie de tareas en torno a la operación del sistema como metrología (disposición y toma de tiempos); implementación de equipos de registro biométricos (de uso común en entidades públicas y privadas, como notarías por ejemplo), procedimientos para pruebas de alcoholemia, participación en eventos culturales y de ciudad, fortalecimiento en destrezas de conducción, y otros; ninguno de los cuales se insiste reúne condiciones de ciencia, tecnología o innovación en los términos deprecados por la norma, y que por el contrario ratifican la posición del equipo auditor.

Sobre la no retención del Impuesto de Industria y Comercio, la IUPB no se pronunció.

La respuesta de la entidad no es de recibo, toda vez que los servicios prestados por la Fundación Pascual Bravo consisten en la administración y suministro del personal para las operaciones de los buses del sistema Metroplús, lo que incluye el suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes, y en algunos casos servicios técnicos de apoyo o profesionales con ningún tipo de formación o contenido científico, tecnológico o de innovación en los términos establecidos por el ordenamiento jurídico nacional para definir el objeto y alcance de los contratos de ciencia, tecnología e innovación. El servicio de transporte público de pasajeros con cualquier tipo de vehículos es una actividad técnica y cotidiana de la vida en sociedad, pretender convertir en excepcional o especialmente técnica, innovadora o científica desdice del día a día de la sociedad, sistemas de transporte masivos



existen en prácticamente todos los territorios, con las contingencias de movilidad, técnicas, humanas y logísticas que les son comunes, nada de innovador tiene la administración de aquellas, y aún de recibir como cierto que algunas de las actividades contractuales pudiesen tener algún vestigio que encuadrara en ciencia, tecnología e innovación; el valor de aquellas, de existir es ínfima en relación al costo asumido por los servicios prestados por el personal y los insumos usados; de tal manera que se estaría pretendiendo justificar la inobservancia de las modalidades de contratación fijadas en la Ley, ya no por las actividades de mayor peso funcional y económico del contrato, sino bajo aquellas que le eran ínfimas o accesorias. De esta forma, lo observado se mantiene como **Hallazgo administrativo con presunta incidencia, disciplinaria y fiscal por \$21.240.855.**

**Hallazgo 2** (Corresponde a la Observación 3 del informe Preliminar): **Posible sobrecosto en actividades contractuales.** El Pascual Bravo suscribió contrato de obra pública de precios unitarios No. GJ 196-2018, con la contratista Ángela María Cárdenas Zapata el 13 de noviembre del 2018 por la suma de \$1.731.367.545, con objeto: “adecuación zonas de estudio, mantenimiento de cubiertas, puertas y ventanas, modernización de redes eléctricas y apantallamiento de los diferentes bloques o edificaciones y obras complementarias para la Institución Universitaria Pascual Bravo”, el cual inició el 3 de diciembre del 2018.

En equipo auditor efectuó muestra aleatoria a los ítems de las actividades contractuales ejecutadas, e incluidas dentro de la propuesta, encontrando en los ítem de APU Nos. 5, 81 y 83 precios unitarios de \$41.850, \$75.000 y \$125.000 respectivamente, como se muestra:

Cuadro 8. Ítems según propuesta de la contratista, (cifras en miles pesos)

ITEM	DESCRIPCION	UNID.	CANT.	VRL. UNIT.	VRL. PARCIAL
5	Suministro transporte e instalación de bajantes en tubería de 3"pvc sanitaria, incluye pintura de acabado en esmalte, accesorios, abrazaderas y todo lo necesario para su buen funcionamiento	ml	265	41.850,00	11.090.250
81	Excavación manual en material heterogéneo, y en cualquier grado de humedad. Incluye rocas (hasta volúmenes de 0.35 m3, remoción de derrumbes, control de aguas, herramientas, equipos, transporte interno y externo, descapote a mano, cualquier espesor, incluye cargue y transportee interno del material.	m3	180	75.000,00	13.500.000
83	Suministro, transporte y colocación de base granular para lleno	M3	50	125.000,00	6.250.000

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB – Elaboró Equipo Auditor.

Para establecer las condiciones de ejecución de las actividades contractuales, y si aquellas implicaban alguna condición especial que afectara los precios del mercado para las mismas, se realizó visita ocular al sitio de las obras, encontrando que el

mismo se encuentra dentro de la Institución al borde de vía y en condiciones topográficas ideales y que no requieren de tratamiento especial o de condiciones extraordinarias para desarrollo y ejecución de las mismas, y al confrontar los ítems mencionados con los valores unitarios de la base de datos de CAMACOL, firma referente en cuanto a precios de mercado para este tipo de bienes y servicios, se verificó para las tres actividades un costo unitario de: \$23.274, \$24.927 y \$75.370 respectivamente, como se refleja en los extractos del documento mencionado:

Cuadro 9. Ítem 5, precios de Camacol 2018, (Cifras en pesos).

CÓDIGO	RECURSO	UND	CANT	DESP.	PRECIO	PRECIO	TOTAL
<b>073082</b>	<b>Bajante pvc 3'</b>	<b>m</b>	<b>1</b>				<b>\$ 17.922</b>
11024	soporte de bajante pavco	und	1	-	1.983	-	\$ 1.983
21628	tub.vent.y ag.11 5m 3 pulg pavco	m	1	3,00	11.323	-	\$ 11.663
21854	soldadura liquida pvc pavco	g/4	0,001	5,00	146.779	-	\$ 154
22011	limpiador remov. para pvc (760gr) pavco	und	0,001	3,00	43.912	-	\$ 45
22052	uniones sanit. 3 pulg pavco	und	0,3	-	4.055	-	\$ 1.216
60032	oficial de 1a obra negra	h	0,15	-	7.718	-	\$ 1.158
60038	ayudante entendido	h	0,25	-	6.264	-	\$ 1.566
				5,00	% de Herramienta		\$ 136
<b>192040</b>	<b>Pintura bajante pvc</b>	<b>m</b>	<b>1</b>				<b>\$ 4.701</b>
12355	esm.sintetico pintulux (gal)	gal	0,016	5,00	56.900	-	\$ 956
60035	oficial de 2a obra blanca	h	0,25	-	6.748	-	\$ 1.687
60038	ayudante entendido	h	0,3	-	6.264	-	\$ 1.879
				5,00	% de Herramienta		\$ 178
	Andamios de carga						\$ 525
	Equipos alturas						\$ 126
							<b>\$ 651</b>

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB- Elaboró Equipo Auditor.

Cuadro 10. Ítem 81, precios de Camacol 2018, (Cifras en pesos).

CÓDIGO	RECURSO	UND	CANT	DESP.	PRECIO	PRECIO	TOTAL	TOTAL
<b>021020</b>	<b>Excav.manual mat.het.hum. 0-2</b>	<b>m3</b>	<b>1</b>					<b>\$ 24.927</b>
60039	ayudante raso	h	3	-	5.295	-	\$ 15.884	
60590	m.de o.cargue en volqy botada escomb	m3	1	-	7.855	-	\$ 7.855	
				5,00	% de Herramienta		\$ 1.187	

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB- Elaboró Equipo Auditor.

Cuadro 11. Ítem 83, precios de Camacol 2018, (Cifras en pesos).

CAMACOL julio 2018							
063010		Base gran.en vias y terraplen.	m3	1,00			75.370
	27036	cascajo sucio sin procesar	m3	1,30	5,0	49.184	,000 67.136
	60039	ayudante raso	h	0,03		5.295	,000 174,7
	71042	motoniv.diesel-cat 120g	h	0,03		166.600	,000 4.664,8
	71055	compac.vibr. 80-92hp ing.rand sd70d	h	0,03		102.600	,000 3.385,8
					5,0	% de Herramienta	8,7

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB– Elaboró Equipo Auditor.

Una vez efectuada la confrontación de cada uno de los ítems, con los establecidos por CAMACOL para la misma vigencia (\$1.089.223, \$4.957.731 y \$7.454.093 respectivamente), se infiere que presentan diferencias en los valores unitarios y por lo tanto, en los pagados según la obra ejecutada para las 3 actividades de \$869.357, \$9.959.019 y \$4.908.407 respectivamente. Realizado ajuste al ítems 5, acorde con la respuesta de la entidad para un total de sobrecosto de \$15.736.783 como se registra en el siguiente cuadro.

Cuadro 12. Comparativo valor pagado vs. Precios Camacol (Cifras en pesos).

Ítem	Descripción	Total obra Ejecutada	Valor pagado		Cálculo según tarifas Camacol 2018		Diferencia
			Vr. Unitario	Vr. Total	Vr. Unitario	Vr. Total	
5	Suministro transporte e instalación de bajantes en tubería de 3"pvc sanitaria, incluye pintura de acabado en esmalte, accesorios, abrazaderas y todo lo necesario para su buen funcionamiento	46,80	41.850,00	1.958.580	23.274	1.089.223	869.357
81	Excavación manual en material heterogéneo, y en cualquier grado de humedad. Incluye rocas (hasta volúmenes de 0.35 m3, remoción de derrumbes, control de aguas, herramientas, equipos, transporte interno y externo, descapote a mano, cualquier espesor, incluye cargue y transportee interno del material.	198,89	75.000,00	14.916.750	24.927	4.957.731	9.959.019
83	Suministro, transporte y colocación de base granular para lleno	98,90	125.000,00	12.362.500	75.370	7.454.093	4.908.407
<b>Totales</b>				<b>29.237.830</b>		<b>13.501.047</b>	<b>15.736.783</b>
<b>AU (Administración y Utilidad), 24,21%</b>							<b>3.809.875</b>
<b>Total</b>							<b>\$ 19.546.658</b>

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB– Elaboró Equipo Auditor.



