

INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

MINISTERIO DE CULTURA

CGR-CDSECTCRD No. 079
Diciembre de 2022

**INFORME AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO
MINISTERIO DE CULTURA**

Contralor General de la República	Carlos Hernán Rodríguez Becerra
Vice Contralor General de la República	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte	Andrey Geovanny Rodríguez León
Directora de Vigilancia Fiscal	Adriana Lucía González Díaz
Director de Estudios Sectoriales	Juan Carlos Cobo Gómez
Supervisora encargada	Martha Janeth Orjuela Rodríguez
Líder de auditoría	Francisco Javier Zuluaga Molina
Audidores	María Fernanda Cruz Amado Luis Guillermo González Andrade Manuel Felipe Gutiérrez Nieto

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	4
2.1	OBJETIVO DE LA AUDITORÍA.....	5
2.2	ALCANCE DE LA AUDITORÍA.....	5
2.3	LIMITACIONES DEL PROCESO	6
2.4	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO.....	6
2.5	ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS	6
2.6	CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA ..	6
2.7	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	7
2.8	PLAN DE MEJORAMIENTO	8
3	CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	9
4	HECHOS RELEVANTES	18
4.1	RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA.....	19
4.2	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1. CONTRATO 3282 DE 2017.....	21
4.3	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2	43
4.4	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3	87
4.5	RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 4	90

812111

Bogotá D.C.

Doctora
PATRICIA ARIZA FLÓREZ
Ministra de Cultura
Calle 9 N.º 8 - 31
Teléfono (601) 3424100
ministro@mincultura.gov.co
ebotero@mincultura.gov.co
msalnave@mincultura.gov.co
Ciudad

Respetada señora Ministra:

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política (1991), modificado por el Acto Legislativo 4 (2019) y de conformidad con lo estipulado en la Resolución 22 (31 de agosto de 2018), la Contraloría General de la República (CGR), realizó auditoría de cumplimiento al Ministerio de Cultura.

Es responsabilidad de la administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables en los recursos destinados por el Ministerio de Cultura en el marco del contrato de obra 3282 de 2017 y el contrato interadministrativo 4564 de 2021, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Este trabajo se ajustó a lo dispuesto en los principios fundamentales de auditoría y las directrices impartidas para la auditoría de cumplimiento, conforme con lo establecido en la Resolución 22 (31 de agosto de 2018), proferida por la CGR, en concordancia con las normas internacionales desarrolladas por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Estos principios requieren de parte de la CGR la observancia de las exigencias profesionales y éticas de planificación y ejecución de la auditoría destinadas a obtener garantía limitada, de que los procesos consultaron la normatividad que les es aplicable.

La auditoría incluyó el examen de las evidencias y documentos que soportan el proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y que fueron remitidos por las entidades consultadas, que fueron el Ministerio de Cultura, la Empresa de Desarrollo Urbano y la Empresa Inmobiliaria y Logística de Cundinamarca (EIC).

Los análisis y conclusiones se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en el sistema de información de auditorías establecido para tal efecto y los archivos de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.

La auditoría se adelantó en el nivel central de la CGR, por medio de la Contraloría Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte al contrato de obra 3282 de 2017 y contrato interadministrativo 4564 de 2021, con corte a octubre de 2022.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría, las respuestas fueron analizadas, garantizando el derecho a la contradicción; las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

2.1 OBJETIVO DE LA AUDITORÍA

Los objetivos de la auditoría fueron:

2.1.1 Objetivo general

Emitir concepto sobre los contratos de obra: 3282 de 2017 (Quibdó) - Teatro César Conto Ferrer.

Emitir concepto sobre el contrato interadministrativo 4564-2021 - Escuela de Música de Ciudad Bolívar y la Construcción del Teatro Municipal de El Carmen de Viboral, departamento de Antioquia.

2.1.2 Objetivos específicos

1. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos asignados al contrato 3282 de 2017 (Quibdó) Teatro César Conto Ferrer.
2. Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos asignados al contrato interadministrativo 4564-2021 - Escuela de Música de Ciudad Bolívar, Teatro Municipal de El Carmen de Viboral y la Casa de la Cultura de Gómez Plata, departamento de Antioquia.
3. Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto.
4. Atender las denuncias asignadas y las alertas o insumos enviados por la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (DIARI) y por esta contraloría delegada.

2.2 ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La auditoría comprendió la evaluación de la gestión fiscal del 100% de los recursos destinados por el Ministerio de Cultura en el marco del contrato de obra 3282 de 2017 y del contrato interadministrativo 4564 de 2021, equivalentes a \$33.560.148.970.

Con el propósito de emitir un concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables relacionadas con los procesos “*Creación y memoria / Infraestructura cultural*” y “*Adquisición de*

bienes y servicios”, se realizó la comprobación de las operaciones legales, administrativas, económicas y de otra índole, para establecer que se hayan realizado conforme con la Ley.

2.3 LIMITACIONES DEL PROCESO

El Ministerio de Cultura cuenta con el aplicativo AZ Digital (repositorio documental), en el que varios funcionarios deben ingresar la información del avance de cada proyecto. Si bien el Ministerio facilitó a la CGR el acceso a este aplicativo, el cual está organizado por carpetas para cada contrato, en algunas de estas se presenta (con cierta frecuencia) falta de información, que no permite tener claridad en la trazabilidad de los procesos.

Dentro del análisis de conocimiento del Ministerio de Cultura, se ha identificado una fuerte rotación, no solo de los cargos directivos, sino también de los coordinadores de proyectos, originado en parte por el cambio del cargo de ministro que, entre inicios del 2020 y hasta agosto de 2022, ha estado en cabeza de cuatro diferentes funcionarios.

2.4 RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO

La evaluación de control fiscal interno, aplicada al manejo de los recursos invertidos por el Ministerio de Cultura en el marco del contrato de obra 3282 de 2017 y del contrato interadministrativo 4564 de 2021, arrojó una calificación total consolidada de 1.90 puntos, que lo ubica en el rango con deficiencias.

2.5 ATENCIÓN DE SOLICITUDES CIUDADANAS

En el marco de esta auditoría de cumplimiento, se asignó la petición ciudadana con Número Único Nacional 2021-222067-82111-SE. Los hechos denunciados están relacionados con el contrato de obra 3282-2017 (Teatro César Conto Ferrer en Quibdó, Departamento de Chocó), el contrato interadministrativo 2808-2014 (Construcción del museo de arte moderno de Barranquilla) y el contrato de obra 3288-2019 (Centro Cívico Municipal en Consacá, Departamento de Nariño). En el marco de esta auditoría solo se revisó lo concerniente al proyecto del teatro en Chocó.

2.6 CONCLUSIONES GENERALES Y CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA

Incumplimiento Material - Conclusión Adversa

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que la información acerca de la materia controlada relacionada con los recursos invertidos por el Ministerio de Cultura en el marco del contrato de obra 3282 de 2017 y contrato interadministrativo 4564 de 2021 no resultó conforme, en todos los aspectos significativos, frente a los criterios aplicados.

Resultado de la evaluación de los contratos en mención, se determinaron debilidades en algunos aspectos como: cumplimiento de los principios de la función administrativa en la viabilización de los proyectos, demoras en las soluciones de controversias entre el diseñador y constructor, supervisión de la ejecución contractual, falta de coordinación, seguimiento eficiente a la ejecución de los contratos y de los recursos, falta de conocimiento o de la aplicación oportuna de acciones de control incluidas en los contratos, determinaciones en controversia con el desarrollo de los proyectos, falta de gestión frente al control financiero de los contratos.

Así mismo, la CGR evidenció retrasos alrededor del 50% (Ministerio, 2022), en la ejecución en los tres contratos de obra derivados del contrato interadministrativo 4564 de 2021, cuando la fecha de terminación inicial pactada ya se había cumplido. La CGR configuró cuatro hallazgos, de los cuales dos tienen alcance fiscal por \$9.294.046.010

2.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la auditoría, la CGR constituyó cuatro hallazgos con presunta incidencia disciplinaria, de los cuales dos tienen alcance fiscal por \$9.294.046.010.

Tabla 1. Relación de hallazgos

Valores en pesos corrientes

N°	Hallazgo	Descripción	Incidencia								Cuantía	
			A	D	F	P	IP	OI	PAS	BA		
1	Objetivo, metas del proyecto y planeación del contrato 3282 de 2017	Luego de la revisión de este proyecto, la CGR evidenció que, concluido el plazo de ejecución del Contrato de obra 3282 de 2017 el teatro César Conto Ferrer no ha entrado en funcionamiento, la obra civil no fue concluida, el escenario no cuenta con su dotación completa y se requiere de nuevas inversiones para terminarlo. Así las cosas, el proyecto de construcción del teatro César Conto Ferrer se encuentra inconcluso y sin prestar ninguna utilidad pública.	x	x	x							9.240.175.233
2	Viabilización de proyectos para el contrato interadministrativo 4564-2021	Debilidades en la aplicación de los principios de planeación y economía y, en el proceso de viabilización realizado por el Ministerio de Cultura a los proyectos financiados con los recursos del contrato interadministrativo 4564-2021, lo que generó atrasos importantes frente a los plazos pactados.	x	x								
3	Gerencia integral y supervisión del contrato interadministrativo 4564-2021	Se evidenció debilidad en la labor de supervisión por parte del Ministerio de Cultura y de las responsabilidades de la EDU frente a la gerencia de los recursos asignados por medio del contrato interadministrativo 4564-2021. De esta manera, no se gestionó de manera oportuna, eficiente y eficaz que se cumplieran con el alcance y objetivo de esta contratación.	x	x								
4	Ejecución del contrato de obra 3302-135 de 2022, derivado del contrato	En el contrato derivado 3302-135 del 02-03-2022, enmarcado en el contrato interadministrativo 4564-2021, para la construcción y dotación de la Escuela de	x	x	x							53.870.777

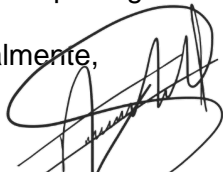
N°	Hallazgo	Descripción	Incidencia								Cuantía	
			A	D	F	P	IP	OI	PAS	BA		
	interadministrativo 4564-2021	Música del municipio Ciudad Bolívar, departamento de Antioquia, se reconocieron y pagaron cantidades de obra mayores a lo ejecutado, así como permisividad en el desconocimiento de la normatividad técnica y en los diseños del proyecto.										
	Total		4	4	2							9.294.046.010

2.8 PLAN DE MEJORAMIENTO

La entidad deberá elaborar o ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la CGR como resultado del proceso auditor y que hacen parte de este informe. Tanto el plan de mejoramiento como los avances de este deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes SIRECI, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes -SIRECI-, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la CGR, a los correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y diana.penaranda@contraloria.gov.co.

La CGR evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de Auditoría aplicable vigentes.

Cordialmente,



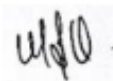
ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN
Contralor Delegado para el Sector Educación,
Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial - Acta 68 de diciembre 1 de 2022

Revisó: Adriana Lucía González Díaz - Directora de Vigilancia Fiscal



Martha Janeth Orjuela Rodríguez - Supervisora encargada



Proyectó: Francisco Zuluaga - Líder de Auditoría
María Fernanda Cruz Amado - Auditora
Luis Guillermo González Andrade- Auditor
Manuel Felipe Gutiérrez Nieto - Auditor

3 CRITERIOS DE AUDITORÍA

La siguiente tabla presenta las fuentes y criterios que serán aplicados en la presente auditoría de cumplimiento.

Tabla 2. Fuentes y criterios normativos aplicables a esta auditoría de cumplimiento

Fuente de criterio	Criterio
Ley 84 de 1873 Código Civil Colombiano	Artículo 1602. Los contratos son ley para las partes.
Constitución Política de Colombia de 1991	Artículo 2. Son fines esenciales del Estado. Artículo 29. El debido proceso. Artículos 209: La función administrativa. Artículo 288. Distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Artículo 289. Autonomía de los departamentos. Artículo 303. Gobernador. Artículo 305. Funciones del gobernador. Artículo 311. Sobre los municipios.
Ley 80 de 1993 Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública	Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos Artículo 3. De los fines de la contratación estatal. Artículo 4º. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Artículo 5º. De los derechos y deberes de los contratistas. Artículo 8º. De las inhabilidades e incompatibilidades para contratar. Artículo 9º. De las inhabilidades e incompatibilidades sobrevinientes. Artículo 10. De las excepciones a las inhabilidades e incompatibilidades. Artículo 12. De la delegación para contratar. Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales. Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Artículo 24. Del principio de transparencia. Artículo 25. Del principio de economía. Artículo 26. Del principio de responsabilidad. Artículo 30. De la estructura de los procedimientos de selección. Artículo 32. De los contratos estatales. Artículo 39. De la forma del contrato estatal. Artículo 40. Del contenido del contrato estatal. Artículo 50. De la responsabilidad de las entidades estatales. Artículo 51. De la responsabilidad de los servidores públicos. Artículo 52. De la responsabilidad de los contratistas. Artículo 53. De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores. Artículo 60. De la ocurrencia y contenido de la liquidación.
Ley 87 de 1993 Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones	Artículo 1. Definición del control interno. Artículo 2. Objetivos de control interno. Artículo 4. Elementos para el sistema de control interno.
Ley 388 de 1997 Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones	Artículo 2. Principios. Artículo 5. Concepto. Artículo 30. Clases de suelo. Artículo 36. Actuación urbanística pública.
Ley 397 de 1997 Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás concordantes de la Constitución Política y se	Artículo 1. De los principios fundamentales y definiciones de esta ley. Artículo 22. Infraestructura cultura. Artículo 23. Casas de la cultura. Artículo 24. Bibliotecas. Artículo 26. De los convenios. Artículo 66. Ministerio de Cultura.

Fuente de criterio	Criterio
dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias	Artículo 67. De la estructura orgánica del Ministerio de Cultura.
Ley 400 de 1997 Por el cual se adoptan normas sobre construcciones resistentes	Artículo 1. Objeto. Artículo 2. Alcance. Artículo 3. Excepciones. Artículo 4. Definiciones. Artículo 5. Responsabilidad de los diseños. Artículo 6. Responsabilidad de los diseñadores. Artículo 7. Sujeción de la construcción a los planos. Artículo 18. Obligatoriedad. (Supervisión técnica de la construcción). Artículo 19. Edificaciones que no requieren supervisión técnica. Artículo 21. Alcance de la supervisión técnica. Artículo 22. Calidades del supervisor técnico. Artículo 35. Supervisores técnicos. Artículo 50. Profesionales y funcionarios. Artículo 51. Constructores y propietarios. Artículo 52. Alcaldías.
Ley 489 de 1998 Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Artículo 3. Principios de la función administrativa. Artículo 95. Asociación entre entidades públicas
Ley 594 de 2000 Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones	Artículo 2. Ámbito de aplicación. Artículo 4. Principios generales. Artículo 11. Obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos.
Ley 734 de 2002 Código Disciplinario Único ¹	Artículo 23. La falta disciplinaria. Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Artículo 27. Acción y omisión. Artículo 34. Deberes.
Ley 819 de 2003 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones	Artículo 8. Reglamentación a la programación presupuestal. Artículo 10. Vigencias futuras ordinarias. Artículo 11. Vigencias futuras excepcionales. Artículo 12. Vigencias futuras ordinarias para entidades territoriales.
Ley 1150 de 2007 Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones	Artículo 2. De las modalidades de selección. Artículo 4. De la distribución de riesgos en los contratos estatales. Artículo 5. De la selección objetiva. Artículo 6. De la verificación de las condiciones de los proponentes. Artículo 11. Del plazo para la liquidación de los contratos.