Suma a la que hay que adicionar aquella reconocida como costos indirectos del contrato, a saber el 19,21% por concepto de Administración (\$3.023.036), y el 5% por concepto de Utilidad (\$786.839); para un total de \$3.809.875, el (24,21%), reconocido por costos indirectos. El equipo auditor a efectos de verificar las condiciones generadoras del presunto sobrecosto pudo establecer que los valores establecidos para aquellas actividades en el presupuesto oficial fueron:

Cuadro 13. Extracto del Anexo 5.1 presupuesto oficial del contrato GJ-196-2018 (Cifras en pesos ).

ITEM	DESCRIPCION	UNID.	CANT.	VRL. UNIT.	VRL. PARCIAL
5	Suministro transporte e instalación de bajantes en tubería de 3"pvc sanitaria, incluye pintura de acabado en esmalte, accesorios, abrazaderas y todo lo necesario para su buen funcionamiento	ml	265	41.850,00	11.090.250
81	Excavación manual en material heterogéneo, y en cualquier grado de humedad. Uncluye rocas (hasta volúmenes de 0.35 m3, remoción de derrumbes, control de aguas, herramientas, equipos, transporte interno y externo, descapote a mano, cualquier espesor, incluye cargue y transportee interno del material.	m3	180	75.000,00	13.500.000
83	Suministro, transporte y colocación de base granular para lleno	M3	50	125.000,00	6.250.000

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB- Elaboró Equipo Auditor.

De lo observado se verifica la conculcación de los deberes de planeación inherentes a la confección de los pliegos de condiciones en lo pertinente al presupuesto oficial conforme a lo establecido en los artículos 24 y 26 de la Ley 80 de 1993, el desarrollo del principio de planeación fijado en el decreto 1082 de 2015:

### “PLANEACIÓN

#### **Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos.**

*Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:*

1. (...)
2. *El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto.*
3. (...)
4. *El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos presupuestales en la estimación de aquellos. Si el contrato es de*

*concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.*

5. *Los criterios para seleccionar la oferta más favorable.*

6. (...)

Se incumplió el idoneo y probo deber de evaluación de los factores que componen la propuesta económica del contratista para los casos de licitación pública, y los procesos que tienen como naturaleza la obra pública; conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

Además se evidencia falta de seguimiento y control técnico, financiero y jurídico de la ejecución contractual de parte de los agentes del ente contratante (artículos 14 y 26 de la Ley 80 de 1993), y del supervisor e interventoría (artículo 82 y siguientes de la Ley 1474 de 2011).

Lo aludido, tiene causa en i) deficiencias en el estudio del mercado y estructura del presupuesto oficial; ii) Deficiencias en el proceso de evaluación de propuestas que no detectó los sobrecostos acotados; iii) Deficiencias en el análisis de los APU desglosados de parte de la interventoría y supervisión del contrato que avaló aquellos sin cuestionar el valor y justificación de los mismos; iv) debilidades en el control del proceso contractual y específicamente su ejecución y conceptos de pago por el ordenador del gasto y los servidores vinculados al control y seguimiento de la ejecución contractual. Estas conductas son generadoras de un presunto daño fiscal, y representan la vulneración de los principios de eficiencia y economía fijados en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993; y conllevan la estructuración de conducta presumible de responsabilidad fiscal, conforme al literal b) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011: “por la omisión injustificada del deber de efectuar comparaciones de precios de mercado, ya sea mediante estudios o consultas, previo a la planeación del presupuesto del contrato, ocasionando que se efectuara el pago de la ejecución de la obra con precios que superan los del mercado”; todo ello generado por el pago del sobrecosto acotado; Así se configura un **Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$19.546.658.**

**Posición de la Contraloría general de Medellín:** Analizada la respuesta enviada por el Instituto Universitario Pascual Bravo mediante oficio 2021002569 del 30 de noviembre de 2021, en resumen aquella plantea la desavenencia con el uso de los precios de referencia de CAMACOL, por el equipo auditor, enunciando como aquellos no son vinculantes, ni contemplan de forma cierta todas las contingencias de una obra específica. Resalta aquí el equipo auditor como no plantea el sujeto auditado que otra herramienta de consulta es oportuna como evidencia de análisis de costos, ni cuales fueron entonces las que uso al elaborar el presupuesto oficial.

De allí de forma detallada da cuenta la entidad de una serie de condiciones fácticas y técnicas que en su concepto desdican de la congruencia entre los precios fijados por CAMACOL, y aquellos establecidos en obra. No entrará esta auditoría a pormenorizar uno a uno los mismos más dará cuenta de los más relevantes, no dejando de advertir como muchas de las circunstancias narradas caben dentro de los riesgos previsibles asumidos por el contratista, y dentro del reconocimiento de los conceptos de *desperdicios y rendimientos*, establecidos al desglosar los APU, por lo que no tienen la capacidad de alterar las condiciones de los precios del mercado traídos como referencia por la auditoría, por ejemplo el stand by de equipos, transporte de insumos, la presencia de estudiantes (que era un hecho ostensible desde la etapa precontractual), limitaciones de espacio, etc.

Antes de comenzar el análisis de cada ítem se itera que el equipo auditor verifico físicamente las condiciones topográficas y de acceso al sitio de obra, verificando que aquel es céntrico, a borde de vía, plano, cuando no en una pendiente menor, y sin evidencias de contingencias físicas derivadas por ejemplo de la presencia de rocas o fallas geológicas; siendo optimo, normal e ideal para ejecutar el contrato de la referencia, y sin que se evidencien condiciones fenomenológicas ni técnicas que permitan verificar que no les sean aplicables las descripciones de actividades, condiciones de ejecución y precios establecidos por CAMACOL.

**En Cuanto al Ítem Contractual 5.** *“Suministro transporte e instalación de bajantes en tubería de 3”pvc sanitaria, incluye pintura de acabado en esmalte, accesorios, abrazaderas y todo lo necesario para su buen funcionamiento”*; Se puede concluir lo siguiente: Si bien el precio de CAMACOL, no incluye el valor de andamios de carga y equipos de altura, los demás componentes del ítem si se encuentran dentro de las proporciones de los costos de mercado, verificada la propuesta presentada por la Contratista, se evidenció que no se realizó un análisis de los valores de mercado en su momento, toda vez, que los precios de mano de obra y materiales, incluso a costos de Construdata edición septiembre - noviembre 2021 (3 años después de la obra, y que por ende deberían ser más costosos), son cuantías duplicadas en valor, por lo tanto, no es de recibo la respuesta enviada por el Ente auditado, se acepta parcialmente en lo que corresponde a andamios de carga y equipos de altura quedando el valor unitario ajustado en **\$23.274/ml**.

**Frente al ítem 81** *“Excavación manual en material heterogéneo, y en cualquier grado de humedad. Incluye rocas (hasta volúmenes de 0.35 m<sup>3</sup>, remoción de derrumbes, control de aguas, herramientas, equipos, transporte interno y externo, descapote a mano, cualquier espesor, incluye cargue y transporte interno del material”*; Se puede establecer lo siguiente: En lo que respecta a la mano de obra, botada de material y acarreo interno, los valores presentados en la propuesta



económica superan incluso, los costos del mercado para el año 2021, los valores de la cuadrilla se muestran exagerados, y se incorpora un ítem de acarreo interno que se muestra incongruente con el pago de mano de obra y herramienta menor en otros acápite de la actividad.

En relación con el **ítem 83** “*Suministro, transporte y colocación de base granular para lleno*”; Se concluye que: los valores ofertados en la propuesta económica superan significativamente los costos del mercado, adicionalmente, los rendimientos establecidos en el desglose del APU contractual no son acordes con las actividades ejecutadas y verificadas por el equipo auditor.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, la respuesta dada por la entidad no es de recibo y se ratifica la observación como un **Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por \$19.546.658.**

**Hallazgo 3** (Corresponde a la observación 4 del informe preliminar): **Deficiencias en planeación tributaria.** En la revisión del contrato de obra pública GJ 196-2018 suscrito el 13 de noviembre del 2018, entre el Pascual Bravo y la señora Ángela María Cárdenas Zapata, por la suma de \$1.731.367.545, con objeto: “*Adecuación zonas de estudio, mantenimiento de cubiertas, puertas y ventanas, modernización de redes eléctricas y apantallamiento de los diferentes bloques o edificaciones y obras complementarias para la Institución Universitaria Pascual Bravo*”, se pudo establecer que la contratista efectuó devolución de valores incluidos para calcular los costos de administración correspondientes a estampillas de adulto mayor 2%, \$34.627.31, y estampillas Universidad de Antioquia 1%, \$17.313.675, los cuales le fueron incluidos en los costos de administración para liquidar el AU y posteriormente, descontados en las actas para cada pago; y terminaron siendo reinvertidos en obra, según acuerdo entre las partes, vulnerando el acuerdo 066 del 2017 del Municipio de Medellín, página 53, capítulo XIX, artículo 195, y página 54, Capítulo XX artículo 2015, respectivamente.

Lo anterior, se presenta por deficiencias en la estructura tributaria del contrato, lo cual induce al error en el cálculo del porcentaje de Administración de los costos indirectos a aplicar a las actas de ejecución de obra, y puede generar sobrecostos en el cálculo de los valores a pagar. Se configura un **Hallazgo Administrativo.**

**Posición de la Contraloría General de Medellín:** La Institución acepta la observación, por lo tanto se configura un **Hallazgo Administrativo.**

**Hallazgo 4** (Corresponde a la observación 5 del informe preliminar): **Pago por conceptos que no corresponden al componente Administración (A) de los**

**costos indirectos.** La Institución Universitaria celebró contrato de obra pública GJ 196-2018 el 13 de noviembre del 2018, por la cifra de \$1.731.367.545, con objeto: “Adecuación Zonas de Estudio, Mantenimiento de Cubiertas, Puertas y Ventanas, Modernización de Redes Eléctricas y Apantallamiento de los Diferentes Bloques o Edificaciones y Obras Complementarias Para La Institución Universitaria Pascual Bravo”.

Siguiendo de forma idónea la técnica de presentación del presupuesto en los contratos de obra pública a precios unitarios, la entidad presentó el detalle o desglose de los componentes de la administración (A) como componente de los costos indirectos, y con base en aquella, en la propuesta presentada por la contratista Ángela María Cárdenas Zapata para la ejecución del contrato, aprobada por el Instituto incluye el “anexo 5.1. DISCRIMINACION DEL AU”, se detallan los numerales relacionados:

Cuadro 14. Ítems incluidos en los costos de administración (Cifras en pesos).

No.	DESCRIPCION	CANT.	VLR. MENSUAL	DURACION( Meses)	Valor total	ITEM RECONOCIDO
4	VIGILANCIA					
	Vigilancia armada con medio humano durante 24 horas, incluye prestaciones sociales	1	\$ 2.500.000	4	\$ 10.000.000	\$ 10.000.000
7	INSTALACIONES PROVISIONALES					
	Adecuación instalaciones provisionales	1	\$ 850.000	4	\$ 3.400.000	\$ 2.550.000
	Servicios públicos (Agua, energía, teléfono fijo, internet)	1	\$ 500.000	4	\$ 2.000.000	\$ 2.000.000
10	IMPUESTOS					
	Gravamen a los movimientos financieros (2X mil)	0.20			\$ 3.462.735	\$ 3.462.735
<b>TOTAL ÍTEMS QUE NO DEBIERAN IR EN LOS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN</b>						<b>\$ 18.012.735</b>

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB– Elaboró Equipo Auditor.

Los anteriores ítems, no debieron hacer parte de los costos de administración en el entendido que la obra se desarrolló dentro de las instalaciones del Instituto, por lo tanto, los ítems **vigilancia por \$10.000.000**, y **servicios públicos por \$2.000.000**, harían parte de los pagados por el Instituto dentro de sus gastos de funcionamiento. En el caso de la Adecuación de instalaciones provisionales \$3.400.000, se entiende que es una actividad que se presenta por una sola vez cuando el contratista llega

por primera vez al sitio de obra (e instala el campamento), lo cual incluye la **caseta o lugar para guardar herramientas y demás**, por lo tanto se reconocería \$850.000 el valor de una unidad, y no por 4 meses como se discrimina en el detalle de la Administración, quedando un saldo injustificado reconocido y pagado al contratista por valor de **\$2.550.000**, a lo que hay que aunar los **\$3.462.735** pesos reconocidos a título de **gravamen a los movimientos financieros**, cuyo procedimiento no procede en el contrato de la referencia ya que no se pactó anticipo en el mismo.

Respecto a la naturaleza y condiciones de reconocimiento del componente Administración (A) de los costos indirectos existe una línea jurisprudencial clara, pacífica e inveterada en el Consejo de Estado, a efectos de enunciar aquella se trae a colación apartes de la sentencia del 14 de marzo de 2013, con ponencia de Carlos Alberto Zambrano Barrera en proceso bajo radicado 1996-03577 (20524), así:

*“Las distintas modalidades de ejecución de los contratos de obra pública están concebidas en función del contenido o de la determinación del objeto contractual y ello conlleva a que el precio del contrato se estructure de distintas formas, más o menos discriminadas; pero ninguna de esas formas está creada para beneficiar o privilegiar económicamente a una de las partes dentro de la relación comercial, en detrimento del patrimonio de la parte contraria, o para patrocinar la inequidad en la correlación cualitativa y cuantitativa que debe existir entre el precio y la prestación objeto del contrato (ecuación económico-financiera).*

*Algunas de las modalidades de ejecución utilizadas con mayor frecuencia son a precio global fijo (o de ajuste alzado) y a precios unitarios (también llamada por unidad de medida)<sup>2</sup>. Existen otros sistemas, que hoy día no se suelen utilizar con mucha asiduidad, como son los de administración delegada (también llamada gerencia de construcción)<sup>3</sup> y los de reembolso de gastos (llamado también de costes y costas)<sup>4</sup>, los cuales estaban previstos en legislaciones anteriores.*  
(...)

*Bajo la modalidad de precios unitarios o por unidad de medida sucede algo similar, en cuanto a la procedencia de los reajustes de precios. Este sistema que suele ser el de mayor utilización en la práctica contractual, se emplea cuando, dada la complejidad del proyecto técnico que se pretende llevar a cabo, es difícil determinar las cantidades de obra y las actividades que se deben desarrollar en la construcción; por tal razón, se elabora un listado de cada unidad técnica (ítems) de los elementos, de la mano de obra, de la maquinaria, de los equipos y de las actividades requeridas (número de elementos, metros cúbicos, metros cuadrados, metros lineales, hora-hombre, hora de equipo, por ejemplo), pues de esta manera se logra establecer cuánto cuesta cada una de las unidades que, en conjunto, constituyen el costo directo de la obra, de tal suerte que deben existir tantos precios como ítems se hayan cotizado en la oferta.*

*En todo caso, ninguna de dichas modalidades (precio global o precios unitarios) está excluida de que se puedan presentar variaciones en los precios de los respectivos ítems, por los fenómenos*

<sup>2</sup> Ver por ejemplo: SPOTA, Alberto G. “Tratado de locación de obra”. Editorial Ábaco DEPALMA, Buenos Aries, 1975.

<sup>3</sup> Cfr. CRIVELLI, Julio César. Ob. Cit, pág. 52.

<sup>4</sup> Ibídem.



*económicos anotados a lo largo de esta providencia, ni de que, por consiguiente, se deban actualizar o revisar los precios, según el caso.*

*La correcta técnica de la estructura de precios unitarios exige que se haga un análisis de los mismos (análisis de precios unitarios), que no es cosa distinta a descomponer los ítems para determinar los costos que lo integran.*

***Además, exige que se discrimine entre costos directos, es decir, los que están directamente relacionados con la construcción de la obra (materiales, mano de obra, maquinaria, etc.) y los costos indirectos que corresponden a los rubros que no están directamente relacionados con la construcción, pero en los cuales se requiere incurrir para poder ejecutar el proyecto (arriendo y gastos administrativos de la oficina, honorarios del director de la obra, del contador, del residente de obra y, en general, del personal especializado). Parte de esos costos indirectos está representada por el componente denominado "AIU", que corresponde a un porcentaje de los costos directos estimados, donde "A" significa administración y comprende los costos indirectos propiamente dichos, destinados a cubrir los gastos a los que se ha hecho alusión, la "I" significa imprevistos y corresponde a un porcentaje destinado a cubrir contingencias menores que se puedan presentar en el curso del contrato (a este respecto, es bueno precisar, que si bien el rubro de imprevistos debe estar contemplado en la oferta, realmente no es un dinero que pertenezca o vaya a pertenecer al constructor; por tal razón, al momento de liquidar el contrato, las partes deben tener en cuenta si este porcentaje fue amortizado y, en caso de que no se haya afectado este rubro, el dinero correspondiente debe ser reintegrado al comitente, pues, de lo contrario, tales dineros se convertirían en ganancia del constructor, con lo cual éste se enriquecería sin justa causa) y la "U" representa la utilidad o la ganancia neta que recibirá el constructor por la ejecución del proyecto. El "AIU" debe estar incluido en cada uno de los ítems cotizados, aunque la correcta técnica exige que se analice y se discrimine por separado. (...)***

El componente Administración (A) de los costos indirectos, implica entonces un ejercicio de planeación inherente a la fijación de las condiciones de aquel y el valor de las mismas, se trata de recursos que no engrosan la utilidad (U) del contratista, ni le son propios, y es de la naturaleza de contrato estatal su reconocimiento y pago se realiza bajo las reglas del contrato oneroso, conmutativo y sinalagmático.