¹Modificada por la Ley 1952 de 2019.

Fuente de criterio	Criterio
generales sobre la contratación con Recursos Públicos	Artículo 13. Principios generales de la actividad contractual para entidades no sometidas al estatuto general de contratación de la administración pública.
Ley 1474 de 2011 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública	Artículo 5. Artículo 44. Sujetos disciplinables. Artículo 82. Responsabilidad de los interventores. Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. Artículo 87. Maduración de proyectos. Artículo 92. Contratos interadministrativos.
Ley 1551 de 2012 Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios	Artículo 29. Funciones de los alcaldes.
Ley 1618 de 2013 Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad	Artículo 5. Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión. Artículo 14. Acceso y accesibilidad.
Ley 1712 de 2014 Garantía del ejercicio efectivo de todos los derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión	Artículo 2. Principio de máxima publicidad para titular universal. Artículo 3 Otros principios de la transparencia y acceso a la información pública. Artículo 7. Disponibilidad de la información. Artículo 10. Publicidad de la contratación. Artículo 16. Archivos.
Ley 1976 de 2016 Por la cual se establecen medidas enfocadas a la protección del comprador de vivienda, el incremento de la seguridad de las edificaciones y el fortalecimiento de la función pública que ejercen los curadores urbanos, se asignan unas funciones a la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones	Artículo 2. Definiciones. Artículo 3. Revisión de los diseños estructurales. Artículo 4. Supervisión técnica independiente. Artículo 5. Artículo 6. Certificación técnica de ocupación. Artículo 14. Régimen de incompatibilidades. Artículo 35. Licencias urbanísticas.
Ley 1882 de 2018 Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la Ley de Infraestructura y se dictan otras disposiciones	Artículo 1. Licitación pública. Artículo 2. Responsabilidad de los consultores y asesores externos. Artículo 5. De la selección objetiva.
Ley 1952 de 2019 Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas	Artículo 4. Legalidad. Artículo 8. Favorabilidad. Artículo 23. Garantía de la función pública. Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Artículo 26. La falta disciplinaria.

Fuente de criterio	Criterio
disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario	Artículo 27. Acción y omisión. Artículo 38. Deberes. Artículo 39. Prohibiciones. Artículo 70. Sujetos disciplinables.
Ley 1955 de 2019 Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, pacto por la equidad	Artículo 179. Áreas de desarrollo naranja. Artículo 209. Estrategia sacúdete.
Decreto 410 de 1971 Código Sustantivo del Trabajo	Artículo 34. Contratistas independientes.
Decreto Ley 410 de 1971 Código de Comercio Colombiano	Artículo 864. Definición de contrato.
Decreto 609 de 1976 Por el cual se aprueban unas tarifas profesionales (ingeniería)	Artículo 3. Costos directos.
Decreto 408 de 1995 Tarifas de retención en la fuente	Artículo 2. Pagos no sujetos a retención. Artículo 6. Retención sobre honorarios y comisiones.
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	Artículo 14. Anualidad. Artículo 19. Inembargabilidad. Artículo 71. Actos administrativos. Artículo 73. Programa Anual Mensualizado de Caja. Artículo 112. Responsabilidad de los ordenadores del gasto. Artículo 113. Responsabilidad solidaria entre ordenadores y pagadores.
Decreto 1746 de 2003 Por el cual se determinan los objetivos y estructura orgánica del Ministerio de Cultura y se dictan otras disposiciones	Artículo 1. Objetivos. Artículo 2. Funciones generales. Artículo 5. Estructura. Artículo 6. Despacho del ministro. Artículo 8. Oficina Asesora de Planeación. Artículo 10. Oficina de Control Interno. Artículo 11. Secretaría General. Artículo 26. Vigencia.
Decreto 4827 de 2008 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Cultura	Artículo 1. Artículo 4.
Decreto 926 de 2010 y sus modificaciones Reglamento de Construcción Sismo Resistente 2010 - NSR-10	Artículo 1. Artículo 2. Toda la NSR-10.
Decreto 4170 de 2011 Por el cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente–, se determinan sus objetivos y estructura	Artículo 1. Creación de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de CONTRATACIÓN Pública –Colombia Compra Eficiente. Artículo 2. Objetivo de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente. Artículo 3. Funciones.
Decreto Ley 19 de 2012 Por el cual se dictan normas para suprimir o	Artículo 217. De la ocurrencia y contenido de la liquidación de los contratos estatales. Artículo 219. Concurso de méritos.

Fuente de criterio	Criterio
reformular regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública	
Decreto 1077 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio	<p>Artículo 2.2.6.1.1.1 Licencia urbanística. Artículo 2.2.6.1.1.2 Clases de licencias. Artículo 2.2.6.1.1.3 Competencia. Artículo 2.2.6.1.1.7 Licencia de construcción y sus modalidades. Artículo 2.2.6.1.1.9 Autorización de actuaciones urbanísticas en predios con declaratoria de bienes de interés cultural y bienes dentro de su área o zona de influencia. Artículo 2.2.6.1.1.10 Reparaciones locativas. Artículo 2.2.6.1.1.11 Régimen especial en materia de licencias urbanísticas. Artículo 2.2.6.1.1.12 Licencia de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.1.13 Modalidades de la licencia de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.1.15 Responsabilidad del titular de la licencia. Artículo 2.2.6.1.2.1.1 Solicitud de la licencia y sus modificaciones. Artículo 2.2.6.1.2.1.5 Titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción. Artículo 2.2.6.1.2.1.6 Titulares de la licencia de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.2.1.7 Documentos para la solicitud de licencias. Artículo 2.2.6.1.2.1.11 Documentos adicionales para la licencia de construcción. Artículo 2.2.6.1.2.1.13 Documentos adicionales para la solicitud de licencias de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.2.1.14 Documentos para la solicitud de modificación de licencias vigentes. Artículo 2.2.6.1.2.2.3 De la revisión del proyecto. Artículo 2.2.6.1.2.3.3 Efectos de la licencia. Artículo 2.2.6.1.2.3.6 Obligaciones del titular de la licencia. Artículo 2.2.6.1.2.4.1. Vigencia de las licencias. Artículo 2.2.6.1.2.4.4 Vigencia de la licencia de intervención y ocupación del espacio público. Artículo 2.2.6.1.3.1. Otras actuaciones. Artículo 2.2.6.1.4.1 Autorización de Ocupación de Inmuebles. Artículo 2.2.6.1.4.3 Materiales y métodos alternos de diseño y de construcción. Artículo 2.2.6.1.4.4 Exigencias técnicas de construcción. Artículo 2.2.6.1.4.9 Identificación de las obras. Artículo 2.2.6.1.4.11 Competencia del control urbano. Artículo 2.2.6.1.4.13 Trámite de licencias por parte de las oficinas municipales encargadas de expedir licencias.</p>
Decreto 1080 de 2015 y sus modificaciones Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura	<p>Artículo 1.1.1.1 Ministerio de Cultura. Artículo 1.1.3.3. Comité de Coordinación de control interno. Artículo 2.9.2.3 Criterios para la revisión y aprobación de proyectos. Artículo 2.9.2.4.2 Destinación específica de la contribución parafiscal.</p>
Decreto 1082 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional	<p>Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Artículo 2.2.1.1.2.1.3. Pliegos de condiciones. Artículo 2.2.1.1.2.2.2. Ofrecimiento más favorable. Artículo 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos.</p>
Decreto 92 de 2017 Por el cual se reglamenta la contratación con entidades sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso	<p>Artículo 7. Aplicación de los principios de la contratación estatal.</p>

Fuente de criterio	Criterio
segundo del artículo 355 de la Constitución Política	
Decreto Ley 403 de 2020 Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal	Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. Artículo 80. Campo de aplicación.
Acto Legislativo 4 de 2019 Por medio del cual se reforma el régimen de control fiscal	Artículo 1. Vigilancia y control fiscal.
Resolución 181331 de 2009 y sus modificaciones, Ministerio de Minas y Energía Reglamento Técnico de Iluminación y Alumbrado Público (RETILAP)	Artículo 1. Expedición y obligatoriedad del RETILAP. Normatividad completa.
Resolución orgánica 042 de 2020 de la CGR "Por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)".	Artículo 3. Deber de rendir cuenta e informe. Artículo 5. Cuenta e informe.
Resolución 9078 de 2013 y sus modificaciones, Ministerio de Minas y Energía Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE	Artículo 2. Cumplimiento del RETIE. Normatividad completa. Por el cual se disposiciones que se consideran necesarias para la seguridad. El cumplimiento de las mismas y el mantenimiento adecuado darán lugar a una instalación prácticamente libre de riesgos, pero no necesariamente eficiente, conveniente o adecuada para el buen servicio o para ampliaciones futuras en el uso de la electricidad.
Resolución 1691 de 2014 del Ministerio de Cultura Por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación del Ministerio de Cultura	Totalidad de la norma vigente.
Resolución 1711 de 2019 del Ministerio de Cultura Por medio del cual se actualiza el manual de contratación del Ministerio de Cultura	Totalidad de la norma vigente.
Resolución 275 de 2017 del Ministerio de Cultura Por medio de la cual se adopta el Manual de	Totalidad de la norma vigente.

Fuente de criterio	Criterio
Interventoría o Supervisión de Contratos del Ministerio de Cultura	
Resolución 330 de 2018, Ministerio de Ambiente Reglamento técnico del sector de Agua potable y Saneamiento básico, Norma RAS	<p>Artículo 2. Ámbito de aplicación.</p> <p>Recomendaciones mínimas para formulación, diseño, construcción, puesta en marcha, operación y mantenimiento de los sistemas de acueducto, alcantarillado y aseo, de forma que se logre con esta infraestructura prestar un servicio con una calidad determinada.²</p> <p>Normatividad completa.</p>
Resolución 3034 de 2019 del Ministerio de Cultura Por medio del cual se actualiza el Manual de interventoría y supervisión de contratos y convenios del Ministerio de Cultura	<p>Artículo 1.</p> <p>Artículo 2, para los siguientes numerales 1 (Despacho del ministro), 2 (Oficina Asesora Jurídica), 7.5 (Grupo de Contratos y Convenios), 7.9 (Grupo de Infraestructura Cultural).</p> <p>Artículo 3.</p> <p>Artículo 5.</p> <p>Artículo 6.</p>
Resolución 1400 del 2020 del Ministerio de Cultura Por la cual se establecen los grupos internos de trabajo en el Ministerio de Cultura, se determinan sus funciones y se dictan otras disposiciones	<p>Totalidad de la norma vigente.</p>
Resolución 1463 del 2020 del Ministerio de Cultura Por la cual se modifica y adiciona el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de la planta de personal del Ministerio de Cultura	<p>Artículo 1.</p> <p>Artículo 3.</p>
Resolución 130 de 2021 de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca Por medio de la cual se establece el Manual de Contratación de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca	<p>Totalidad de la norma vigente.</p>
Resolución 264 de 2021 del Ministerio de Cultura Por la cual se modifica el comité asesor de contratación del Ministerio de Cultura y se deja sin efectos la Resolución 1751 del 17 de septiembre de 2020	<p>Totalidad de la norma vigente.</p>
NTC 6250-1:2017	<p>Normatividad interna del Ministerio de Cultura sobre infraestructura.</p>

² Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Económico. Reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico RAS-2000: Guía RAS-001 “Definición del nivel de complejidad y evaluación de la población, la dotación y la demanda del agua”. Bogotá D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Económico, 2003.

Fuente de criterio	Criterio
Planeamiento y diseño de infraestructuras destinadas para el desarrollo de actividades culturales. Parte 1: términos, definiciones y especificaciones generales	La cual establece los requisitos mínimos para el planeamiento y el diseño físico-espacial de obras nuevas de infraestructura cultural, orientadas a mejorar la calidad y la cobertura, en armonía con las condiciones locales, regionales y nacionales. Adicionalmente, puede ser utilizada para evaluar y adaptar las infraestructuras culturales existentes. 1.2 Esta norma establece los lineamientos para el planeamiento y el diseño de infraestructuras destinadas al desarrollo de actividades culturales, en concordancia con la Ley General de Cultura, Ley 397 de 1997. 1.3 En cuanto a comodidad térmica, esta norma se aplica únicamente a espacios interiores ocupados por personas, salvo cuando tengan prevalencia requisitos de otras disciplinas. En este caso, los índices, las tablas y los requisitos presentados aquí, sirven como elementos de apoyo, para lograr el cumplimiento de dichos requisitos de otras disciplinas ³
Circular 01/1000-201900001283 de la Contraloría General de Medellín Consideraciones sobre el AIU	“... En virtud del principio de la Autonomía de la voluntad, las entidades estatales y sus contratistas, comúnmente han incluido dentro de la estructuración del presupuesto oficial y de la propuesta económica, un porcentaje destinado a cubrir los costos indirectos, denominado A.I.U, el cual no encuentra regulación normativa específica, y ha sido generalmente empleado en contratos de obra pública...” (Contraloría General de Medellín, 2019). “(...) La Administración representa los costos indirectos indispensables para la correcta ejecución del proyecto, y que se necesitan de manera permanente en el desarrollo del mismo; tal es el caso de los honorarios, los impuestos, los arrendamientos, los costos de personal, servicio de mensajería, secretaría, entre otros; los imprevistos dependen de la naturaleza de cada contrato y constituyen el aleas del negocio, es decir los riesgos normales en que incurre el contratista (...) la utilidad representa la ganancia que espera obtener el contratista por el cumplimiento de sus obligaciones en la ejecución del proyecto. (...)” (Contraloría General de Medellín, 2019).
Manual de Supervisión e interventoría de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca (21-08-2016)	Totalidad de la norma vigente.
Contrato de obra 3282-2017 Construcción del Teatro César Conto (Quibdó)	Totalidad del clausulado y anexos. Incluye el contrato de interventoría.
Contrato interadministrativo 3048-2020 Estudios y diseños del Teatro Municipal de EL Carmen de Viboral	Totalidad de los productos entregados en este proyecto.
Contrato interadministrativo 4564-2021 Construcción y dotación de la escuela de música del municipio Ciudad Bolívar; construcción y dotación del Teatro Municipal de EL Carmen de Viboral; ampliación y mejoramiento de La Casa de la Cultura del Municipio de Gómez Plata	Totalidad del clausulado, anexos y contratos derivados. Incluye el contrato de interventoría.
Ley 1757 de 2015 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del	Artículo 70. Procedimiento para la atención y respuesta de las denuncias en el control fiscal.

³ NTC 6250-1:2017. Planeamiento y diseño de infraestructuras destinadas para el desarrollo de actividades culturales.

Fuente de criterio	Criterio
derecho a la participación democrática.	
Resolución Organizacional 0665 de 2018 de la CGR. Por la cual se actualiza el procedimiento para la atención, trámite y seguimiento a los derechos de petición en la Contraloría General de la República y se deroga la Resolución Orgánica número 6689 de 2012	Numeral 9.2.2. Trámite y respuesta de fondo.

Fuente: marco jurídico colombiano y normograma del Ministerio de Cultura (oficio 2022ER0121869 del 04-08-2022).
Elaboró: CGR.