La idónea estructura del presupuesto del contrato de obra pública exige valorar los costes de administración, y una vez fijado técnicamente aquel presentarlo en el caso de los contratos de precios unitarios como un porcentaje sobre los costos directos; que habrá de afectar el valor del contrato de causarse plenamente los factores y valores que lo componen; al respecto por ejemplo es clara y unánime la posición de la jurisdicción contencioso administrativa de no reconocer su pago en las litis que tienen por pretensión la indemnización por pérdida de oportunidad, al no ser parte de la Utilidad del contratista; y de no reconocer su pago sin plena prueba de su causación y los valores pagados por el contratista, desestimando el mero pacto de la Administración como soporte probatorio conducente a efectos de establecer por vía administrativa o judicial por ejemplo una mayor permanencia en obra o el *stand*

by de equipos, y mucho menos la cuantía de aquella. Así las cosas cualquier ahorro que se presente en el componente Administración de los costos indirectos es propiedad de la entidad contratante, siendo imposible imputar su propiedad al contratista, por un juicio de identidad ya que ha ubicado su utilidad (U) en otro componente de los costos indirectos, y además porque a partir de la emanación de la Ley 1150 de 2007 es un hecho claro en nuestra legislación no sólo que el Estado no asegura las ganancias al contratista, sino que incluso acepta que aquel no las tenga y llegue a tener pérdidas por el mismo.

Es evidente que los conceptos aludidos, no sólo no eran necesarios al contrato celebrado, sino que no se causaron en el mundo fenomenológico (no encontró el equipo auditor evidencias de ello), de tal manera que se echa de menos la reciprocidad de derechos y obligaciones que implique el deber u obligación del Estado de asumir los costos por actividades que no se prestaron; conllevando un sobre costo, que representa la vulneración de los principios de eficiencia y economía establecidos en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993; y conllevan la estructuración de conducta tipificada como presumible de responsabilidad fiscal a título de culpa grave, conforme al literal c) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011: “Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de *interventoría o de las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas*”; todo ello generado por el pago del sobre costo acotado; configurándose un **hallazgo administrativo, con presunta incidencia fiscal por el valor de \$18.012.735.**

**Posición de la Contraloría General de Medellín:** analizada la respuesta enviada por el Instituto Universitario Pascual Bravo mediante oficio 2021002569 del 30 de noviembre de 2021, ésta plantea argumentos en torno a cada uno de los componentes enunciados por el equipo auditor, así:

1. **Vigilancia:** Da cuenta de cómo el hecho de que la institución universitaria cuente con servicio de vigilancia, no implica que aquel tenga como función asumir la custodia de los bienes en uso del contratista. Ello es cierto, y así lo entiende el equipo auditor, más se echa de menos las evidencias de prestación del servicio como factura de la empresa contratada, identificación del personal que preste el servicio, copia del contrato, pago de seguridad social integral y liquidación del personal, etc. No reposa en la documentación analizada por el equipo auditor constancia alguna que permita predicar que la actividad fue realizada, ni mucho menos las condiciones en que se realizó y los costos asumidos de haberlo hecho. En este sentido debe dejarse claro que la prueba de la ejecución contractual, es



un deber del director de contratación, interventoría y supervisión, tema que en materia fiscal esta plena e indubitablemente establecido en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011; lo que además es congruente con el principio jurídico de “carga dinámica de la prueba”. El argumento traído a colación, se queda en las palabras, más no se allega ningún soporte objetivo que lo ratifique. Con base en lo expuesto se sostiene la posición de la Contraloría.

- 2. Instalaciones Provisionales.** Arguye la entidad auditada, que es evidente la carencia de espacios de almacenamiento en los frentes de obra, y como deben tenerse en cuenta las dotaciones y arriendo de mobiliario en que incurrió el contratista como sillas, escritorios, equipos de cómputo, etc.; además de la constante movilización entre espacios.

A efectos de establecer la conducencia de la respuesta brindada, se deja claro por el ente de control como por instalaciones provisionales, se entienden las construcciones temporales que servirán de albergue al personal en obra, bodegas de materiales, comedores y sanitarios; así como las instalaciones administrativas o de dirección en obra de requerirse. Ahora bien, no se allega nuevamente ni una sola evidencia que confirme lo argüido por la entidad fotos del campamento, facturas de adquisición o arriendo de menaje, etc. por el contrario las fotos traídas como sustento, dan cuenta de forma evidente de que no se realizó construcción alguna, y confirma que los sitios provistos para el personal y los materiales eran los de la institución; siendo menester aseverar además de que no se establece como el mobiliario exhibido en las fotografías haya sido dispuesto por el contratista y no por el colegio o la universidad. Siendo oportuno rescatar como dentro del desglose de la Administración se estipuló el componente Computador B, con el cual se dispuso el pago de \$4.000.000 por la disposición de 2 equipos de cómputo en obra, no siendo entendible porque se enuncian aquellos equipos como parte de los enseres provisionales. Nuevamente se recuerda el deber de seguimiento y control de la ejecución conlleva aristas técnicas, financieras, contables, administrativas y jurídicas que exigen del supervisor, interventor y agente de la contratación la capacidad de demostrar el cumplimiento de las actividades contratadas y el costo asumido por ella. Con base en lo expuesto se sostiene la posición del equipo auditor.

- 3. Servicios Públicos:** Se explica que los mismos corresponden al pago de 4 equipos celulares para los profesionales en obra. En primer lugar dejará sentado el equipo auditor como no entiende para que se necesita en un frente limitado como un colegio, y terrenos aledaños, que 4 personas estén comunicadas vía celular, y con planes que por el costo que se reporta debieron ser ilimitados; ello es algo que no se evidencia siquiera en obras de mayor envergadura y con



frentes distantes entre sí; en segundo lugar nuevamente se echan de menos las evidencias que soporten el servicio prestado y el valor asumido, más cuando por tratarse de planes de telefonía aquellos cuentan con contratos y facturación de la empresa prestadora del servicio, por último revisado el presupuesto oficial y la propuesta del contratista es claro que el ítem 7 de la Administración contempla el componente **Servicios Públicos (Agua, Energía, Teléfono Fijo, Internet)**, en ninguna parte menciona la telefonía celular, y además dentro del mismo documento existe un ítem específico denominado **auxilio telecomunicaciones** para el cual se dispuso a favor del contratista la suma de \$1.200.000; siendo imposible reconocer entonces un factor extracontractual, o pagar dos veces por un mismo servicio. Con base en lo expuesto se sostiene lo observado.

4. **En cuanto al pago del 2x1000**, es un hecho que acepta la entidad, y afirma haber realizado conforme al artículo 115 del Estatuto Tributario. No siendo claro, que tiene que ver las deducciones tributarias con el pago realizado al contratista. Más siendo pertinente establecer nuevamente como aquel reconocimiento sólo es procedente en materia de contratación, en los eventos en que se pacta la entrega de anticipos, que no fue el caso en el contrato analizado. Con base en lo expuesto se sostiene la posición del equipo auditor

Es decir, los costos del componente Administración se deben pagar en la medida que éstos se causen y estén debidamente justificados. Con base en lo expuesto se sostiene lo observado y se configura un **hallazgo administrativo, con presunta incidencia fiscal por valor de \$18.012.735.**

**Hallazgo 5** (Corresponde a la observación 6 del informe preliminar): **Valores que presuntamente sobreestiman el componente Administración (A) de los costos indirectos.** El Pascual Bravo firmó contrato de obra pública GJ 196-2018 el 13 de noviembre del 2018, con la señora Angela María Cárdenas Zapata por la cifra de \$1.731.367.545, con objeto: “Adecuación Zonas de Estudio, Mantenimiento de Cubiertas, Puertas y Ventanas, Modernización de Redes Eléctricas y Apantallamiento de los Diferentes Bloques o Edificaciones y Obras Complementarias para la Institución Universitaria Pascual Bravo”.

Siguiendo la técnica de presentación del presupuesto en los contratos de obra pública a precios unitarios, la entidad presentó el detalle o desglose de los componentes de la administración (A) como componente de los costos indirectos, y con base en aquella, en la propuesta presentada por la contratista para la ejecución del contrato, aprobada por el Instituto incluye el “anexo 5.1. DISCRIMINACION DEL AU”, se detallan los numerales relacionados:

Cuadro 15. Ítems incluidos en los costos de administración para liquidar el AU (Cifras en pesos).

No.	DESCRIPCION	CANT.	VLR. MENSUAL	DURACION ( Meses)	Valor total	ITEM RECONOCIDO
4	VIGILANCIA					
	Vigilancia armada con medio humano durante 24 horas, incluye prestaciones sociales	1	\$ 2.500.000	4	\$ 10.000.000	
7	INSTALACIONES PROVISIONALES					
	Adecuación instalaciones provisionales	1	\$ 850.000	4	\$ 3.400.000	\$ 850.000
	Servicios públicos (Agua, energía, teléfono fijo, internet)	1	\$ 500.000	4	\$ 2.000.000	
10	IMPUESTOS					
	Estampillas U.A. 1%	1%			\$ 17.313.675	
	Estampillas adulto mayor 2%	2%			\$ 34.627.351	
	Gravamen a los movimientos financieros (2X mil)	0.20			\$ 3.462.735	
	<b>TOTAL ÍTEMES QUE NO DEBIERAN IR EN LOS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN</b>				<b>\$ 70.803.761</b>	<b>\$ 70.803.761</b>
	<b>TOTAL COSTOS DE AMINISTRACION SIN LOS ÍTEMES RELACIONADOS</b>					<b>\$ 69.953.761</b>

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB- Elaboró Equipo Auditor.