4 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

4.1 HECHOS RELEVANTES

El Ministerio de Cultura fue creado bajo la Ley 397 (7 de octubre de 1997), pertenece al nivel central nacional, hace parte del sector social y subsector de cultura.

Corresponde al Ministerio de Cultura formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en materia cultural y de las economías creativas, de manera coherente con los principios fundamentales y de participación contemplados en la Constitución Política (1991) y en la ley. Así mismo, le corresponde formular y adoptar políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo a su cargo (Decreto 2120, 2018, art. 1, *Diario Oficial n.º 50.778*).

Dentro de las funciones generales de este Ministerio se encuentra la protección, conservación, rehabilitación y divulgación del Patrimonio Cultural de la Nación como testimonio de la identidad cultural nacional, tanto en el presente como en el futuro (Decreto 2120, 2018, art. 2, *Diario Oficial n.º 50.778*). De igual manera, promueve el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía (Decreto 2120, 2018, art. 2, *Diario Oficial n.º 50.778*).

En el marco del proyecto del Nuevo Teatro Cesar Conto Ferrer, la obra ha sido ejecutada en tres gobiernos de turno y por cuatro ministros, dado que el acta de inicio se suscribió el 24 de enero de 2018 y el contrato terminó su ejecución el 28 de febrero de 2022. Lo anterior cobra relevancia en el sentido en el cual, el constante cambio de personal, ha afectado en cierta medida la ejecución de la obra del nuevo teatro.

Esta auditoría de cumplimiento se originó de una petición ciudadana, la cual manifestó que:

“Por medio del presente oficio, en mi calidad de Secretaria General del Ministerio de Cultura y conforme a los compromisos adquiridos en reuniones previas con la Contraloría y Vice contraloría, me permito presentar anexo a este oficio los informes de posibles inconsistencias que se han detectado en los proyectos de: 1. Teatro Cesar Conto Ferrer en la ciudad de Quibdó- Chocó. contrato de obra no. 3282 de 2017, contrato de interventoría 3300-17 y contrato de dotación 3266-19. 2. Construcción del centro cívico municipal, cultural, turístico piedra de Bolívar corregimiento de Bombona en el municipio de Consaca Departamento De Nariño, contrato de obra 3288 de 2019 y de interventoría 3372 de 2019. 3. Construcción del museo de arte moderno de Barranquilla (MAMBQ), contrato interadministrativo No. 2808 de 2014 celebrado entre el Ministerio De Cultura Y Findeter.” (Petición ciudadana 2021-221836-82111-SE, 2021)

En relación con esta petición, se tiene que el **proyecto de la construcción del Centro Cívico Municipal, Cultural, Turístico Piedra de Bolívar en el corregimiento de Bomboná**, fue evaluado por la Gerencia de Nariño de la CGR, en atención con la denuncia con código SIPAR 2021-200964-80524-D, donde se concluyó lo siguiente (Contraloría General de la República [CGR], 2021)⁴:

1. Incumplimiento contractual de ejecución de obra, por parte del contratista;

4 Radicado 2021EE0220703 del 23 de diciembre 2021.

2. Deficiencias en la labor de interventoría y supervisión, al no ejercer un control efectivo al cumplimiento de los términos pactados en el contrato;
3. Deficiencias en el control financiero, por parte de la interventoría y supervisión, quienes aprobaron los pagos;
4. Debilidades en el seguimiento y control de obra realizado por la supervisión e Interventoría;
5. Incumplimiento contractual al seguimiento de la ejecución por parte de la interventoría;
6. No descuento de estampillas y contribución de obra pública (impuesto de seguridad) a favor del municipio de Consacá, Departamento de Nariño;
7. Hallazgo con presuntas incidencias disciplinarias y penales, así como con alcance fiscal por \$3.091.538.255.

Por su parte, el **proyecto de construcción del Museo de Arte Moderno de Barranquilla**, fue incluido dentro de la auditoría financiera realizada a la Financiera de Desarrollo Territorial para la vigencia 2020 realizada por la Contraloría Delegada para el Sector Comercio. Se configuró un hallazgo con alcance fiscal por la totalidad del recurso aportado por el Ministerio de Cultura destinado para el proyecto (\$9.999.528.935), con base en lo siguiente (CGR, 2021)⁵:

1. La obra se encuentra en estado de abandono y existe deterioro de la construcción ejecutada;
2. La obra está inconclusa y requiere nuevas y mayores inversiones;
3. No se encuentra una solución jurídica y financiera para su culminación;
4. Capacidad técnica de la Corporación Parque Cultural del Caribe y contratista de obra y deficiencias constructivas en obra;
5. Inconsistencias en la ejecución de los recursos de origen público y desfinanciación de la obra por aumento de costos de interventoría;
6. Pago por actividades no ejecutadas por asistencia técnica por Financiera de Desarrollo Territorial.

Así las cosas, en esta auditoría solo fue materia el contrato de obra 3282 de 2017 para la Construcción del Nuevo Teatro Cesar Conto Ferrer en la ciudad de Quibdó, Departamento de Chocó.

4.2 RESULTADOS GENERALES SOBRE EL ASUNTO O MATERIA AUDITADA

Como resultado de la auditoría realizada, la CGR considera que se presentó incumplimiento de la normatividad aplicable para la ejecución de los recursos invertidos por el Ministerio de Cultura

⁵ Informe CGR-CDSCDR 7 de julio de 2021.

en el marco del contrato de obra 3282 de 2017 y del contrato interadministrativo 4564 de 2021, así:

Contrato de Obra 3282 de 2017

El proyecto Construcción del Teatro César Conto Ferrer, nace de la necesidad de tener un espacio que atienda la creciente demanda de actividades y programas artísticos y culturales que realiza la población de Quibdó. El proyecto surge como iniciativa del Ministerio de Cultura en conjunto con la Gobernación del Chocó, la W Radio y donantes de la empresa privada. Para emplear espacios formativos, que permitirán proyectar su significación como lugar para la investigación, la producción y la puesta en escena de la danza, la música en cumplimiento de las metas y programas establecidos en el plan desarrollo nacional y departamental.

A pesar de que el Ministerio de Cultura suscribió el contrato de obra 3282 en 2017 con el ánimo de construir este teatro, a noviembre de 2022 y terminada su ejecución, la obra civil no se concluyó, existe incertidumbre sobre lo entregado por el constructor, la obra no ha sido recibida por el Ministerio de Cultura y se requieren inversiones adicionales para concluirlo. La CGR evidenció incumplimiento a los principios de planeación y economía, así como a la normatividad técnica vigente relacionada con la construcción de teatros. Por lo tanto, la comunidad de Quibdó no cuenta a la fecha con un espacio cultural acorde con sus necesidades.

Resultado de los anterior, la CGR configuró un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$9.240.175.233.

Contrato interadministrativo 4564 de 2021

Bajo este contrato se realizaron tres contratos derivados de obras y uno de interventoría, todos están en ejecución y requieren prorroga:

1. Contrato 3302-134 para la ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura del Municipio de Gómez Plata, Departamento de Antioquia, el avance de la ejecución de la obra está en el 23% frente al 85% programado (Ministerio, 2022), esto debido principalmente a que los planos de diseño (ajustados) fueron entregados el 9 de agosto de 2022.
2. Contrato 3302-135 para la construcción y dotación de la Escuela de Música del Municipio Ciudad Bolívar, Departamento de Antioquia, el avance financiero de la ejecución está en el 42% frente al 93% programado, por lo que se tiene un atraso del 52% (avance físico del 39%), por mal clima.
3. Contrato 3302-137 para la construcción y dotación del Teatro Municipal de El Carmen de Viboral, Departamento de Antioquia, este contrato en la visita fiscal, estaba suspendido, presenta un avance de obra del 2%, el motivo principal fue por dificultad en la consecución del equipo para el pilotaje, traído desde Barrancabermeja, se inició esta actividad, el 23 de julio de 2022 y con otro equipo de perforación, se ha logrado un mejor avance.

4.3 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 1. CONTRATO 3282 DE 2017.

Objetivo Específico 1
Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos asignados al contrato 3282 de 2017 (Quibdó) Teatro César Conto Ferrer.

El Ministerio de Cultura celebró el 27 de noviembre de 2017 el contrato de obra 3282 con Axioma Ingeniería S.A.S., con el objeto “Realizar por el sistema de precios unitarios fijos, sin fórmula de ajuste, la Construcción del Nuevo Teatro Cesar Conto Ferrer en la ciudad de Quibdó departamento del Chocó” (contrato 3282, 2017, p. 1) y por \$7.072.909.162 aportados en su totalidad por el Ministerio de Cultura⁶, con un plazo de ejecución inicial hasta el 30 de julio de 2018, contados a partir de la firma del acta de inicio del 24 de enero de 2018.

De igual manera, este Ministerio celebró el 28 de diciembre de 2017 el contrato 3300 con el Consorcio Esparzasam con objeto “Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y contable para el contrato de obra resultante de la Licitación pública MC LP -013-2017” (Contrato 3300, 2017, p. 1), por un valor inicial \$451.346.235 y plazo de ejecución inicial hasta el 12 de abril de 2019. El acta de inicio fue suscrita el 29 de diciembre de 2017.

En la revisión del contrato de obra 3282 de 2017 la CGR evidenció que, el Ministerio no agotó en debida forma y de manera oportuna la correspondiente etapa de estudios previos, pues se dio apertura a un proyecto de construcción que no contaba con la totalidad de los estudios, y que aún en la ejecución de la obra, seguían recibiendo estudios y diseños para este. De igual manera, los predios en los que se realizaría el nuevo teatro, no fueron saneados de manera previa a la apertura del proceso de contratación estatal; si bien esta labor no estaba a cargo del Ministerio, esta entidad dio apertura al proceso precontractual, sin antes asegurarse que el predio de emplazamiento de este proyecto estaba sin situaciones jurídicas adversas.

En visita fiscal de la CGR en octubre de 2022, este órgano de control constató que la obra construida presenta deterioro prematuro⁷, ocasionado por falta de mantenimiento y una inadecuada construcción en contraste con los diseños del proyecto e incumplimiento de la normatividad vigente, en relación con altura libre de entre pisos.

La CGR evidenció que el Ministerio de Cultura no efectuó un análisis completo e íntegro de los estudios y diseños que soportaban las especificaciones técnicas de la obra para ejecutar, avizorándose falencias en la etapa de planeación de este proyecto. También se comprobó una inadecuada labor de la interventoría y de la supervisión, las cuales recibieron y aprobaron, respectivamente, modificaciones en las cantidades de obra que afectaron el presupuesto de obra, agotando el recurso para lograr la terminación de la obra Civil.

Como resultado de la auditoría se configuró el siguiente hallazgo:

6 CDP 309017, 352417 y 327818 y vigencias futuras para el 2018, distribuidos así: \$2.957.419.129 (vigencia 2017), \$4.115.490.033 (vigencia 2018).

7 La estructura en concreto y metálica presenta oxidaciones por la exposición continua a la humedad e intemperie.

Hallazgo 1. Objetivo, metas del proyecto y planeación del contrato 3282 de 2017 (D, F)

Luego de la revisión de este proyecto, la CGR evidenció que, concluido el plazo de ejecución del Contrato de obra 3282 de 2017 el teatro César Conto Ferrer mostró incumplimiento del deber en la planeación y falta de viabilización del proyecto; no ha entrado en funcionamiento, la obra civil está inconclusa; no es funcional, dada la inadecuada construcción en contraste con los diseños del proyecto, incumpliendo la norma técnica, deficiencias que generan que el teatro no pueda satisfacer la necesidad que lo originó.

La Constitución Política (20 de julio de 1991, *Gaceta Constitucional n.º 116*):

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...) Las autoridades de la República están instituidas (...) para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares...” (Constitución Política de Colombia, art. 2, 1991)

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...” (Constitución Política de Colombia, art. 209, 1991)

La Ley 610 (18 de agosto de 2000, *Diario Oficial n.º 44.133*):

“Gestión Fiscal. Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales...” (Ley 610, art. 3, 2000)

“Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Ley 610, art. 6, 2000)

La Ley 734 (5 de febrero de 2002, *Diario Oficial n.º 44.708*), Código Disciplinario Único⁸:

“La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y

⁸ Modificada por la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021

conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.” (Ley 734, art. 23, 2002)

“Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.” (Ley 734, art. 27, 2002)

“Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código. 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función...” (Ley 734, art. 34, 2002)

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales...” (Ley 734, art. 53, 2002)⁹

La Ley 1474 (12 de julio de 2011, *Diario Oficial n.º 48.128*), Estatuto Anticorrupción:

“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...) Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal...” (Ley 1474, art. 83, 2011)

“Facultades y deberes de los Supervisores y los Interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente...” (Ley 1474, art. 84, 2011)

“Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así: (...) 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante

⁹ Modificado por el artículo 44, Ley 1474 (12 de julio de 2011).

deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño...” (Ley 1474, art. 87, 2011)

El Decreto 926 (19 de marzo de 2010)¹⁰, el cual establece los requisitos de carácter técnico y científico para construcciones sismorresistentes NSR-10. Título K, requisitos complementarios.

El Decreto Ley 403 (16 de marzo de 2020, *Diario Oficial n.º 51.258*):

“Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores. b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. (...) c) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse 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. (...) l) Efecto disuasivo: En virtud de este principio, la vigilancia y el control fiscal deben propender a que sus resultados generen conciencia en los sujetos a partir de las consecuencias negativas que les puede acarrear su comportamiento apartado de las normas de conducta que regulan su actividad fiscal. (...) n) Oportunidad. En virtud de este principio, las acciones de vigilancia y control fiscal, preventivas o posteriores se llevan a cabo en el momento y circunstancias debidas y pertinentes para cumplir su cometido, esto es, cuando contribuyan a la defensa y protección del patrimonio público, al fortalecimiento del control social sobre el uso de los recursos y a la generación de efectos disuasivos frente a las malas prácticas de gestión fiscal.” (Decreto 403, art. 3, 2020)

El Consejo de Estado (2013), con relación al principio de planeación señaló que:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos.” (Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C Sentencia 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), del 24 de abril de 2013)

De igual manera, el Consejo de Estado (2012), argumenta sobre la previsión en la planeación contractual que:

“...la previsibilidad o de contingencias plenas, que tiene como postulado básico el de la estructuración previsible del contrato estatal” y “efectuar entre otras las siguientes tareas administrativas: Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que influyan de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos;

¹⁰ Modificado por el Decreto 92 (2011).

utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad; evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo (...)" (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1 de febrero de 2012)

Así mismo, el Consejo de Estado (2014) estableció que:

"...Ahora, en lo atinente al parámetro de oportunidad es bien sabido que este tiene relación con el momento en que ha de celebrarse el contrato y con la duración de su ejecución ya que, en cuanto a lo primero, debe procederse a la celebración del negocio cuando todos los factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., que sean previsibles, aseguren la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término, y, en cuanto a lo segundo, involucra la inmediata y eficiente prestación del servicio público y el precio real de las cosas o servicios que serán objeto del contrato..." (Consejo de Estado, sentencia del 26 de febrero de 2014)

La Resolución 1400 (del 28 de junio de 2020) del Ministerio de Cultura¹¹, definió que el Grupo de Infraestructura Cultural tiene, entre otras, las siguientes funciones:

"1. Desarrollar acciones que contribuyan a la construcción, mejoramiento y dotación de la infraestructura cultural, de acuerdo con las características geográficas y arquitectónicas de la región.
2. Prestar asesoría a los entes territoriales y orientar a la comunidad en general en la gestión, formulación, viabilidad técnica y ejecución de proyectos de infraestructura cultural. (...) 4. Realizar, previa designación del ordenador del gasto, la supervisión a las obras contratadas por el Ministerio de Cultura." (Resolución 1400, art. 2, numeral 7.9, 2020)

La Norma Técnica Colombiana 6250-1 (2017), para el planeamiento y diseño de infraestructuras destinadas para el desarrollo de actividades culturales. Parte 1, términos, de funciones y especificaciones y especificaciones generales. La Especificación Normativa Disponible 96 (2018), Manual de Estándares para Intervención en Teatros, anexo B, planeamiento y diseño de infraestructuras destinadas para el desarrollo de actividades culturales, parte 6 teatros.