Como se expuso, el equipo auditor considera; que algunos factores establecidos dentro del desglose del componente Administración (A) de los costos indirectos del contrato no hacían parte del mismo, ni se requerían, siendo tan cierto lo anterior que ni siquiera se causaron; a saber los costos de vigilancia (\$10.000.000), servicios públicos (\$2.000.000), instalaciones provisionales (\$2.550.000), gravamen a movimientos financieros (\$3.462.735), estampilla universidad de Antioquia (\$17.313.675) y estampilla adulto mayor (\$34.627.351), el pago de estas dos últimas tasas incluso las debió retornar el contratista a la entidad contratante; todos estos valores ascienden a \$69.953.761.

El artículo 28 de la Ley 80 de 1993, establece como la naturaleza del contrato estatal es onerosa, sinalagmática y conmutativa; fijándose una clara reciprocidad entre derechos y obligaciones, de tal manera que no es factible entender la entrega de algún emolumento o pago por el Estado, sin la consecuente y comprobada entrega de una obligación recíproca por el contratista; en el caso en cuestión además las partes celebraron un contrato de obra pública bajo la modalidad de precios unitarios que en términos unánimes e inveterados del Consejo de Estado implican la división de costos del contrato en costos directos (APU) e indirectos (AIU), exigiendo para el pago del acápito Administración (A) el soporte de su consagración o detalle contractual, aunado al de su causación a efectos de su pago, que los ahorros que pueda tener el contratista en dicho factor no debe entenderse como una Utilidad

adicional a la pactada por las partes en el contrato, y por ende la no causación fáctica de los factores que lo integran implican un ahorro para la entidad estatal.

No obstante, al hacer parte de la Administración (A), estos conceptos sumaron a efectos de la estructuración del valor de aquella, e hicieron parte del factor multiplicador de reconocimiento de aquella en cuanto a los costos directos, impactando así de forma negativa y sin justificación fáctica, técnica, económica ni jurídica los costos indirectos reconocidos y pagados por la entidad contratante, así el equipo auditor, a los costos de administración de la propuesta les restó el total de \$69.953.761 acotados con anterioridad, quedando en la suma de \$197.763.215.

Cuadro 16. Costos de Administración replanteados

<b>SUBTOTAL GASTOS DE ADMINISTRACIÓN REPLANTEADOS</b>		
SUBTOTAL COSTOS DE ADMINISTRACIÓN COBRADOS		<b>267.716.976</b>
COSTOS DE ADMINISTRACIÓN QUE NO SE DEBIERAN INCLUIR		<b>69.953.761</b>
TOTAL COSTOS DE ADMINISTRACIÓN DEPURADOS		<b>197.763.215</b>

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB- Elaboró Equipo Auditor.

Ahora, como los gastos de administración se tienen en cuenta para liquidar el AU (Administración y Utilidad), registramos en seguida los porcentajes liquidados en el contrato: 24,21% y el replanteado sin tener en cuenta los costos mencionados anteriormente 19,19%.

Cuadro 17. Cálculo AU según contrato VS. AU replanteado (Cifras en pesos).

<b>CALCULO DE AU SEGÚN EL CONTRATO</b>		
<b>SUBTOTAL COSTOS DE ADMINISTRACIÓN</b>		<b>267.716.976</b>
COSTO DIRECTO		1.393.903.506
Costo de administración	<b>19,21%</b>	267.716.976
Utilidad	<b>5%</b>	69.695.175
<b>SUB TOTAL DE A.U.</b>	<b>24,21%</b>	<b>337.412.151</b>
COSTO TOTAL		1.731.315.657
<b>REPLANTEO DEL AU SIN TENER EN CUENTA LOS ITEMS DEPURADOS</b>		
<b>SUBTOTAL COSTOS DE ADMINISTRACIÓN</b>		<b>197.763.215</b>
COSTO DIRECTO		1.393.903.506
Costo de administración	<b>14,19%</b>	197.763.215
Utilidad	<b>5%</b>	69.695.175
<b>SUB TOTAL DE A.U.</b>	<b>19,19%</b>	<b>267.458.390</b>
COSTO TOTAL		1.661.361.896

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB- Elaboró Equipo Auditor.



Concluyendo que al aplicar el nuevo porcentaje (19,19%) al costo directo de las 4 actas pagadas en el contrato, arroja una diferencia de **\$38.659.512**, generándose un presunto sobrecosto causado por la inapropiada e injustificada tasación del componente Administración incluyendo ítems que no le eran propios o necesarios, lo anterior se visualiza de la siguiente manera:

Cuadro 18. Diferencia de aplicación al costo directo del AU según el contrato y el replanteado (Cifras en pesos).

Aplicación del % AU al costo directo				
Actas Nos.	Valor costo directo	AU	Total Acta	Totales
		24,21%		
Acta No. 1	308.226.378	74.621.606	382.847.984	
Acta No. 2	254.968.705	61.727.924	316.696.629	
Acta No. 3	148.633.638	35.984.204	184.617.842	
Acta No. 4	42.264.106	10.232.140	52.496.246	
Container con 20,21% de AU	39.804.550	8.442.545	48.247.095	
<b>Total</b>	<b>793.897.377</b>	<b>\$ 191.008.419</b>	<b>\$ 984.905.796</b>	<b>\$ 984.905.796,00</b>
Actas Nos.	Valor costo directo	AU	Total Acta	Totales
		19,19%		
Acta No. 1	308.226.378	59.148.642	367.375.020	
Acta No. 2	254.968.705	48.928.494	303.897.199	
Acta No. 3	148.633.638	28.522.795	177.156.433	
Acta No. 4	42.264.106	8.110.482	50.374.588	
Container con 20,21% de AU	39.804.550	7.638.493	47.443.043	
<b>Subtotal</b>	<b>793.897.377</b>	<b>152.348.907</b>	<b>\$ 946.246.284</b>	<b>\$ 946.246.284</b>
<b>Diferencia</b>			<b>\$ 38.659.512</b>	<b>\$ 38.659.512</b>

Fuente: Rendición de la cuenta 2018, IUPB. Elaboró Equipo Auditor

Lo expuesto terminó afectando negativamente para la entidad el valor pagado al contratista, conllevando un sobrecosto, que representa la vulneración de los principios de eficiencia y economía establecidos en el artículo 8 de la Ley 42 de 1993; y conllevan la estructuración de conducta tipificada como presumible de responsabilidad fiscal a título de culpa grave, conforme al literal c) del artículo 118 de la Ley 1474 de 2011: "Cuando se haya omitido el cumplimiento de las obligaciones propias de los contratos de *interventoría* o de *las funciones de supervisión, tales como el adelantamiento de revisiones periódicas de obras, bienes*

*o servicios, de manera que no se establezca la correcta ejecución del objeto contractual o el cumplimiento de las condiciones de calidad y oportunidad ofrecidas por los contratistas”; todo ello generado por el pago del sobrecosto acotado; por lo que se configura un **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal por la suma de \$38.659.512.***

**Posición de la Contraloría General de Medellín:** Analizada la respuesta enviada por el Instituto Universitario Pascual Bravo mediante oficio 2021002569 del 30 de noviembre de 2021, la misma no es de recibo por el equipo auditor; se mantienen incólumes los cuestionamientos en cuanto a la pertinencia, conducencia y necesidad del pacto de las actividades de vigilancia, instalaciones provisionales, servicios públicos y pago del 2x1000 al interior del componente Administración de los costos indirectos del contrato, algo que no tuvo la capacidad de desvirtuarse por el auditado, y que confirma la tesis de que no debían hacer parte del mismo.

A lo anterior hay que aunar que más allá del reconocimiento de los contratantes del pago irregular de los conceptos establecidos por estampillas U. de A. y Proadulto Mayor, y la forma como ya no se retornaron aquellos, sino que se compensaron; esto último es algo que no cuestiona el equipo auditor, sino el haber permitido que dichos factores continuasen afectando el valor de la administración, ya que al hacerlo todos los cobros que se realizasen sobre los costos directos terminaban sobre estimados o afectados a su vez al integrárseles el porcentaje (sobredimensionado) de la Administración.

Por lo expuesto anteriormente, la observación queda en firme como **Hallazgo Administrativo con presunta incidencia Fiscal por la suma de \$38.659.512.**

**Hallazgo 6** (Corresponde a la observación 7 del Informe preliminar): **Deficiencias en la planeación de la ejecución presupuestal.** En la revisión de los contratos seleccionados en la muestra, suscritos por el Instituto Tecnológico Pascual Bravo, que tuvieron ejecución durante la vigencia 2018, se observó que suscribió convenios cuyo plazo de ejecución acogía varias vigencias fiscales (2018 y 2019), sin haber realizado el respectivo trámite ante el COMFIS para comprometer vigencias futuras ordinarias. En el siguiente cuadro se indican las fechas de suscripción e inicio, y los plazos, lo que permitía deducir desde la suscripción que los objetos no se ejecutarían por completo en la vigencia 2018, como efectivamente sucedió, quedando unos recursos sin ejecutar que pasaron a la vigencia 2019 como reservas presupuestales, sin cumplir con los requisitos legales para su constitución y sin que exista acto administrativo que adicione dichas reservas al presupuesto general de la vigencia 2019 del Municipio de Medellín.

Cuadro 19. Contratos cuyo plazo de ejecución acogía dos vigencias fiscales, sin haber realizado el respectivo trámite ante el COMFIS para comprometer vigencias futuras ordinarias

Contrato	Objeto	Valor	Fecha de suscripción	Fecha de inicio	Plazo
CJ-196	"Adecuación zonas de estudio, mantenimiento de cubiertas, puertas y ventanas, modernización de redes eléctricas y apantallamiento de los diferentes bloques o edificaciones y obras complementarias para la institución universitaria pascual bravo	1.731.367.545	13/11/2018	03/12/2018	4 Meses inicial (incluye prórroga 2 meses y suspensión 5 meses)
GJ-188	Adquisición equipo de difracción de rayos X (DRX) para investigación, docencia y extensión.	635.330.000	19/09/2018	24/09/2018	3 meses (incluye prórroga de 45 días)
GJ-201	Adquisición hardware y elementos informáticos para la IUPB.	1.564.445.331	07/12/2018	11/12/2018	45 DIAS

Fuente: Rendición de cuentas IUPB - Elaboró Equipo Auditor

Los anteriores contratos tienen como factor común el haber sido suscritos sin contar con autorización del COMFIS para comprometer vigencias futuras, y desde su perfeccionamiento era un hecho patente que el plazo de su ejecución iba a pasar de vigencia fiscal, sin tener ello ocasión en causa de fuerza mayor o caso fortuito; de tal manera que aquel requisito legal debió haber sido previsto en la etapa de planeación, y debieron surtirse los trámites para obtenerlo antes del inicio de la etapa precontractual, es decir la aprobación de vigencias futuras. No cabe en este caso la constitución de reservas presupuestales, figura presupuestal que usó la entidad, conforme se expone a continuación.

Los artículos 8, 10 y 12 de la Ley 819 de 2003, consagran el marco de la programación presupuestal y de las vigencias futuras ordinarias; El Ministerio de Hacienda emanó en el año 2008, la Circular 043, que es el marco conceptual imperante respecto a los conceptos y alcance de las reservas presupuestales y vigencias futuras a nivel Nacional según han reconocido en sus pronunciamientos los órganos de control, y la justicia Contencioso Administrativa, respecto a las obligaciones asumidas en su totalidad con el presupuesto de una vigencia fiscal, pero que deben pasar en cuanto a su ejecución y parte de pagos a próximas vigencias fiscales, establece de forma textual:

*CIRCULAR EXTERNA 43 DE 2008  
(Diciembre 22)*

*Bogotá,*



PARA: GOBERNADORES, ALCALDES, SECRETARIOS DE HACIENDA DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL, SECRETARIOS DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL, JEFES DE PRESUPUESTO.

ASUNTO: RESERVAS PRESUPUESTALES Y VIGENCIAS FUTURAS

#### Justificación

En atención a la solicitud efectuada por la Asamblea General de Gobernadores al Gobierno Nacional en el sentido de expedir una norma que precisara la aplicación de las reservas presupuestales y vigencias futuras para las entidades territoriales las direcciones generales de Presupuesto Público Nacional y de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de manera conjunta precisan:

(...)

#### **6. Utilización de vigencias futuras y no de las reservas presupuestales para la adquisición de compromisos destinados a ser ejecutados en vigencias fiscales subsiguientes.**

Como se explicó previamente, aunque las reservas presupuestales existen, tanto para la Nación como para las entidades territoriales, su uso se encuentra restringido, y en manera alguna constituye un mecanismo ordinario de ejecución presupuestal.

Cuando la Nación o las entidades territoriales requieran celebrar compromisos que "afecten presupuestos de vigencias futuras", o aún, sin afectar tales presupuestos subsiguientes, cuando el compromiso esté destinado a ser ejecutado o cumplido, en los términos ya explicados, en vigencias subsiguientes a la de su celebración se requiere la previa autorización al respecto, en el caso de la Nación, del CONFIS, y en el caso las entidades territoriales, de los Concejos Municipales o Distritales o de las Asambleas Departamentales.

En los eventos en que el compromiso a celebrarse va a afectar presupuestos de vigencias futuras, en el entendido que parte o la totalidad del compromiso se va a cancelar con recursos a programarse en presupuestos de vigencia futuras a aquella en que se perfecciona, la necesidad de solicitar autorización previa del CONFIS, a nivel nacional, o de los Concejos o Asambleas, a nivel territorial, deriva directamente de la literalidad de los artículos 10, 11 y 12 de la Ley 819 de 2003, regulatoria de la materia.

Disponen los mencionados artículos, en lo pertinente:

Artículo 10. Vigencias futuras ordinarias. El artículo 9° de la Ley 179 de 1994 quedará así:

El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones **que afecten presupuestos de vigencias futuras** cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: (...)  
(resaltado y subrayado ajeno al texto original)

El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones **que afecten el presupuesto de vigencias futuras** sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. (...) (resaltado y subrayado ajeno al texto original)

*Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales. En las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán impartidas por la asamblea o concejo respectivo, a iniciativa del gobierno local, previa aprobación por el Confis territorial o el órgano que haga sus veces.*

*Se podrá autorizar la asunción de obligaciones **que afecten presupuestos de vigencias futuras** cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que: (...) (resaltado y subrayado ajeno al texto original).*

*Ahora bien, aunque la intención del ejecutor no fuese "afectar el presupuesto de vigencias futuras" porque considera pagar la totalidad del compromiso con cargo al presupuesto de la vigencia en curso, si dicho compromiso está destinado a ser ejecutado total o parcialmente en la vigencia siguiente, v.gr se va a pactar la recepción de bienes y servicios en la vigencia siguiente a la de celebración, se requiere, igualmente, la autorización previa de las instancias competentes (CONFIS, Concejos o Asambleas):*

*Lo anterior en razón a que, tanto la Nación como las entidades territoriales, por mandato expreso del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, deben "preparar y elaborar" sus presupuestos anuales "de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, **puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.**"*

*Tal precisión fue explicitada, a nivel nacional, en el inciso segundo del artículo primero del Decreto 1957 de 2007 en los siguientes términos:*

***"Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del CONFIS o de quien éste delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras."** (negritas y subrayado extratextual).*

*En cumplimiento de las disposiciones mencionadas, la Nación y las entidades territoriales, deben efectuar una adecuada planeación presupuestal y contractual para que acudiendo a los mecanismos presupuestales existentes, específicamente, a la autorización para comprometer vigencias futuras, se garantice la adecuada prestación de los servicios públicos fundamentales y la continuidad en el cumplimiento de las funciones administrativas a su cargo, de tal manera que no se presente interrupción en los mismos con ocasión del cambio de vigencia fiscal.*

*En el caso de las entidades territoriales y con el fin de agilizar la obtención de las autorizaciones correspondientes para comprometer vigencias futuras se precisa que los concejos municipales y las asambleas departamentales pueden otorgar facultades precisas y pro tempore a los respectivos alcaldes y gobernadores para que autoricen el compromiso de vigencias futuras. Tal posibilidad se materializa con la necesaria expedición del correspondiente acuerdo u ordenanza delegando tal autorización.*

*Sin perjuicio de lo anterior, y en cumplimiento de los principios de la función administrativa contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política, las autoridades administrativas deben valorar en cada caso concreto los intereses en juego y la protección de los derechos fundamentales de los administrados, como criterios fundamentales en la adopción de decisiones en materia de gasto público. (...)*



La anterior situación se debió a deficiencias en la planeación de la ejecución presupuestal por parte de la Agencia, y desconocimiento de normas y obligaciones contractuales, hecho que incumple lo dispuesto en el Decreto 6 de 1998, Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Medellín:

*Artículo 14 Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año (...).*

*Artículo 23. La Secretaría de Hacienda Municipal podrá dar la viabilidad para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas (...).*

*Artículo 70 (...) ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible, sin autorización previa del Concejo Municipal o del COMFIS, o por quien este delegue para comprometer vigencias futuras.*

Igualmente, el artículo 3 del Decreto Nacional 4836 de 2011:

*Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago. **Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del CONFIS o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley,** para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.*

La conculcación de las normas y obligaciones presupuestales y contractuales conlleva falta disciplinaria conforme lo dispuesto en la Ley 734 de 2002.

Lo que ocasionó que los convenios en cuestión se terminaran de ejecutar en la vigencia 2019 sin un soporte presupuestal válido y que las reservas y la ejecución presupuestal del año 2018 quedaran sobrestimadas, presentándose el incumplimiento del principio presupuestal de anualidad, y de lo consagrado en las múltiples normas precitadas, lo que conlleva el incumplimiento de la planeación contractual y presupuestal requerida por el Instituto; constituyéndose en una **Observación Administrativa con presunta incidencia Disciplinaria.**

**Posición de la Contraloría General de Medellín:** La entidad en su respuesta manifiesta que su disconformidad con las posiciones presupuestales del Consejo de Estado, Corte Constitucional, Tribunales Superiores Contencioso Administrativos, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República y



Procuraduría General de la Nación traídos a colación por el equipo auditor, dando cuenta de que en su parecer aquellos están errados, y debe asumirse como pertinente el uso de las reservas presupuestales a efectos de asumir el pago de obligaciones contraídas por entidades públicas cuya ejecución pase varias vigencias presupuestales; en segundo lugar plasma una particular interpretación de las normas presupuestales municipales que en su concepto ratifican su posición al respecto, y en el peor de los casos la llevarían a error ya que aquellas se presumen válidas así conculquen la Constitución y la Ley; por último afirma que tiene ya en ejecución un plan de mejoramiento, dejado como resultado del informe intermedio de la auditoría financiera y de gestión vigencia 2020, enviado el primer semestre de la presente anualidad, por lo que solicita la reconsideración de la observación y adjunta los documentos que soportan tal situación.