El mapa de procesos del Ministerio de Cultura, Proceso Creación y Memoria (2017), estableció el procedimiento de viabilización de proyectos de construcción y/o adecuación de infraestructura cultural para "*viabilizar técnica, administrativa y financieramente proyectos de dotación y/o construcción de infraestructura cultural presentados por entidades territoriales, diferentes a los relacionados con inmuebles declarados bienes de interés cultural - BIC o patrimoniales*". Este procedimiento está a cargo del Grupo de Infraestructura Cultural.

El Convenio interadministrativo 970 (del 31 de marzo de 2017)¹², definió como obligaciones del Departamento de Choco:

"a: 1.- Obligaciones Generales: 1.1. Cumplir con el objeto del Convenio en la forma y tiempo pactados. 1.2. Facilitar la supervisión del Convenio, el acceso a la información y la documentación inherentes a la ejecución del mismo. 1.3. Aceptar las recomendaciones que formule el Comité Operativo o la Supervisora del Convenio cuando a ello hubiere lugar. 1.4. Las demás que por conveniencia en el

¹¹ Por la cual se establecen los grupos internos de trabajo en el Ministerio de Cultura, se determinan sus funciones y se dictan otras disposiciones.

¹² Celebrado entre la Gobernación de Choco y el Ministerio de Cultura para aunar recursos administrativos, técnicos, financieros y humanos para llevar a cabo el proyecto de recuperación, construcción, ampliación y puesta en funcionamiento del teatro César Conto Ferrer en Quibdó (Convenio interadministrativo 970, cláusula primera, 2017).

desarrollo del proyecto sean necesarias o se requieran (...) 2.4. Adelantar con el apoyo del Ministerio todas las actuaciones administrativas y/o judiciales requeridas para referente a uso de espacio público, ocupación temporal de inmuebles, constitución de servidumbres, enajenación voluntaria o enajenación forzosa (expropiación) entre otras, a su nombre y en representación del Ministerio. 2.5. Adelantar con el apoyo del Ministerio la consecución de todos los permisos, licencias o autorizaciones para el desarrollo del proyecto de recuperación, construcción, ampliación y puesta en funcionamiento del Teatro César Conto Ferrer. 2.6. Realizar las gestiones institucionales necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del convenio..." (Convenio interadministrativo 970, cláusula segunda, 2017)

El Convenio interadministrativo 970 (del 31 de marzo de 2017), definió como obligaciones del cargo del Ministerio de Cultura:

"a: 3.1. Adelantar la evaluación conceptual de la patología estructural del edificio del teatro, el estudio de suelos y el levantamiento arquitectónico para la ejecución del proyecto de recuperación y puesta en funcionamiento del Teatro César Conto Ferrer. 3.2. Adelantar los estudios y diseños del proyecto de recuperación y puesta en funcionamiento del Teatro César Conto Ferrer. 3.3. Aportar los recursos para la compra de los locales comerciales 105, 106, 107 y 108 de acuerdo con la práctica de avalúos de referencia y comercial con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC y del proceso que adelante la gobernación (anuncio del proyecto, declaratoria de utilidad pública e interés social, enajenación voluntaria o enajenación forzosa), necesarios para el desarrollo del proyecto de recuperación y puesta en marcha del teatro. 3.4. Adelantar todas las actuaciones necesarias a fin de ser copropietario junto con el Departamento del teatro César Conto Ferrer. 3.7. Articular el trabajo conjunto de todos los donantes en especie, de diseños e insumos, y el contratista de obra. 3.9. Proyectar y suscribir cuando a ello hubiere lugar los contratos de donación con los donantes en especie, de diseños e insumos, que se unan a la campaña de recuperación del teatro. 3.10. Realizar los procesos contractuales a que hubiere lugar para la ejecución del presente convenio. 3.11. Efectuar los desembolsos que se requieran con cargo a los recursos del Ministerio que dispondrá para el cumplimiento del objeto, previa disponibilidades presupuestales. 3.12. Adelantar las obras para el proyecto de recuperación, construcción, ampliación y puesta en funcionamiento del Teatro César Conto Ferrer en Quibdó. 3.13. Ejercer la supervisión del convenio a través del supervisor que se designe para tal efecto. 3.14. Prestar la colaboración necesaria para la debida ejecución del convenio y suministrar oportunamente la información requerida para el desarrollo del mismo. 3.15. Realizar las gestiones institucionales necesarias para el cabal cumplimiento del objeto del convenio..." (Convenio interadministrativo 970, cláusula tercera, 2017)

El contrato de obra 3282 (del 27 de diciembre de 2017) celebrado entre el Ministerio de Cultura y Axioma Ingeniería S.A.S, para "*Realizar por el sistema de precios unitarios fijo, sin fórmula de ajuste, la construcción del nuevo teatro César Conto Ferrer en la ciudad de Quibdó departamento del Choco*" (contrato 3282, cláusula primera, 2017), por \$7.072.909.162 aportados en su totalidad por el Ministerio de Cultura¹³, con un plazo de ejecución inicial hasta el 30 de julio del 2018, contados a partir de la firma del acta de inicio 24 de enero del 2018.

El contrato 3300 (del 28 de diciembre de 2017) celebrado entre el Ministerio de Cultura y el Consorcio Esparzasam, para "*Realizar la interventoría técnica, administrativa, financiera y contable para el contrato de obra resultante de la Licitación pública MC LP -013-2017*" (contrato 3300, cláusula primera, 2017), por un valor inicial \$451.346.235 y plazo de ejecución inicial hasta el 12 abril del 2019. Acta de inicio del 29 de diciembre 2017.

13 CDP 309017, 352417 y 327818 y vigencias futuras para el 2018, distribuidos así: \$2.957.419.129 (vigencia 2017), \$4.115.490.033 (vigencia 2018).

En la revisión del contrato de obra 3282 de 2017 para el proyecto del nuevo teatro César Conto Ferrer. la CGR evidenció que la construcción del proyecto en mención surgió de una iniciativa del Ministerio de Cultura en conjunto con la Gobernación del Chocó, la W radio y donantes de la empresa privada con el fin de aunar esfuerzos para la construcción de un teatro nuevo para la ciudad ya que el que se existía se encontraba en un avanzado estado de deterioro.

La ciudad de Quibdó no cuenta con escenarios adecuados para el desarrollo de presentaciones, capacitaciones o ensayos de artes como el teatro, la música o la danza a pesar de sus reconocidas festividades de “*San Pacho*”, razón por la cual, en 2017, se suscribió el convenio interadministrativo 970 entre el Ministerio de cultura y la Gobernación del Choco, del cual se derivaron los contratos de obra 3282 de 2017 y de interventoría 3300 de 2017.

Luego de la revisión de este proyecto, la CGR estableció que, concluido el plazo de ejecución del contrato de obra 3282 de 2017, el Teatro César Conto Ferrer no ha entrado en funcionamiento, la obra civil no fue concluida, el escenario no cuenta con su dotación completa y se requiere nuevas inversiones para terminarlo. Así las cosas, el proyecto de construcción del teatro César Conto Ferrer se encuentra inconcluso y sin prestar ninguna utilidad pública. Este hecho se justifica en los siguientes componentes y análisis:

a. Viabilización del proyecto Nuevo teatro César Conto Ferrer para el contrato de obra 3282-2017

La etapa de viabilización está definida como aquella en la cual se evalúan los componentes técnicos, administrativos y financieros de un proyecto, para concluir si es apto para su construcción¹⁴. La CGR evidencia que el Ministerio de Cultura no surtió esta etapa de manera previa a la suscripción del contrato de obra 3282 de 2017, hecho que fue certificado por esta entidad, sustentado en las siguientes situaciones (Ministerio, 2022)¹⁵:

Donaciones

Con base en la documentación entregada por el Ministerio de Cultura a la CGR, se estableció que, este proyecto recibió una serie de donaciones por parte de empresas privadas por \$1.584.785.996, las cuales fueron entregadas al Ministerio de Cultura en especie (insumos de materiales o servicios para los diseños) y en dinero. Para los insumos el Ministerio de Cultura y los donantes formalizaron la donación por medio de una escritura pública. En cuanto a los diseños, las partes celebraron contratos de donación; estas últimas donaciones no fueron recibidos de manera previa a la suscripción del contrato de obra 3282 de 2017, lo que indica que la construcción inició sin los diseños completos. Lo anterior se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 3. Relación de donaciones para el proyecto de construcción nuevo Teatro César Conto Ferrer

Valores en pesos corrientes

Nº	Hecho generador	Valor	Detalle
1	Donaciones recaudadas en campaña “ <i>Todos por el Chocó</i> ” de La W Radio	785.241.742	Contrato de fiducia 2475 (2017) con el Banco Colpatría. Estos recursos tenían como fin la compra de los predios que se encontraba a título de terceros; no

14 Mapa de procesos del Ministerio de Cultura, Proceso Creación y Memoria, estableció el procedimiento “*P-GIN-008. Viabilización de proyectos de construcción y/o adecuación de infraestructura cultural*”

15 Oficio 2022ER0152432 del 16 de septiembre de 2022.

Nº	Hecho generador	Valor	Detalle
			obstante, el Ministerio de cultura no adjunta la totalidad de soportes para la validar la ejecución de los recursos.
2	Donación de cemento por ARGOS	319.488.457	Escritura pública 7769 (3 de diciembre de 2018)
3	Donación tubería PVC por MEXICHEM Colombia S.A.S.	72.958.025	Código 1100100060 Escritura publica
4	Diseño de los sistemas de aislamiento y acondicionamiento acústicos y de control de ruido	38.556.000	Contrato 2820 (2018)
5	Diseño del sistema completo de iluminación escénica que incluya distribución eléctrica específica, luminarias, accesorios, equipos de regulación y de control	30.000.000	Contrato 2783 (2018)
6	Estudio arquitectónico bioclimático para lograr las mejores condiciones interiores de calidad ambiental y confort térmico	13.460.000	Contrato 2799 (2018)
7	Diseños de los sistemas de video para el proyecto de recuperación del teatro César Conto Ferrer.	15.000.000	Contrato 2980 (2018)
8	Diseñar el sistema seguridad humana y detección de incendios para el proyecto de recuperación	14.994.000	Contrato 3007 de 2017
9	Diseño del sistema de iluminación	14.280.000	Se relaciona en el informe técnico del contrato OPS Contrato 1946 (2019)
10	Diseño de sonido e intercomunicación	29.750.000	Se relaciona en el informe técnico del contrato OPS Contrato 1946 (2019)
11	Diseño de cableado estructurado	13.494.600	Se relaciona en el informe técnico del contrato OPS Contrato 1946 (2019)
12	Diseño mecánico de aire acondicionado y ventilación	16.957.500	Contrato 2982 (2018)
13	Diseño de sistema de cimentación	5.950.000	Contrato 3222 (2017)
14	Diseño del sistema de tramoya de colgados o mecánica teatral aérea	17.400.000	Se relaciona en el informe técnico del contrato OPS Contrato 1946 (2019)
15	Diseño hidráulico, gas, red Contra Incendios y diseño de Instalaciones Eléctricas	100.000.000	Se relaciona en el informe técnico del contrato OPS Contrato 1946 (2019)
16	Diseño Arquitectónico	38.000.000	Se relaciona en el informe técnico del contrato OPS Contrato 1946 (2019)
17	Diseño Estructural	59.255.672	Se relaciona en el informe técnico del contrato OPS Contrato 1946 (2019)
	Total, donaciones	1.584.785.996	

Nota: el valor de la donación fue establecido por las partes, en los contratos respectivos.

Fuente: Ministerio de Cultura, carpeta H, informes del supervisor, oficio 2022EE0126653, 2022. Acta mesa de trabajo (del 28 de octubre de 2022).

Elaborado: CGR.

Lo anterior muestra que, de 14 donatarios de diseño, solo 7 de estos tienen contrato de donación suscrito ante el Ministerio de Cultura. De igual modo, en mesa de trabajo entre la CGR y este Ministerio (del 28 de octubre de 2022), esta entidad señaló que “...*Por temas de gestión documental, a la fecha no se cuenta con la totalidad de documentos que legalicen las donaciones recibidas en el marco de esta construcción...*”; lo que indica que esta entidad no tiene total certeza de la totalidad de las donaciones recibidas y del estado de su formalización.

Predio

El predio en donde se realizó la formulación y construcción del proyecto Teatro César Conto Ferrer, está compuesto por varios lotes sin englobar, con un área del lote de 758,00 m² y primer piso de 678,55 m² (escritura pública 942 del 21 de diciembre de 2007). De estos lotes 4 se identificaron como comerciales (locales), dentro de los cuales, los titulares de 3 eran privados para la fecha de suscripción de contrato de obra 3282 de 2017 (Ministerio de Cultura, 2022)¹⁶.

¹⁶ Certificados de tradición y libertad, oficio 2022ER0177658 del 25 de octubre de 2022.

Así las cosas, la CGR evidenció que el predio en donde se implantó el nuevo teatro no estaba saneado de manera previa a la suscripción del contrato de obra.

Tabla 4. Análisis certificado de libertad de los locales

Nº	Matrícula	Piso	Descripción	Área (m ²)	Anotaciones relevantes en los certificados
1	180-27251	1	Local 105	39,40	Número 10 del 7 de octubre de 2019, aclaración de la sentencia 110 del 19 de septiembre de 2018 proferido por el juzgado civil del circuito de Quibdó, en el sentido de aclarar que el número de matrícula inmobiliaria correcta es 180-27251
2	180-27252	1	Local 106	39,17	Número 9 del 30 de octubre de 2018, valor del acto \$190.382.000, compraventa local comercial (modo de adquisición). Personas que intervienen en el acto (x-titular de derecho real de dominio-titular de dominio incompleto) de: CC. xxxxxx971 a: Ministerio De Cultura
3	180-27253	1	Local 107	35,18	Número 7 del 12 de febrero de 2018, demanda por expropiación rad. 2018-0007 (medida cautelar) personas que intervienen en el acto (x-titular de derecho real de dominio-titular de dominio incompleto) de: Departamento del Chocó a: CC xxxxxx020 y xxxxxx527
4	180-27254	1	Local 108	14,84	Número 6 del 12 de febrero de 2018, demanda por expropiación rad. 2018-009 (medida cautelar) personas que intervienen en el acto (x-titular de derecho real de dominio-titular de dominio incompleto) de: Departamento del Chocó a: CC. xxxxxx873

Nota: Los certificados libertad de tradición de los predios tienen fecha de expedición del 21 de octubre de 2022.

Fuente: Certificados de libertad y tradición entregados por el Ministerio de Cultura mediante el oficio 2022ER0155463 del 22 de septiembre de 2022.

Elaborado: CGR.

El proyecto contó con la licencia de construcción otorgada mediante la Resolución 261 (del 9 de noviembre de 2017) de la Secretaría de Planeación Municipal de Quibdó, con la declaración de un área del terreno de 26 m², dimensión que no coincide con la de la primera planta del proyecto de 678,55 m² (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2020)¹⁷.

Al respecto, en mesa de trabajo con la CGR, el Ministerio de Cultura manifestó que “*desconoce la situación jurídica actual de los predios, más allá de lo que señalan los certificados de tradición y libertad entregados al ente de control. El Ministerio menciona que envió oficio a la Gobernación del Chocó para que este informe sobre el estado jurídico de los predios del proyecto del Teatro*” (Ministerio de Cultura, 28 de octubre de 2022)¹⁸. Por lo anterior, se establece que el Ministerio no tiene total certeza del estado jurídico del predio en donde se invirtieron los recursos para el proyecto del nuevo teatro César Conto Ferrer.

b. Múltiples modificaciones contractuales y desfinanciación de la obra por aumento de costos de los contratos de obra e interventoría

En la revisión documental del contrato de obra 3282 de 2017 se evidenció que, durante la ejecución de este, se suscribieron 9 otrosíes para prorrogar el plazo de ejecución, aprobar suspensiones y adicionar recursos, así:

- El plazo inicial del contrato de obra fue establecido hasta el 30 julio de 2018, el cual, conforme con las prórrogas y suspensiones surtidas, fue llevado hasta el 28 febrero 2022,

¹⁷ <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/consulta-catastral>. Se registró el predio con uso de suelo urbano identificado con cedula Catastral 010100460002000, matrícula inmobiliaria 180-27257, con dirección: C 24A 02 26 1 Pis Loc COMERCIAL 111 y área del terreno: 26 m2.

¹⁸ Acta de reunión suscrita por el Ministerio De Cultura y la CGR.

es decir, se pasó de una ejecución de 187 días calendario a 1.496 días¹⁹, significando una variación de 700%²⁰.

- En total, este contrato fue adicionado en \$3.523.670.125, lo que se traduce en un incremento del 49,82% sobre el total inicial, al pasar de \$7.072.909.162 (valor inicial) a \$10.596.579.287 (valor final).

La siguiente tabla presenta los otrosíes suscritos para este contrato:

Tabla 5. Relación de otrosíes para el contrato de obra 3282 de 2017

Valores en pesos corrientes

Otrosí	Fecha	Justificación	Prórroga	Adición
1	13 de julio de 2018	Ajuste en el diseño de estructura metálica (cambio de perfiles).	Hasta el 15 de diciembre de 2018	1.756.741.036
2	14 de diciembre de 2018	Contingencia en la demolición de la cimentación.	Hasta el 21 de enero de 2019	0
3	13 de febrero de 2019	Se recalculó la estructura de la rampa principal.	Hasta el 12 de abril de 2019	0
4	10 de abril de 2019	Mayores costos en la estructura metálica, definiciones arquitectónicas durante la ejecución del contrato (demora en la entrega de diseños ajustados)	Hasta el 31 de julio de 2019	1.654.593.322
5	31 de julio de 2019	Pendientes de diseño arquitectónico y estructural, reubicación del cuarto de bombas debido al nivel freático (ajustes hidrosanitarios), cierre permanente de vías.	Hasta el 31 de octubre de 2019	0
6	24 de septiembre de 2019	Modificó forma de pago: 99% del valor total en actas parciales y 1% contra liquidación.	Ninguna	0
7	30 de octubre de 2019	Se requiere más tiempo para la exportación bomba del sistema contra incendios.	Hasta el 27 de diciembre de 2019	0
8	3 de diciembre de 2020	Inclusión ítem no previstos, (antepecho concreto, detección de incendios, exosto bomba jockey, cielo raso en Aluzinc)	Hasta el 30 de diciembre de 2020	112.335.767
9	28 de enero de 2022	Se requirió mayor tiempo para la instalación de detección de incendios.	Hasta el 28 de febrero de 2022	0
Total				3.523.670.125

Fuente: SECOP II, aplicativo AZ digital Ministerio de Cultura, expediente contentivo del contrato de obra 3282 (2017).

Elaborado: CGR

Igualmente, para el contrato de interventoría 3300 de 2017 se determinó que, durante la ejecución, se suscribieron 9 otrosíes para prorrogar el plazo de ejecución, aprobar suspensiones y 5 adiciones en recurso recursos, así:

- El plazo inicial del contrato de interventoría fue establecido hasta el 12 abril de 2018, el cual, conforme con las prórrogas y suspensiones surtidas, fue llevado hasta el 28 de febrero de 2022, es decir, se pasó de una ejecución de 104 días calendario a 1.418 días²¹, significando una variación de 1.363%²².

19 Ejecución entendida como el tiempo que transcurrió entre la suscripción del acta de inicio y la terminación del contrato de obra.

20 Se toma para el cálculo la fecha de inicio del contrato 3282 (2017), 24 de enero de 2018.

21 Ejecución entendida como el tiempo que transcurrió entre la suscripción del acta de inicio y la terminación del contrato de obra.

22 Se toma para el cálculo la fecha de inicio del contrato 3300-2017, 29-12-2017.

- En total, este contrato fue adicionado en \$677.019.237, lo que se traduce en un incremento del 150% sobre el total inicial, al pasar de \$451.346.235 (valor inicial) a \$1.128.365.472 (valor final).

La siguiente tabla presenta los otrosíes suscritos para este contrato:

Tabla 6. Relación de otrosíes para el contrato de interventoría 3300 de 2017

Valores en pesos corrientes

Otrosí	Fecha	Justificación	Prórroga	Adición
1	16 de julio de 2018	Ajuste en el diseño de estructura metálica (cambio de perfiles).	Hasta el 15 de diciembre de 2018	231.648.024
2	21 de diciembre de 2018	Contingencia en la demolición de la cimentación.	Hasta el 21 enero de 2019	45.761.712
3	13 de febrero de 2019	Se recalculó la estructura de la rampa principal.	Hasta el 12 de abril de 2019	65.000.000
4	11 de abril de 2019	Mayores costos en la estructura metálica, definiciones arquitectónicas durante la ejecución del contrato (demora en la entrega de diseños ajustados)	Hasta el 31 de julio de 2019	139.955.462
5	31 de julio de 2019	Pendientes de diseño arquitectónico y estructural, reubicación del cuarto de bombas debido al nivel freático (ajustes hidrosanitarios), cierre permanente de vías.	Hasta el 31 de octubre de 2019	103.852.609
6	24 de septiembre de 2019	Modificó forma de pago	Ninguna	0
7	30 de octubre de 2019	Se requiere más tiempo para la exportación bomba del sistema contra incendios.	Hasta el 27 de diciembre de 2019	0
8	13 de diciembre de 2019	Inclusión ítem no previstos, (antepecho concreto, detección de incendios, exosto bomba jockey, cielo raso en Aluzinc)	Ninguna	54.836.548
9	28 de abril de 2022	Se requirió mayor tiempo para la instalación de detección de incendios.	Hasta el 30 de diciembre de 2020	35.964.882
Total				677.019.237

Fuente: SECOP II, aplicativo AZ digital Ministerio de Cultura, expediente contentivo del contrato de interventoría 3300 de 2017. Elaborado: CGR

De esta manera, la CGR concluye que este proyecto de construcción no se encontraba con la madurez suficiente para ser desarrollado en obra, expresado en las múltiples modificaciones que se tramitaron para este, especialmente por inconsistencias y faltantes en los diseños. De manera adicional, por el hecho que, transcurrido cerca de 4 años de suscrito el acta de inicio, el proyecto no está culminado y no es funcional, por lo tanto, no cumple con el objeto contractual.

c. Estado presupuestal del proyecto

A continuación, se realiza una reseña de las inversiones del proyecto para la construcción del nuevo Teatro César Conto Ferrer, donde se relacionan las donaciones recibidas y los pagos realizados por el Ministerio de Cultura para los contratos de obra 3282 de 2017 e interventoría 3300 de 2017, para un total invertido de \$13.045.663.665 discriminado así (Ministerio de Cultura, 2022)²³:

23 Información tomada del acta de visita técnica al proyecto Nuevo teatro Cesar Conto Ferrer del 6 de octubre del 2022, acta de terminación suscrita por el contratista de interventoría y de obra del 24 de abril de 2020 y envío de información radicado 2022ER0122065 Ministerio de Cultura, carpeta enunciada "H. Informes del supervisor".

- en cuanto a las **donaciones recibidas**, se tiene que el Ministerio recibió **\$1.584.785.996** por medio de entrega de dinero, insumo de materiales y servicios de diseño;
- el valor final del **contrato de obra 3282 de 2017** fue de \$10.596.579.287 (incluye adiciones), con una ejecución financiera del 97,95% y **giros en actas parciales por \$10.379.401.086**, con corte a octubre de 2022;
- en el **contrato de interventoría 3300 de 2017**, el valor total ascendió a \$1.128.365.472 (incluye adiciones), con una ejecución financiera de 95,84% y **pagos por \$1.081.476.583**, con corte a octubre de 2022.

Las tablas siguientes presentan la relación de pagos tanto para el contrato de obra como el de interventoría.

Tabla 7. Pagos contrato de obra 3282 de 2017

Valores en pesos corrientes

Hecho generador	Facturado	Amortización	Girado
Anticipo	2.957.419.129	0	2.957.419.129
Acta 1	38.597.213	16.137.495	22.459.719
Acta 2	49.183.864	20.563.774	28.620.090
Acta 3	216.057.931	90.333.821	125.724.110
Acta 4	416.336.726	174.070.385	242.266.341
Acta 5	215.554.205	90.123.213	125.430.992
Acta 6	1.194.444.684	499.397.322	695.047.362
Anticipo - Otrosí 1	734.317.753	0	734.317.753
Acta 7	848.435.368	354.730.827	493.704.541
Acta 8	492.510.270	205.918.544	286.591.726
Acta 9	784.221.772	327.883.123	456.338.649
Acta 10	430.505.600	179.994.391	250.511.209
Acta 11	695.453.776	290.769.224	404.684.552
Acta 12	498.965.870	208.617.630	290.348.239
Anticipo - Otrosí 2	691.620.009	0	691.620.009
Acta 13	483.650.258	202.214.173	281.436.085
Acta 14	501.119.587	209.518.099	291.601.487
Acta 15	589.400.467	246.428.335	342.972.132
Acta 16	724.915.032	303.086.975	421.828.056
Acta 17	596.853.987	249.544.652	347.309.337
Acta 18	1.063.773.700	174.604.132	889.169.568
Total, obra		3.843.936.115	10.379.401.086

Fuente: envío de información radicado 2022ER0122065 Ministerio de Cultura, carpeta enunciada "H. Informes del supervisor", aplicativo AZ digital Ministerio de Cultura. Cálculos propios.

Elaborado: CGR

Tabla 8. Pagos contrato de obra 3300 de 2017

Valores en pesos corrientes

Pago	Facturado
1	42.106.628
2	15.656.514
3	21.445.783
4	11.096.475
5	89.966.762
6	55.025.727
7	31.950.422
8	50.845.833
9	27.942.304
10	78.267.091
11	65.532.350
12	36.798.572
13	38.155.569
14	111.316.016
15	95.947.029
16	132.492.646
17	71.283.261
18	105.647.601
Total, interventoría	1.081.476.583

Fuente: envío de información radicado 2022ER0122065 Ministerio de Cultura, carpeta enunciada "H. Informes del supervisor". aplicativo AZ digital Ministerio de Cultura. Cálculos propios.

Elaborado: CGR

d. Estado de la obra

El presupuesto inicial del contrato de obra 3282 de 2017 cuenta con 22 capítulos²⁴, tal como consta en el expediente entregado por El Ministerio de Cultura a la CGR, en el aplicativo AZ y en la plataforma SECOP II. No obstante, se evidencia que, mediante la última acta 19 del 19 de diciembre de 2019, el presupuesto sufrió modificaciones, en el sentido de:

- los capítulos 11, 15, 16, 18, 19, 21 y 24 no fueron ejecutados;
- se redujo el alcance en los capítulos 3, 6, 9, 10, 12, 13 y 17;
- se aumentó lo ejecutado para los capítulos 1, 2, 4 y 5, en cerca del 50%.

La siguiente tabla presenta el análisis realizado para el presupuesto inicial del contrato de obra 3282 de 2017:

Tabla 9. Análisis del presupuesto de obra según el acta 19 del contrato de obra 3282 de 2017

Valores en pesos corrientes

Ítem	Descripción	Presupuesto		% Ajustado
		Inicial	Acta 19	
1	Preliminares, desmontes y demoliciones	157.233.587,00	237.762.803,00	51
2	Movimiento de tierra y cimentación.	40.992.900,84	89.417.201,00	118
3	Cimentación	70.574.185,76	37.480.332,00	-47
4	Estructura en concreto	707.413.844,88	1.197.671.377,00	69

²⁴ Si bien el presupuesto inicial presenta como último capítulo de obra el 24, este presupuesto no incluye los capítulos 12 y 22.

Ítem	Descripción	Presupuesto		% Ajustado
		Inicial	Acta 19	
5	Estructura metálica	2.009.540.000,00	5.019.095.565,00	150
6	Mampostería	235.107.145,00	169.812.130,00	-28
7	Pañetes.	37.864.800,00	42.748.255,00	13
8	Cubiertas y cielos rasos	113.955.550,00	123.714.724,00	9
9	Instalaciones hidráulicas, sanitarias, aguas lluvias, red contraincendios, detección y señalización de incendio (en estas actividades el valor unitario no contempla el insumo tubería y accesorios PVC estos son producto de donación)	605.069.283,36	511.434.140,00	-15
10	Redes eléctricas y sistema de iluminación	749.000.018,00	74.719.198,00	-90
11	Impermeabilizaciones	4.700.430,30	0	-100
12	Pisos	81.002.254,60	60.647.854,00	-25
13	Enchapes, espejos y accesorios	17.190.412,40	9.126.619,95	-47
15	Carpintería en madera (puertas)	16.230.811,00	0	-100
16	carpintería metálica	137.820.595,70	0	-100
17	Pintura y acabados arquitectónicos fachadas	422.209.458,00	329.453.460,00	-22
18	Cerrajería y divisiones en acero inoxidable	8.289.320,00	0	-100
19	Aparatos sanitarios	12.481.622,00	0	-100
21	Sistemas de graderías, tapas foso orquesta y sistemas de trampas escenario.	183.135.788,00	0	-100
23	Obras exteriores	1.270.695,00	1.352.560,00	6
24	Aseo y entrega final	4.565.700,00	0	-100

Fuente: envío de información radicado 2022ER0122065 Ministerio de Cultura, carpeta enunciada "H. Informes del supervisor". aplicativo AZ digital Ministerio de Cultura. Cálculos propios.

Lo anterior, refleja que el presupuesto tuvo un ajuste significativo frente a lo acordado en el acta de obra 19, ajustes que se realizaron mediante actas de mayores y menores cantidades.