La respuesta brindada no es de recibo por el equipo auditor, quien está de acuerdo con la posición brindada por las autoridades judiciales, administrativas y órganos de control citados, lo cual además conlleva un criterio de autoridad al respecto, que se nos hace imposible desconocer. Además las normas municipales se muestran como replicas o amplificadoras de las normas que sustentan el criterio normativo del hallazgo, no encontrando pertinente llegar a una hermenéutica diferente a las que al respecto tienen las altas cortes en el País. Por último, es cierto que a la fecha existe un plan de mejoramiento en curso, más ello no es óbice para pasar por alto una inconsistencia relacionada con las conductas que tengan génesis en reproches análogos a los que dio origen a aquel; que se trata de contratos diferentes, con vigencias presupuestales diferentes afectadas, y posiblemente autores de la conducta reprochada distintos a los que fueron auditados en la vigencia 2020.

No se presentó ningún imprevisto que impidiera la ejecución de los contratos cuestionados en la vigencia fiscal en la cual se suscribieron, sino que desde el inicio del proceso se sabía que el plazo de ejecución sobrepasaba el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal.

Como es claro en las normas orgánicas del presupuesto y en los fallos de las altas cortes ya mencionados, los cuales recoge la circular 043 emanada por el Ministerio de Hacienda:

*(...)Cuando la Nación o las entidades territoriales requieran celebrar compromisos que "afecten presupuestos de vigencias futuras", o aún, sin afectar tales presupuestos subsiguientes, cuando el compromiso esté destinado a ser ejecutado o cumplido, en los términos ya explicados, en vigencias subsiguientes a la de su celebración se requiere la previa autorización al respecto, en el caso de la Nación, del CONFIS, y en el caso las entidades territoriales, de los Concejos Municipales o Distritales o de las Asambleas Departamentales.*

Circular que, como ya afirmó, es el marco conceptual imperante respecto a los conceptos y alcance de las reservas presupuestales y vigencias futuras a nivel Nacional, según han reconocido en sus pronunciamientos los órganos de control; dado que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como “Objetivo General” Definir, formular y ejecutar la política económica del país, los planes generales, programas y proyectos relacionados con ésta, así como la preparación de las leyes, y decretos; la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia.

Es de anotar, que esta actividad, de solicitar “previa autorización” al COMFIS, es propia de la institución universitaria, quien es el sujeto auditado en la presente auditoría, y no de otro ente.

Se aclara, que las sentencias de la Corte Constitucional C-502 y C-192, ambas del año 1993, que trae a colación la IUPB en su respuesta, fueron emitidas con anterioridad a la expedición de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Igualmente, estas sentencias son anteriores al Decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto”, y al Decreto 6 de 1998, “Por el cual se compilan el Acuerdo 52 de 1995 y el Acuerdo 38 de 1997, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Medellín”.

Para finalizar, el Consejo de Estado ha tratado el tema de forma expresa, citando para hacerlo, ejemplos análogos a los encontrados por el equipo auditor en la IUPB, de la siguiente manera:

*(...) Atendiendo las exigencias analizadas, queda claro que la ejecución del contrato que se pagará con recursos de vigencias futuras debe empezar a ejecutarse en el año en curso-vigencia presente-y continuar el año(s) siguiente(s)-vigencias futuras-. Esto significa que: i) si un contrato de seis (6) meses de plazo empieza a ejecutarse en un año y termina en el mismo, su pago no se puede hacer con vigencias futuras, sino sólo con vigencias presentes. Por el contrario, ii) si ese mismo contrato de seis (6) meses de plazo empieza a ejecutarse en un año y termina el siguiente, su pago, debe hacerse con una combinación de vigencias presentes más vigencias futuras. Incluso, en el último evento, si la entidad cuenta con todos los recursos en la vigencia presente, sólo puede afectar lo que calcula será el gasto de la ejecución en ese año, y con vigencias futuras lo que se estima será el gasto de la ejecución el año siguiente.”*

Las situaciones descritas corresponden a vigencias diferentes y se dan en condiciones de tiempo, modo y lugar también diferentes, por lo tanto, se ratifica lo observado y se constituye en **Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria**.



**Hallazgo 7** (Corresponde a la observación 8 del informe preliminar): **Falta de oportunidad en la liquidación de los contratos.** En la evaluación se evidenció que en el contrato CT-002-2018 suscrito el 8 de noviembre del 2018, entre la Institución Universitaria Pascual Bravo y la Fundación Pascual Bravo, con objeto *“Fomento a la actividad de promoción científica y tecnológica para brindar apoyo humano, técnico, innovador, científico y administrativo para apoyar las actividades de ciencia, tecnología e innovación del contrato interadministrativo 2018-0279 de la Institución Universitaria Pascual Bravo con el Metro de Medellín cuyo objeto es “Formación del personal necesario para la operación y movimiento de los buses para el servicio comercial de las Líneas 1 y 2 del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá (SITVA), y el movimiento de los buses en dichas líneas, patios y talleres.”*, por la suma de \$1.845.661.988; que el contrato inició el 11 de noviembre del 2018 y con plazo hasta el 31 de diciembre del 2018, dentro de la documentación suministrada por el Instituto registra 2 adiciones dentro de las cuales se incluye un plazo adicional de un día, al solicitar el acta liquidación del contrato nos contestan vía correo: *“Frente al acta de liquidación se encuentra en trámite el acta de cierre de expediente sin liquidar, a cargo del supervisor.”*

La oportunidad de liquidar los contratos está clara e indubitablemente determinada en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, así:

**DÉCIMA QUINTA. LIQUIDACIÓN.** El presente contrato deberá liquidarse dentro de los cuatro (4) meses siguientes al vencimiento del mismo, sin perjuicio de los términos establecidos para la liquidación de los contratos estatales establecidos en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007.

*ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga. (...)*

El artículo en comento deja claro que: **i) el término para liquidar es el fijado por las partes en el pliego de condiciones o documento equivalente, y en el contrato;** **ii)** en caso de no haberse fijado plazo para liquidar se deberá realizar aquella dentro de los 4 meses siguientes a la terminación del plazo de ejecución contractual, **iii)** Cuando habiendo intentado realizar la liquidación de mutuo acuerdo (de lo que debe haber evidencias, obligación que se desprende de los requisitos de procedencia de la liquidación unilateral del contrato) y ello no es posible se abre un lapso de 2 meses para que la entidad proceda a realizar la liquidación unilateral del contrato; y **iv)** finiquitados este plazo, se abre un último lapso de dos años a efectos de realizar la liquidación unilateral o bilateral del contrato.



El plazo inicial de liquidación ya sea de lo pactado o los cuatro meses fijados en la Ley en ausencia del pacto, son el plazo para liquidar los contratos; el término adicional de dos años dos meses, no es un premio a la ineficiencia, morosidad, desidia o inobservancia de los servidores públicos, sino como ha expresado el Consejo de Estado, un reconocimiento a la relevancia e importancia contractual de la existencia del acta de liquidación del contrato.

En el contrato relacionado y materia de cuestionamiento, se dio de forma unánime un pacto de cuatro meses para liquidar el contrato de forma bilateral, pacto que resultó plasmado dentro de cada uno de los clausulados respectivos, así las cosas el deber de liquidar los contratos se configura en aquellos cuatro meses; no ha podido encontrar el equipo auditor vestigio alguno de gestión encaminada a tratar de liquidar los contratos aludidos; lo que ha conminado a la entidad auditada a acudir a los tiempos supletorios para liquidación contractual establecidos en la Ley 1150 de 2007, cuando los tiempos fijados en el contrato no son suficientes para acometer de forma definitiva dicha labor; haciendo uso de aquel plazo ya no dentro de las finalidades o razones fijadas como causa de su existencia, sino como oportunidad postrimera de tratar de acometer de forma tardía y morosa sus obligaciones contractuales.

Denota el equipo auditor como se ha advertido una ausencia total de gestión de parte de la administración y sus agentes en la etapa de liquidación contractual (que es diferente al acta de liquidación) en los términos del artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que la fija como lapso oportuno para desarrollar actividades tendientes a recopilar evidencias, resolver reclamaciones contractuales, acometer la ejecución de labores que ameriten garantía, etc. todo lo anterior de forma previa a la elaboración del acta de liquidación, todo ello encaminado a lograr el paz y salvo entre las partes.