Se evidenció que no se realizaron los capítulos correspondientes a impermeabilizaciones, carpintería en madera (puertas), carpintería metálica, cerrajería y divisiones en acero inoxidable, sistemas de graderías y tapas foso orquesta y sistemas de trampas en el escenario, mientras que se incorporaron ítems no previstos como: transporte de cemento desde El Cairo, Departamento de Antioquia, hasta Quibdó, Departamento de Chocó, en sacos de 50 kg., suministro e instalación malla electrosoldada, concreto ciclópeo 60% de la resistencia a la compresión simple y 40% piedra, no incluye formaleta de madera.

Por otra parte, se evidenció que los capítulos con incremento en valor fueron preliminares, desmontes y demoliciones, movimiento de tierra y cimentación, estructura en concreto, estructura metálica.

Durante la visita realizada por la CGR (octubre de 2022), se evidenció que al contratista de obra no ejecutó el ítem 10049 "Señalización de emergencia". No obstante, según el acta de pago parcial 18²⁵, el Ministerio le canceló \$4.395.100²⁶ por este ítem.

25 Periodo julio a agosto de 2019

26 Costo directo.

e. La obra se encuentra en estado de abandono y existe deterioro de la construcción ejecutada

Entre el 3 al 6 de octubre del 2022, se adelantó por parte de la CGR, visita de inspección física al proyecto de construcción del nuevo teatro César Conto Ferrer en el municipio de Quibdó, con el objeto de verificar el estado y avance de las obras ejecutadas con ocasión de este. De igual manera se corroboró la documentación en el sitio del proyecto, de los contratos de obra e interventoría derivados y la información reportada por el Ministerio de Cultura en el portal de contratación SECOP II.

Resultado de lo anterior, se evidenció que la obra se encuentra en proceso de entrega por parte del contratista de obra a la interventoría por cumplimiento de plazos, por lo que el contrato está en fase de liquidación. No obstante, aún no ha sido recibida por esta, dado que la obra se encuentra con observaciones (Ministerio de Cultura, 2022)²⁷, las cuales, a octubre de 2022, no han sido subsanadas por el contratista de obra. Estas observaciones declaradas por la interventoría en el acta en mención son (Ministerio de Cultura, 24 de abril de 2022)²⁸:

1. Falta la entrega de los planos récord, lo que limitó verificar lo ejecutado, sobre todo en los componentes eléctricos e hidrosanitarios, así como para la realización del inventario;
2. No se contó con el documento del visto bueno del cuerpo de bomberos de Quibdó del sistema contra incendios;
3. No se contó con el soporte de las mediciones del sistema de puesta de tierra en los nodos (resistividad) que quedaron en la subestación y en el sexto piso en el cuarto de tableros;
4. La identificación de las tomas (normales-reguladas y voz y datos) y alumbrado se deben corregir por la falta de claridad en su sistema de marcación, lo mismo para los diferentes tableros instalados (varios sin el diagrama unifilar);
5. Se debe pedir por escrito la explicación del certificador de por qué recibió la acometida. Se aprecia el no cumplimiento de RETIE artículo 20.3 Literal j, la falta del separador por los tipos de cables instalados, no estaban dando cumplimiento al ítem de pago 104724;
6. Se deben corregir los dispositivos de protección contra sobretensiones contra sobretensiones correspondientes;
7. Las bombas eyectoras instaladas no corresponden al ítem que se está pagando. No se elaboró a la fecha la prueba de estanqueidad;
8. No se elaboró a la fecha la prueba de la bomba de contra incendio;
9. La actividad o capítulo de detección de Incendio esta inconcluso respecto a, cableado de ciertos tramos y el suministro e instalación de los sensores y el centro de control;
10. La cubierta presenta un alto grado de deterioro, de tal grado que no se puede recibir en las condiciones actuales con el agravante de que se presentan varias goteras en la zona

²⁷ Acta suscrita el 28 de febrero de 2022 por contratista e interventoría.

²⁸ Información replicada en el acta de visita técnica Quibdó del grupo CGR.

de la tramoya; deteriorada en menos de dos años; se debe dar solución a esta problemática de alto grado;

11. Las Escaleras por el lado del montacargas presentan un acabado deficiente;
12. Las vigas de la escalera de emergencia que arriostran la estructura presentan un acabado deficiente;
13. Varios esquineros en el sistema de bloquelón deben ser, mejorados y otros cambiarlos porque no corresponden a lo contratado.

Si bien el contrato de obra terminó, el proyecto de la obra civil de la construcción de este teatro no está terminado, toda vez que faltan elementos constructivos como son los cielorrasos y otros elementos identificados en la tabla nombrada “Pago 22 del contrato de obra 3282 de 2017”, siendo necesarias nuevas inversiones para:

1. terminar la obra civil. Como se evidencia en este documento, el contrato de obra 3282 de 2017, al término de su ejecución dejó actividades de construcción sin ejecutar (por ejemplo, barandas e iluminación);
2. dotar al teatro, en especial lo relacionado con la mecánica teatral, los equipos para la movilidad vertical de carga y pasajeros, así como las graderías y ventilación.

Por lo tanto, se concluye que el teatro no es funcional, no presta ningún uso público ni satisface la necesidad para la cual se formuló el proyecto César Conto Ferrer y se destinaron los recursos de la Nación objeto de estudio por la CGR. De manera adicional, en la visita de obra se estableció que el teatro construido es inseguro, en el sentido que cuenta con una gran cantidad de vacíos, así como con zonas perimetrales y de escaleras sin pasamanos, que generar un alto riesgo de accidentalidad como puede ser una caída.

La obra realizada se encuentra bajo vigilancia y custodia del Ministerio de Cultura, evidencia problemas en su proceso constructivo y calidad en los componentes estructurales, lo que ha generado deterioro prematuro de lo edificado.

En adición, la NTC Anexo B END 96 (2018)²⁹ estableció que se debe contemplar una altura cenit (libre) mínima de 2,30 m entre elementos estructurales. En la visita de obra practicada por la CGR, se tomaron las medidas de las alturas entre la placa y la tubería más baja, oscilando esta medida entre 1,90 m (la más baja) y una constante de 2,0 m en los pisos dos y tres de este teatro; esto sin contar que aún no se ha instalado instalación de cielo raso en estos espacios, elemento que disminuiría más la altura libre. Frente a este tema, es importante anotar que la altura libre toma relevancia por consideraciones de comodidad y confort de los usuarios, motivado además por el clima de la ciudad (muy caliente y húmedo).

De manera adicional, la CGR (2022) evidenció que:

1. En el primer piso, existe un desnivel de cerca de 25 cm que limita el desplazamiento seguro y eficiente de estas personas;

²⁹ Planeamiento y diseño de infraestructuras destinadas para el desarrollo de actividades culturales. parte 6: teatros.

2. No hay baños para estas personas;
3. No hay espacios permisibles para circular con una silla de ruedas.

De esta manera, la obra construida no evidenciada mayor avance en más de 3 años, debido a que desde diciembre de 2019 se suspendió el contrato de obra 3282 de 2017 (otrosí 9 del 28 de enero de 2022), sin que se procure por su mantenimiento y conservación. De acuerdo con la visita técnica realizada por la CGR, se evidenciaron elementos en concreto estructural sumergidos en el agua, los cuales no fueron diseñados para tal fin, conforme con los criterios de diseño del Reglamento Sismo Resistente NSR en el título C (2010), criterios de diseño de concretos de acuerdo con la exposición a la humedad; lo anterior, causa deterioro del concreto.

f. No se encuentra una solución jurídica y financiera para su culminación

En el último otro sí suscrito entre el Ministerio y contratista de obra, se acordó la última prórroga del plazo de ejecución de la obra hasta el día 28 de febrero 2022. Como se mencionó en el literal e de esta observación, el contrato de obra se encuentra terminado con actividades inconclusas. Por esta razón, las partes acuerdan dejar constancia de dichas actividades, para ser atendidas por el contratista con un plazo final en abril de 2022. No obstante, dicha acta de terminación de la obra, aunque se encuentra membretada por el Ministerio de Cultura, esta solo cuenta con la firma del contratista de la obra y del interventor.

Para el 6 de octubre de 2022, fecha de terminación de la inspección de la CGR, se evidenció que las obras inconclusas no fueron atendidas por el contratista, conforme con las observaciones realizadas en la última acta de cierre (versión tres) y, por lo tanto, la obra se encuentra en el mismo estado.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio de Cultura, habida cuenta del estado actual de la obra y la evidente falta de gestión de esta entidad, celebró el 19 de agosto de 2022 el contrato de consultoría 3084 con la Unión Temporal S+A, con el objeto de "*Realizar el diagnóstico y la actualización de estudios técnicos y diseños que sirvan que sirvan al Ministerio de Cultura con miras a la terminación de la construcción y dotación del nuevo Teatro César Conto Ferrer, en la ciudad de Quibdó, Chocó*" (contrato 3084, art. 1, 2022). Dicha consultoría, rinde cuenta de la falta de gestión por parte de la entidad, pues a la fecha, no se conocen las condiciones actuales de la obra para poder culminar y de esta manera cumplir con el objeto del contrato 3282 de 2017.

Conforme con los argumentos expuestos en los diferentes puntos, se estableció que, el recurso invertido por el Ministerio de Cultura para el proyecto del nuevo Teatro César Conto Ferrer (\$9.240.175.233,09³⁰), se consolida como detrimento al patrimonio, sustentado en el hecho que, pasados 5 años desde la celebración del contrato de obra 3282 de 2017 y terminado su plazo de ejecución, la edificación está inconclusa, inservible y no presta utilidad pública.

Los hechos anteriormente expuestos, demuestran un incumplimiento al deber de planeación y economía, consagrados en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993. Habida cuenta de las falencias demostradas en la presente observación en la debida formulación, viabilización y estructuración del contrato de obra 3282-2017. Así mismo, por el incumplimiento de la Norma Técnica

30 Incluye: \$8.158.698.650 (valor pagado por el contrato de obra 3282 de 2017) y \$1.081.476.583 (Valor pagado por el contrato de interventoría 3300 de 2017)

Colombiana 6250, anexo B (2018)³¹, ya que la dimensión de la altura libre de los pisos dos y tres del Teatro César Conto Ferrer es inferior 2,30 m.

Aunado a lo anterior, por desatención de las obligaciones y responsabilidades de la supervisión del Ministerio de Cultura y de la interventoría (contrato 3300 de 2017), en el sentido que no se procedió de manera eficiente y oportuna para garantizar que el proyecto se culminara a satisfacción. Así mismo, se causó por las falencias en la labor de supervisión e interventoría, ya que se permitieron actividades de obra sin la consideración de criterios técnicos requeridos estipulados en el contrato de obra 3282 de 2017. De igual manera, se causó por deficiencia en la labor del contratista de obra 3282 de 2017, en el entendido que el constructor, al desconocer las obligaciones pactadas en el contrato de obra. Finalmente, se causó por una gestión antieconómica por parte del Ministerio de Cultura, al no asegurar que lo invertido, ya sea por donaciones o recursos del Estado, garantizaran que el nuevo Teatro César Conto Ferrer esté en funcionamiento.

El hecho evidenciado por la CGR generó que, para octubre de 2022, el proyecto de construcción del nuevo Teatro César Conto Ferrer está inconcluso y no presta ninguna utilidad de interés público, afectando el desarrollo de actividades culturales en Quibdó, Chocó. Por lo tanto, no se encuentra satisfecha la necesidad que generó la contratación celebrada.

No obstante, para la cuantificación del daño fiscal se exenta los valores correspondientes a las donaciones realizadas por privados (\$1.584.785.996) y los valores contemplados de las actividades preliminares hasta la construcción de la placa área de contrapiso del primer piso (\$ 2.220.702.435,91)³².

Hallazgo con alcance fiscal por \$9.240.175.233,09 y presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Ministerio de Cultura

El Ministerio en primera medida, indica que, a partir del 28 de octubre de 2018, cuenta con un procedimiento de viabilización en el marco del sistema de gestión de calidad del Ministerio de Cultura y que este, a través del tiempo, ha sido objeto de ajustes y mejoras con base en lo ocurrido en los distintos proyectos. A su vez, la viabilización comienza con la asesoría de proyectos de infraestructura física cultural presentados. Conforme a esto, la iniciativa para la recuperación del Teatro César Conto Ferrer, fue de los habitantes del Departamento del Chocó. Por lo tanto, viéndose involucradas en el proyecto, empresas privadas, medios de comunicación y entidades territoriales, por lo que en virtud de “la autonomía de los intervinientes” se encontraban estos actores facultados para establecer sus obligaciones, determinadas en actos administrativos, convenios y contratos interadministrativos suscritos en el marco de la ejecución del proyecto del Teatro Municipal.

En el acápite relacionado a los predios, aclara el Ministerio que, a través del Convenio Interadministrativo celebrado entre la Gobernación del Chocó y el Ministerio de Cultura, en su clausulado tercero, se evidencia la responsabilidad por parte de la Gobernación, respecto del procedimiento administrativo tendiente a la adquisición y saneamiento de los predios y que por su parte para el Ministerio solo quedaba el respectivo aporte de los recursos para este fin.

31 Planeamiento y diseño de infraestructuras destinadas para el desarrollo de actividades culturales. parte 6: teatros

32 Valor cuantificado por la CGR mediante las actas de pago parcial 1 a la 10 del contrato de obra 3282 del 2017.

Argumenta la entidad que el contrato de obra fue objeto de nueve otrosíes para prorrogar el plazo de ejecución y adicionar recursos, y que dichas modificaciones se encontraban avaladas siempre por el interventor de la obra pública, debido a situaciones mercedamente justificadas.

En cuanto a la supervisión de la ejecución del contrato de obra, esta se encuentra a cargo del Grupo de Infraestructura Cultural y que, conforme a esto, el grupo ha realizado el respectivo seguimiento a la interventoría, obra y dotación, adjuntando un cuadro de radicados de comunicaciones que datan desde el 30 de mayo de 2019 hasta el 11 de febrero de 2022.

Respecto a que la obra se encuentra inconclusa, argumenta el Ministerio que no se ha liquidado el contrato de obra 3282 de 2017, pues se está a la espera de la realización del acta de recibo final de cantidades ejecutadas, la cual se encuentra en subsanación por parte de la interventoría, luego de las visitas realizadas por el Ministerio y la CGR. Pues por esta razón no es posible liquidar el contrato y se espera el balance final de la obra.

Así mismo, acepta el Ministerio que los estudios y diseños no fueron entregadas en su totalidad al inicio de la obra, por lo que fue necesaria la realización de balance en mayores y menores cantidades impactando la obra civil y su presupuesto.

Conforme con el estado de abandono de la obra, señala el Ministerio que, el 24 de octubre de 2022, solicitó a la interventoría a que atienda las observaciones en materia de calidad.

Finalmente, en cuanto a que no existe una solución jurídica y financiera para la culminación de la obra, el Ministerio aduce que una vez la firma interventora subsane las situaciones advertidas anteriormente, procederá con la revisión de cantidades y actividades ejecutadas con el fin de continuar con la liquidación del contrato de obra.

Análisis de la respuesta

Una vez revisada la respuesta del Ministerio de Cultura no se desvirtúa lo evidenciado por la CGR.

En cuanto a la viabilización del proyecto, el Ministerio manifiesta que, en el marco del cumplimiento del sistema de gestión de calidad, desde el 28 de octubre de 2008, cuentan con un procedimiento de viabilización, y que su objetivo es, viabilizar técnica, administrativa y financieramente proyectos de dotación o construcción de infraestructura cultural (Ministerio de Cultura, 2022). Que adicional a lo anterior, la iniciativa para la intervención se origina en los habitantes del departamento del Chocó, y que, por lo tanto, la necesidad, la planeación y la estructuración involucra tantas empresas privadas, particulares, medios de comunicación y entidades territoriales. De acuerdo con lo anterior, en virtud de la autonomía de los intervinientes del proyecto, estos acordaron libremente sus derechos y obligaciones.

Igualmente, con respecto a lo manifestado por el Ministerio, es preciso aclarar que si bien, en virtud del principio de la autonomía de la voluntad de las partes, los involucrados podrán crear sus reglas según lo convenido (Código Civil Colombiano, art. 1602, 1873), esta autonomía de las partes se encuentra envuelta dentro de los límites establecidos por la voluntad del interés general y por lo tanto del ordenamiento jurídico que, para el caso en concreto, es el Estatuto de Contratación Pública de Colombia.

El Ministerio de Cultura (2022) expone que, para la ejecución del proyecto del Teatro César Conto Ferrer, se recibieron distintas donaciones, las cuales, acepta el Ministerio, se recibieron en diferentes etapas, incluso, posterior a la celebración del contrato de obra 3282 de 2017. De esta manera, el Ministerio no desvirtúa el hecho de viabilizar un proyecto sin contar con la totalidad de los estudios y diseños. Así las cosas, este proyecto no estaba listo para su correspondiente ejecución.

Con respecto a los predios, argumenta el Ministerio (2022) que actuó conforme a la buena fe contractual, con base a lo establecido en el convenio interadministrativo 970 de 2017 celebrado entre el Departamento del Chocó y el Ministerio de Cultura, y que, por lo tanto, las obligaciones correspondientes a la adquisición y saneamiento de los predios en los cuales se realizarían la construcción del nuevo teatro le correspondían a la entidad territorial y no al Ministerio. De igual modo, argumenta el Ministerio (2022), que el 24 de octubre y el 11 de noviembre de 2022, le solicitaron a la Gobernación del Chocó información respecto del estado actual de los predios.

Si bien es cierto, el convenio interadministrativo 970 de 2017 asigna la responsabilidad al Departamento del Chocó con respecto a la adquisición y saneamiento de los predios y que, en virtud de la buena fe, no le competía al Ministerio los asuntos administrativos ni judiciales al respecto.

El Consejo de Estado, ha establecido en reiterada jurisprudencia, que la buena fe contractual reside en un comportamiento real y efectivamente ajustado al ordenamiento jurídico y al contrato. Por lo tanto, en el escenario de la contratación estatal actual, tales convencimientos son irrelevantes porque, habida cuenta de la función social y económica del contrato, lo que en verdad cobra relevancia son todos aquellos actos reales que procuran el correspondiente cumplimiento al ordenamiento jurídico y a lo convenido. Así las cosas, no solo bastaba con establecer aquellas obligaciones concernientes al saneamiento respectivo de los bienes, sino con advertir la situación real de los predios en los cuales iba a realizarse la construcción del nuevo teatro, con el ánimo de establecer la viabilidad del proyecto. Situación que el Ministerio desconoce aún a la fecha.

Frente al **estado presupuestal del proyecto**, el Ministerio de Cultura pone en conocimiento a la CGR que:

“...la supervisión por parte del Ministerio de Cultura, mediante radicado MC00499S2021 del 20 de enero de 2021, no aprueba el pago correspondiente al acta parcial. No 20, dado que los soportes de memorias de cantidades de obra y documentación anexa para soportar el pago, no se encontraban de conformidad; situación que a la fecha no ha sido subsanada y se presentan inconsistencias respecto a la ejecución, lo cual debe ser totalmente subsanado para la liquidación del contrato.” (Ministerio de Cultura, oficio MC35351E2022, anexo 13, carpeta Teatro César Conto, 2022)

Por lo que este órgano de control, afianza lo evidenciado con respecto a las inconsistencias e incertidumbre de lo pagado versus lo ejecutado en obra.

En relación con las **modificaciones contractuales** el Ministerio de Cultura (2022) relata que la interventoría validó todas las modificaciones realizadas en el marco del contrato de obra 3282 de 2017 y que estas fueron por errores en los diseños del proyecto, situación que corrobora lo avizorado por la CGR. Debido a esto, un proyecto que no se realiza el proceso de viabilización del proyecto de manera correcta, genera incertidumbre en el alcance en el contratado de la obra, tal y como ha ocurrido en el caso en concreto.

Frente a lo mencionado por la CGR por la **obra inconclusa**, el Ministerio de Cultura manifestó que:

“... En principio se observa que el hecho de que las donaciones de los diseños no fueran entregadas en su totalidad al inicio de la obra, por la forma en la cual se desarrollaron los proyectos de estudios y diseños, implicó variaciones en las cantidades de obra, por lo cual fue necesario realizar ajustes al balance en mayores y menores cantidades, impactando la ejecución final de la obra civil y el presupuesto, que redundó en la falta de ejecución de ítems para su recibo de conformidad. Es por lo anterior, que el *Ministerio* ha evaluado la necesidad de establecer un contrato de ejecución de obra civil para llevar a cabo la terminación del proyecto y permitir la dotación de este, de manera que el Teatro quede funcional y permita el disfrute de la comunidad Chocoana...” (Ministerio de Cultura, oficio MC35351E2022, 2022)

Con lo anterior, este organismo de control, ha evidenciado que el Ministerio de Cultura, en todo el proceso precontractual y contractual de la recuperación de este teatro, a través del contrato de obra pública 3282 de 2017, no da aplicación efectiva a los principios de moralidad pública, eficacia, economía y planeación, que rigen la función administrativa, incurriendo en mayores gastos y esfuerzos, y que bien una vez culminado el plazo de ejecución de la obra, no se cubre la satisfacción total de la necesidad.

En cuanto al **estado de abandono y deterioro de lo construido**, argumenta el Ministerio de Cultura (2022) que, de acuerdo con lo convenido mediante contrato de interventoría 3300 de 2017, la entidad se encuentra a cargo de la dirección y control del contrato. Pues, así como lo ha manifestado el Ministerio, desde el 28 de febrero de 2022 la obra se encuentra con observaciones, las cuales, a noviembre de 2022, no han sido subsanadas por parte del contratista. Señala el Ministerio que:

“... Teniendo en cuenta lo anterior, el 24 de octubre de 2022, mediante radicado MC36773S2022 (Anexo 18 de la carpeta Teatro César Conto) se solicitó a la firma interventora realizar nuevamente los requerimientos necesarios al contratista de obra conminándolo a que atienda y subsane las observaciones en materia de calidad. Adicionalmente se le solicitó que, de conformidad con las condiciones de calidad encontradas en la obra, se informe al *Ministerio* de Cultura cuáles son factibles de pago y cuáles no, con el propósito de tomar las decisiones correspondientes para la liquidación. A la fecha la firma interventora no ha dado respuesta a este requerimiento...” (Ministerio de Cultura, oficio MC35351E2022, 2022)

Razón por la cual este órgano de control, ratifica su postura en cuanto que no se tiene certeza de lo ejecutado, pagado y por pagar, para su respectiva liquidación del contrato de obra 3282 de 2017. Lo anterior, denota que no hubo una debida supervisión.

Finalmente, para lo evidenciado por la CGR en cuanto a que no se **encuentra una solución jurídica y financiera para su culminación**, el Ministerio de Cultura manifiesta que:

“...Una vez la firma interventora realice las correcciones pertinentes en el acta de recibo de cantidades finales, allegue de planos récord, memorias de cantidades definitivas, acta de inventario, acta de recibo final de obra y acta de mayores y menores cantidades número 14 el Ministerio procederá con la revisión de cantidades y actividades ejecutadas con el fin de continuar con la liquidación de los contratos de obra e interventoría. Es importante resaltar que por parte del Ministerio de Cultura se lleva a cabo recibo de la obra con observación, esto es, no a satisfacción, teniendo en cuenta los descuentos que la interventoría reportará por temas de calidad...” (Ministerio de Cultura, oficio MC35351E2022, 2022)

Por lo que la CGR, corrobora que aún no se tiene certeza de las cantidades de obras ejecutadas y pagadas, por lo que se evidencia una indebida labor de interventoría y de supervisión por parte del Ministerio de Cultura. Situación que ocasionó problemas en la ejecución de esta construcción del proyecto, a tal punto de llegar al estado actual del proceso, en el cual fue necesaria la contratación de una consultoría para conocer el estado real de la obra del teatro, la cual a la fecha se encuentra adjudicada.

Por lo argumentado en este análisis, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y alcance fiscal por \$9.240.175.233.

Es pertinente resaltar que la CGR cuantificó el valor pagado por las actividades de demolición y las realizadas para la construcción de la cimentación y primer piso, como se detalla a continuación:

Tabla 10 Cuantificación del valor pagado primer piso Teatro César Conto Ferrer

Valores en pesos corrientes

Ítem	Actividad	Valor
1	Preliminares, desmontes y demoliciones	177.423.027,49
2	Movimiento de tierra y cimentación.	21.560.908,50
3	Cimentación	16.782.870,14
4	Estructura en concreto	388.543.029,33
5	Estructura metálica	1.616.392.600,45
Valor total		2.220.702.435,91

Fuente: Expedientes contractuales 3282 de 2017 y 3300 de 2017. Cálculos propios.
 Elaboró: Equipo Auditor CGR.

Frente al daño al patrimonio establecido por la CGR, se tiene el siguiente detalle:

Tabla 11. Detalle del daño al patrimonio para el proyecto del Nuevo Teatro César Conto Ferrer del año 2022

Valores en pesos corrientes

Ítem	Componentes	Detalle	Valor
1	Donación de estudios y diseños	No se incluye dentro del valor del detrimento al patrimonio, dado que son ingresos sin contraprestación u objeto de operación presupuestal (Ministerio de hacienda y Crédito Público, 2022) ³³	407.097.772
2	Donaciones de insumos (materiales)		392.446.482
3	Donaciones en dinero		785.241.742
4	Valor pagado por el contrato de obra 3282 de 2017 (cimentación y primer piso)	El valor se cuantificó, tomando como referencia los informes técnicos, emitidos por el contratista de obra e interventoría y las actas de pago parcial 1 a la 10 del contrato de obra 3282 del 2017. No se incluye dentro del cálculo del detrimento al patrimonio público.	2.220.702.436
5	Valor pagado por el contrato de obra 3282 de 2017	El valor fue calculado tomando el valor total pagado a este contratista (\$10.379.401.086) lo relacionado con	8.158.698.650

33 Adiciones por donación: son ingresos sin contraprestación, pero con la destinación que establezca el donante, recibidos de otros gobiernos o de instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional. Deben ser incorporados en el PGN a través de la expedición de un decreto del Gobierno nacional, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor y concepto previo favorable del DNP cuando se trate de gasto de inversión. A pesar de que esta operación modifica los montos aprobados por el Congreso de la República, en virtud a que la misma es autorizada por la Ley Orgánica del Presupuesto, su incorporación no está sujeta a trámite alguno en el Congreso de la República. No se considera las donaciones en especie por no ser objeto de operación presupuestal.

Ítem	Componentes	Detalle	Valor
	(demás pisos)	el ítem 4 de esta tabla. Este valor hace parte del detrimento al patrimonio público, dado que su construcción no cumple con la normatividad vigente en el país y no representa utilidad pública.	
5	Valor pagado por el contrato de interventoría 3300 de 2017	Correspondiente a las 18 actas parciales de pago en el marco de este contrato. Este valor hace parte del detrimento al patrimonio público.	1.081.476.583
	Inversión pública y privada total		13.045.663.665
	Detrimento al patrimonio público		9.240.175.233

Fuente: Expedientes contractuales 3282 de 2017 y 3300 de 2017.

Elaboró: Equipo Auditor CGR

4.4 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Objetivo específico 2
Evaluar la gestión fiscal y el cumplimiento de la normatividad aplicable en el manejo de los recursos asignados al contrato interadministrativo 4564-2021 - Escuela de Música de Ciudad Bolívar, Teatro Municipal de El Carmen de Viboral y la Casa de la Cultura de Gómez Plata, departamento de Antioquia.

El 12 de noviembre de 2021, el Ministerio de Cultura, el municipio de El Carmen de Viboral, Departamento de Antioquia y la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) suscribieron el contrato interadministrativo 4564, con objeto “*prestar Los servicios para realizar la gerencia integral y administración de recursos para adelantar las gestiones técnicas, jurídicas, administrativas, financieras y contables necesarias para la selección, contratación, ejecución, supervisión y liquidación para los siguientes proyectos de infraestructura cultural: construcción y dotación de la escuela de música del Municipio Ciudad Bolívar, Construcción y dotación del Teatro Municipal de EL Carmen de Viboral, Ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura Del Municipio de Gómez Plata, todos en el Departamento de Antioquia*” (Contrato interadministrativo 4564, 2021, p. 9), por \$ 21.781.204.211, de los cuales \$19.581.204.211 fueron aportados por el Ministerio de Cultura³⁴ y \$2.200.000.000 contribuidos por el Municipio de El Carmen de Viboral³⁵; de estos \$1.344.621.209 corresponden a la gerencia de la EDU. El plazo de ejecución inicial se estableció en ocho meses a partir del acta de inicio del 16 de noviembre de 2021. En el marco de este, la EDU suscribió los siguientes contratos derivados:

Tabla 12. Contratos derivados del contrato interadministrativo 4564 de 2021

Valor en pesos corrientes

Contrato derivado	Frente	Objeto	Valor inicial	Fecha de inicio	Fecha de terminación Inicial
Contrato 3302-134 del 2 de marzo de 2022	Gómez Plata	Ampliación y Mejoramiento de la Casa de la Cultura del Municipio de Gómez Plata, Departamento de Antioquia.	2.410.515.988	23 de marzo de 2022	17 de octubre de 2022

34 \$5.236.200.000 de la vigencia 2021 (CDP 566321 del 20 de octubre de 2021) y \$14.345.004.211 de vigencia futura 2022 (reporte comprobante compromiso presupuestal de gasto 1555121 del 12 de noviembre de 2021).

35 Según CDP 1007-2893 del 21 de septiembre de 2021.

Contrato derivado	Frente	Objeto	Valor inicial	Fecha de inicio	Fecha de terminación Inicial
Contrato 3302-135 del 2 de marzo de 2022	Ciudad Bolívar	Construcción y Dotación de la Escuela de Música del Municipio Ciudad Bolívar, Departamento de Antioquia.	2.433.173.712	29 de marzo de 2022	24 de octubre de 2022
Contrato 3302-137 del 3 de marzo de 2022	Carmen de Viboral	Construcción y Dotación del Teatro Municipal de El Carmen de Viboral, Departamento de Antioquia	14.028.359.293	22 de marzo de 2022	17 de octubre de 2022
Contrato 3306-13 del 4 de marzo de 2022	Interventoría de los 3 frentes de trabajo	Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera, Legal y ambiental para la Ejecución de los Proyectos Derivados del Convenio 4564 de 2021 Suscrito entre el Ministerio de Cultura, el Municipio de El Carmen de Viboral Antioquia y la Empresa de Desarrollo	895.689.200	22 de marzo de 2022	18 de octubre de 2022
Total			19.767.738.193		

Fuente: expediente contentivo del contrato Interadministrativo 4564 de 2021 del Ministerio de Cultura.
 Elaborado: CGR

Al 30 de septiembre de 2022, se han realizado los siguientes pagos. A la fecha, la EDU no le ha facturado al Ministerio de Cultura ningún cobro por concepto de la gerencia.