Al respecto reza la guía de liquidación de contratos estatales de Colombia Compra Eficiente:

*Aunque el Contratista puede solicitar que se adelante el trámite, es responsabilidad de la Entidad Estatal convocar al contratista para adelantar la liquidación de común acuerdo, o notificarlo para que se presente a la liquidación, de manera que el Contrato pueda ser liquidado en el plazo previsto en el pliego de condiciones, el acordado por las partes, o los cuatro meses señalados en la Ley, según corresponda.*

Y establece el manual de buenas prácticas para la gestión contractual pública, emanado del Departamento de Planeación Nacional:

*4.2 Obligación de liquidar oportunamente el contrato: Esta causa se evidencia en aquellos casos en que la entidad: i) Se abstiene de darle cumplimiento a su obligación legal o contractual –según*

*lo que se disponga en el pliego de condiciones- de liquidar el contrato en el término definido 205, ii) Desconoce el procedimiento previsto en el estado Contractual de intentar la liquidación de común acuerdo 206 o, iii) Deja vencer el término para liquidar que la jurisprudencia le ha otorgado.*

Situación que se presenta por debilidades en el cumplimiento de lo fijado en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, sobre ocurrencia y contenido de la liquidación. Esto por fallas en las labores de supervisión, hecho que produce ineffectividad en los procesos y podría poner en riesgo el patrimonio del Estado ante la morosidad en el uso de prerrogativas contractuales, reconocimientos a contratistas y ejecución de proceso de garantías, además no permite definir oportunamente la situación financiera del contrato, dado que pueden quedar recursos sin ejecutar que necesariamente deben liberarse, lo que se configura en un **Hallazgo administrativo**.

**Posición de la Contraloría General de Medellín:** La respuesta no es de recibo toda vez que el contrato fue suscrito el 8 de nov de 2018 y a la fecha de la auditoria, noviembre de 2021, es decir, 3 años después, el equipo auditor solicitó el acta de liquidación, obteniendo como respuesta: *"Frente al acta de liquidación se encuentra en trámite el acta de cierre de expediente sin liquidar, a cargo del supervisor."*

Adicional a lo anterior, en la respuesta dada por la entidad con radicado 2021002569 de noviembre 30 se manifiesta que se tiene *diseñado instructivo para que los supervisores entiendan y atiendan, las responsabilidades que les atañe desde su rol en la ejecución contractual y posterior a la terminación de la relación contractual, como el INSTRUCTIVO PARA LIQUIDAR LOS CONTRATOS ESTATALES GJ-IN-01 que hace parte del Sistema de Gestión Integral de la Institución y que se anexa a esta respuesta*. Al revisar los anexos a la respuesta se encontró como documento soporte la Guía de los Órganos de Gobierno de la IUPB. Por lo expuesto en los párrafos anteriores la observación queda en firme como un **hallazgo Administrativo**

## 2.2 MACROPROCESO GESTIÓN FINANCIERA

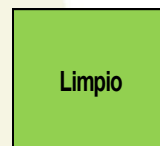
Comprende el Estado de la Situación Financiera, el Estado de Resultados, Estado de Cambios en el Patrimonio, Estado de Flujos de Efectivo y las notas. Además, los indicadores financieros. Este macroproceso lo conforman 2 procesos a saber:

**2.2.1. Estados Financieros.** Este proceso fue evaluado en el informe intermedio Evaluación Estados Financieros y Presupuesto y dio como resultado la opinión que se describe a continuación.

Cuadro 20. Resultados de la calificación de los Estados Financieros

<u>ESTADOS FINANCIEROS</u>	
VARIABLES A EVALUAR	Puntaje Atribuido
Total inconsistencias \$ (millones)	0
Índice de inconsistencias (%)	0,0000%
<b>CALIFICACIÓN ESTADOS CONTABLES</b>	<b>100,0</b>

Calificación	
Limpio	<=2%
Con salvedad	>2%<=10%
Adversa o negativa	>10%
ABSTENCIÓN	Limitación para dictaminar



Fuente: Matriz de calificación, cálculos equipo auditor.

**Opinión limpia o sin Salvedades** En opinión de la Contraloría General de Medellín, los Estados Financieros arriba mencionados, que reflejan en todo aspecto significativo la situación financiera de la Institución Universitaria Pascual Bravo a 31 de diciembre de 2018; así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, se dictaminan **LIMPIOS**, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación.

**2.2.2 Indicadores Financieros.** Este proceso fue evaluado en el informe de Evaluación Estados Financieros y Presupuesto vigencia 2018, comunicado a la entidad mediante radicado 201900001981 el 30 de abril de 2019 y dio como resultado el Concepto que se describe a continuación.



**Concepto sobre la Gestión Financiera.** Para conceptuar sobre la Gestión Financiera, se evaluaron los indicadores de gestión financieros arrojando la calificación descrita en el cuadro 21:

Cuadro 21. Resultados de la calificación gestión financiera 2018

<u>GESTIÓN FINANCIERA</u>	
VARIABLES A EVALUAR	Puntaje Atribuido
Evaluación Indicadores	93,8
<b>TOTAL GESTIÓN FINANCIERA</b>	<b>93,8</b>

Con deficiencias		<b>Eficiente</b>
<b>Eficiente</b>	< 100 y >= 80	
<b>Con deficiencias</b>	< 80 y >= 50	
<b>Ineficiente</b>	< 50	

Fuente: Rendición cuentas ITM vigencia 2017, cálculos equipo auditor

De acuerdo con los resultados anteriores, y teniendo presente que el análisis a la gestión financiera de la Institución Universitaria Pascual bravo se fundamenta en la ejecución presupuestal, se concluye que la gestión financiera en la vigencia 2018 arrojó una calificación de **93,8 puntos**, indicando que la gestión fue efectiva en la vigencia 2018.

### 2.3 CONCEPTOS DE ASPECTOS TRANSVERSALES DE LOS MACROPROCESOS GESTIÓN PRESUPUESTAL Y GESTIÓN FINANCIERA

**Concepto sobre la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno.** En cumplimiento del numeral 6° del artículo 268 de la Constitución Política “*Sobre la atribución del Contralor General de la República, de conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control interno fiscal*”, la Contraloría General de Medellín evaluó los riesgos y controles establecidos por la Institución Universitaria Pascual Bravo, IUPB, conforme a los parámetros mencionados en la Guía de Auditoría Territorial.

La entidad cuenta con mapa de riesgos, elaborado y monitoreado como lo indica MPIG, en el cual se describe el tipo o clasificación del riesgo, la probabilidad, el impacto, el responsable, se identifican las causas, efectos, medidas de respuesta e impacto. Estos son monitoreados por los responsables de los procesos, al igual que por la Oficina de Control Interno.

En las Actividades de monitoreo, que es el seguimiento del estado de la gestión de los riesgos y los controles, este lo realiza las oficinas de planeación con el seguimiento a la autoevaluación institucional que realiza la Oficina de Evaluación y Control Interno (evaluación independiente).

Los anteriores elementos fueron esenciales para que el equipo auditor previo el análisis, en cumplimiento de la fase de planeación detectará y evaluará los riesgos fiscales inherentes a los macro procesos Financiero y Presupuestal (se seleccionaron cuentas y rubros presupuestales a auditar), verificando que en el área de **gestión financiera** sus riesgos no se materializaran y no presentasen modificaciones.

Los resultados obtenidos en la evaluación al diseño del control arrojaron una valoración cualitativa de **Eficiente**, con un riesgo combinado después de controles con un nivel **Bajo**. La evaluación de la efectividad de los controles arrojó un resultado **Eficaz**; por ende, en consideración de lo anotado la Contraloría General de Medellín emite un **concepto Efectivo**, dado que, de acuerdo a los criterios establecidos, la eficiencia y calidad del Control Fiscal Interno arrojó una calificación de 0.9 puntos, como se ilustra en el siguiente cuadro:

Cuadro 22. Calificación Control Fiscal Interno 2018

CONTROL INTERNO		
Evaluación del diseño de control	0,94	Eficiente
Evaluación de la efectividad de los controles	0,84	Efectivo
Calificación riesgos inherentes	1,4	Bajo
Calificación sobre la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno		Efectivo

Fuente: Rendición de cuentas IUPB - Elaboró Equipo Auditor

## 2.4 PQRSD

En desarrollo del Plan de Verificación y Control Fiscal Territorial de la Contraloría General de Medellín, vigencia 2018, no se recibieron **PQRSD** que pudieran ser incluidas en la fase de ejecución de la Actuación Especial de fiscalización de la Institución Universitaria Pascual Bravo, vigencia 2018.

### 3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

A continuación se presenta el cuadro consolidado de Hallazgos, resultado de la Actuación Especial de Fiscalización Revisión de la Cuenta e Informes realizada a la Institución Universitaria Pascual Bravo-2018.

Cuadro 23. Consolidado de hallazgos Actuación Especial de Fiscalización Revisión de Cuentas e Informes 2018 de la Institución Universitaria Pascual Bravo

Observaciones o hallazgos Administrativos	Número	Valor (en pesos)
Con Presunta Incidencia Fiscal	2	\$ 56.672.247
Con Presunta Incidencia Disciplinaria	1	
Con Presunta Incidencia Penal		
Administrativa	2	
<b>Con más de una incidencia</b>		
Con Presunta Incidencia Fiscal y Disciplinaria	2	\$ 40.787.513
Con Presunta Incidencia Fiscal y Penal		
Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Penal		
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>\$ 97.459.760</b>

Para conceptuar sobre la gestión 2018 y el fenecimiento de la cuenta 2018, se retomarán los resultados: Auditoría Especial Evaluación Fiscal y Financiera en la cual se presentó un (1) hallazgo administrativo, el cual fue subsanado por la institución educativa.

Atentamente,



LUIS ALFONSO BARRERA SOSSA  
Contralor Auxiliar Educación