Tabla 13. Contratos derivados del contrato interadministrativo 4564 de 2021

Valor en pesos corrientes

Contrato derivado	Valor inicial	Valor adiciones	Valor total	Valor girado/pagado	Ejecución financiera %
Contrato interadministrativo 4564-2021	21.781.204.211	3.091.517.231	24.872.721.442	5.236.200.000	24,04
Contrato 3302-134 de 2022	2.410.515.988	1.302.581	2.411.818.569	246.687.714	10,23
Contrato 3302-135 de 2022	2.433.173.712	782.158.477	3.215.332.189	1.105.733.365	45,44
Contrato 3302-137 de 2022	14.028.359.293	2.172.620.374	16.200.979.667	154.383.468	1,10
Contrato 3306-13 de 2022	895.689.200	613.431.673	1.509.120.873	399.445.385	44,60

Fuente: expediente contentivo del contrato Interadministrativo 4564 de 2021 del Ministerio de Cultura.
 Elaborado: CGR

Para el desarrollo de los estudios y diseños del proyecto en el Municipio de El Carmen de Viboral, este municipio, junto con el Ministerio de Cultura y la EIC, suscribieron el 3 de diciembre de 2020 el contrato interadministrativo 3048 con objeto "Realizar la gerencia integral y administración de recursos para adelantar las gestiones técnicas, jurídicas, financieras y contables, necesarias para

la selección, contratación, ejecución, supervisión y liquidación de la primera fase: Estudios y diseños para la construcción del Teatro municipal Carmen de Viboral" (Contrato interadministrativo 3048, 2020, p. 4), por \$400.000.000, con un plazo de ejecución inicial de 4 meses, a partir del 11 de diciembre de 2020.

En cuanto al **proyecto de ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura del Municipio de Gómez Plata**, en el Departamento de Antioquia, los estudios y diseños fueron aportados por el municipio, los cuales presentaron inconsistencias y faltantes. El principal problema se refiere a la incertidumbre en el estado de la cimentación y la capacidad estructural de la edificación para la ampliación en altura (terminar el tercer piso y ampliar a un cuarto piso), ausencia de planos ni diseños del reforzamiento recomendado por el ingeniero estructural. En junio de 2022, Ministerio, la EDU y municipio acuerdan reducir el alcance del proyecto y no realizar la ampliación del cuarto piso de la edificación.

Para el desarrollo de los estudios y diseños del **proyecto de construcción y dotación de la Escuela de Música del Municipio Ciudad Bolívar**, en el Departamento de Antioquia, el Ministerio de Cultura aportó los diseños³⁶ y las especificaciones técnicas³⁷.

Las principales debilidades y falencias identificadas por la CGR para estos proyectos tienen que ver con:

1. La estructuración de estudios previos, principalmente en los temas del diseño y los estudios previos;
2. Demoras y falta de determinación, para las soluciones de controversias entre diseñador y constructor;
3. Falta de coordinación y supervisión, seguimiento eficiente a la ejecución de los contratos y de los recursos;
4. Falta de conocimiento y de las acciones de control incluidas en los contratos;
5. Falta de gestión frente al control financiero de los contratos;
6. Falta de gestión por parte de las firmas aliadas;
7. Bajos rendimientos en la ejecución de los proyectos.

En el marco de la revisión del contrato interadministrativo 4564 de 2021, la CGR configuró los siguientes hallazgos:

Hallazgo 2. Viabilización de proyectos para el contrato interadministrativo 4564-2021 (D)

Debilidades en la aplicación de los principios de planeación y economía y, en el proceso de viabilización realizado por el Ministerio de Cultura a los proyectos financiados con los recursos del contrato interadministrativo 4564-2021, lo que generó atrasos importantes frente a los plazos pactados.

36 Modelo tipo.

37 Especificaciones Técnicas – Escuelas de Música Prototipo – B.

La Constitución Política (20 de julio de 1991, *Gaceta Constitucional n.º 116*):

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” (Constitución Política de Colombia, art. 209, 1991)

La Ley 80 (del 28 de octubre de 1993, *Diario Oficio n.º 41.094*). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

“De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas: (...) 2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramamientos que pudieran presentarse...” (Ley 80, art. 5, 1993)

“De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley...” (Ley 80, art. 13, 1993)

“De los Principios en las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo...” (Ley 80, art. 23, 1993)

“Del Principio de Economía. En virtud de este principio: (...) 12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño...” (Ley 80, art. 25, 1993)

“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (...) 4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...” (Ley 80, art. 26, 1993)

La Ley 734 (5 de febrero de 2002, *Diario Oficial n.º 44.708*), Código Disciplinario Único³⁸:

“La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes...” (Ley 734, art. 23, 2002)

38 Modificada por la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021

“Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.” (Ley 734, art. 27, 2002)

“Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario (...) 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función...” (Ley 734, art. 34, 2002)

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales...” (Ley 734, art. 53, 2002)³⁹

La Ley 1474 (12 de julio de 2011, *Diario Oficial n.º 48.128*), Estatuto Anticorrupción:

“Maduración de proyectos. El numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993 quedará así: 12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño.” (Ley 1474, art. 87, 2011)

El Decreto 1082 (del 26 de mayo de 2015), Decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional:

“Deber de análisis de las Entidades Estatales: La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.” (Decreto 1082, art. 2.2.1.1.1.6.1, 2015)

El Decreto 403 (16 de marzo de 2020, *Diario Oficial n.º 51.258*):

“Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: (...) b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. (...) d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse 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.” (Decreto 403, art. 3, 2020)

El Consejo de Estado (2007) definió que:

“...El principio de economía. Cabe de entrada precisar que este principio tiene diversos matices según el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, tanto en los procesos de selección como en la ejecución de los contratos, que propenden por una administración eficaz y eficiente de la contratación pública, es decir, de una parte, con las reglas establecidas en esta norma inspirada en el principio de economía se busca obtener los fines de la contratación (eficacia), pero, de otra, maximizar los beneficios colectivos

³⁹ Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011.

perseguidos con el menor uso de recursos públicos (eficiencia), en el marco de actuaciones administrativas ágiles, celeras, sencillas y sin obstáculos de trámites engorrosos y requisitos innecesarios...” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, fallo 31447 del 3 de diciembre de 2007)

Así mismo, el Consejo de Estado (2013), con relación al principio de planeación señaló que:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos.” (Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C Sentencia 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), del 24 de abril de 2013)

De igual manera, el Consejo de Estado (2012), argumenta sobre la previsión en la planeación contractual que:

“...la previsibilidad o de contingencias plenas, que tiene como postulado básico el de la estructuración previsible del contrato estatal” y “efectuar entre otras las siguientes tareas administrativas: Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que influyan de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos; utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad; evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo (...)” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1 de febrero de 2012)

En el mismo sentido, el Consejo de Estado (2014) estableció que:

“...Ahora, en lo atinente al parámetro de oportunidad es bien sabido que este tiene relación con el momento en que ha de celebrarse el contrato y con la duración de su ejecución ya que, en cuanto a lo primero, debe procederse a la celebración del negocio cuando todos los factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., que sean previsibles, aseguren la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término, y, en cuanto a lo segundo, involucra la inmediata y eficiente prestación del servicio público y el precio real de las cosas o servicios que serán objeto del contrato...” (Consejo de Estado, sentencia del 26 de febrero de 2014)

La Resolución 1400 (del 28 de junio de 2020) del Ministerio de Cultura⁴⁰, definió que el Grupo de Infraestructura Cultural tiene, entre otras, las siguientes funciones:

40 Por la cual se establecen los grupos internos de trabajo en el Ministerio de Cultura, se determinan sus funciones y se dictan otras disposiciones.

1. Desarrollar acciones que contribuyan a la construcción, mejoramiento y dotación de la infraestructura cultural, de acuerdo con las características geográficas y arquitectónicas de la región.
2. Prestar asesoría a los entes territoriales y orientar a la comunidad en general en la gestión, formulación, viabilidad técnica y ejecución de proyectos de infraestructura cultural...” (Resolución 1400, art. 2, numeral 7.9, 2020)

El mapa de procesos del Ministerio de Cultura, Proceso Creación y Memoria (2017), estableció el procedimiento de viabilización de proyectos de construcción y/o adecuación de infraestructura cultural para “*viabilizar técnica, administrativa y financieramente proyectos de dotación y/o construcción de infraestructura cultural presentados por entidades territoriales, diferentes a los relacionados con inmuebles declarados bienes de interés cultural - BIC o patrimoniales*”. Este procedimiento está a cargo del Grupo de Infraestructura Cultural.

El contrato interadministrativo 4564 (del 12 de noviembre de 2021) celebrado entre el Ministerio de Cultura, el Municipio de El Carmen de Viboral (Departamento de Antioquia) y la EDU, por \$21.781.204.211, de los cuales \$19.581.204.211 fueron aportados por el Ministerio de Cultura y \$2.200.000.000 contribuidos por el Municipio de El Carmen de Viboral; del total, \$1.344.621.209 corresponden a la Gerencia de la EDU. El plazo de ejecución inicial se estableció en 8 meses a partir del acta de inicio del 16 de noviembre de 2021. Este contrato estableció que:

“Objeto: Prestar Los servicios para: "Realizar la Gerencia integral y administración de recursos para adelantar las gestiones técnicas, jurídicas, administrativas, financieras y contables necesarias para la selección, contratación, ejecución, supervisión y liquidación para los siguientes proyectos de infraestructura cultural: Construcción y dotación de la escuela de música del Municipio Ciudad Bolívar, Construcción y dotación del Teatro Municipal de EL Carmen de Viboral, Ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura Del Municipio de Gómez Plata, todos en el Departamento de Antioquia." (Contrato interadministrativo 4564, cláusula primera, 2021)

“Valor: El valor del presente contrato para efectos legales y fiscales lo constituye la suma de veintiún mil setecientos ochenta y un millones doscientos cuatro mil doscientos once pesos (\$21.781.204.211) M/CTE, valor que incluye todos los impuestos y costos a que haya ligar para la ejecución del objeto del contrato...” (Contrato interadministrativo 4564, cláusula quinta, 2021)

“Duración: EL término de duración del presente contrato es de ocho (8) meses, a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución. Parágrafo: la Empresa deberá presentar el cronograma de actividades, mismo que será revisado y validado por la supervisión.” (Contrato interadministrativo 4564, cláusula séptima, 2021)

“Comités: Para la ejecución del presente contrato interadministrativo se constituirán dos (2) comités con obligaciones y funciones específicas de la siguiente forma: (i) Comité técnico y de seguimiento contractual: el presente comité estará conformado así: un supervisor designado mediante comunicación escrita por la Empresa, acompañado por el apoyo a la supervisión designado para el proyecto (si lo hubiere) y el supervisor designado por el Ministerio, acompañado por el apoyo a la supervisión designado para el proyecto (si lo hubiere)” (Contrato interadministrativo 4564, cláusula décima novena, 2021)

El 22 de octubre de 2020, el alcalde del Municipio del Carmen de Viboral presentó un oficio al Ministerio de Cultura⁴¹, estableciendo la necesidad de adelantar el proyecto de la obra del Teatro del Carmen de Viboral en 2 fases, una de estudios y diseños, y una segunda fase para la construcción y dotación del teatro. Por lo anterior, el Ministerio de Cultura, el Municipio del

41 Radicado 6758 del 2020

Carmen de Viboral y la EIC suscriben el contrato interadministrativo 3048 del 3 de diciembre de 2020 con el objeto de “Realizar la gerencia integral y administración de recursos para adelantar las gestiones técnicas, jurídicas, financieras y contables, necesarias para la selección, contratación, ejecución, supervisión y liquidación de la primera fase: Estudios y diseños para la construcción del Teatro municipal Carmen de Viboral” (contrato interadministrativo 3048, cláusula primera, 2020), por \$400.000.000, con un plazo de ejecución inicial de 4 meses, a partir del 11 de diciembre de 2020.

De esta manera, el EIC, mediante invitación de menor cuantía 25 de 2020, subcontrata a DEARCA S.A.S., con el objeto de realizar los estudios y diseños para la construcción del teatro Municipal del Municipio del Carmen de Viboral, los cuales sirvieron de insumo para el proyecto en desarrollo del contrato interadministrativo 4564 de 2021.

Luego de revisado el contrato interadministrativo 4564 de 2021 y sus proyectos derivados, se evidenció debilidad en la aplicación de los principios de planeación y economía y en el proceso de viabilización de los proyectos, a cargo del Ministerio de Cultura: según el mapa de procesos y procedimientos adoptado por dicho Ministerio en su Sistema de Gestión de Calidad, la etapa de viabilización busca concluir si es posible o no el desarrollo de proyectos de construcción de infraestructura cultural presentados por las entidades territoriales, evaluando para esto factores técnicos, administrativos y financieros, no obstante, se estableció que este proceso no se realizó de manera íntegra y trasladó riesgos inoportunos a la etapa de ejecución de las obras. Este ente de control avizora, como parte de los inconvenientes presentados para el inicio de las obras, los ajustes a los diseños o diferencias entre estos y los presupuestos de las obras, situación que generó que las obras no se entregaran en los plazos pactados de manera inicial e incluso, a septiembre de 2022, se presenten demoras y atrasos significativos.

A continuación, se esbozan los principales argumentos de la CGR que sustenta el hecho manifestado:

El Carmen de Viboral

En este municipio, el contrato interadministrativo 4564-2021 destinó \$14.028.359.293 para la construcción y dotación del Teatro Municipal, a través del contrato de obra derivado 3302-137 de 2022, con acta de inicio del 16 de diciembre de 2021 y ejecución hasta el 17 de octubre de 2022. Con base en la visita realizada por la CGR entre el 19 y 20 de septiembre de 2022, la ejecución física de esta obra no superaba el 3% y estaba suspendida, hecho que muestra un importante atraso en la consecución de este proyecto (Ministerio de Cultura, 2022). En revisión del expediente, se evidencian las siguientes situaciones:

- La EDU, el 12 de enero de 2022, entregó al Ministerio de Cultura un reporte solicitando claridad sobre algunos componentes estructural, hidrosanitario y eléctrico de este proyecto[4]. Entre estas, se destacan:
 - Componentes estructural: interferencia entre muro de contención (foso orquesta) y las fundaciones de algunos pórticos, materialidad de las columnas, si son en concreto o metálicas, columnas embebidas en el terreno, expuestas a la humedad, dos tipologías de columnas, pero solo un diseño de placa base, no se presenta diseño de losa contra terreno, espesores, juntas, falta alzado longitudinal de la estructura, para tener claridad en alturas, detalles de conexiones metálicas

incompletos, en planta se observan varias conexiones excéntricas a las columnas, lo que genera conexiones irregulares.

- Componente hidrosanitario: falta de la señalización de la ruta de evacuación y localización de extintores, así como de las memorias de cálculo hidrosanitario y de los planos hidrosanitarios en DWG.
- Componente eléctrico: falta del proyecto de redes aprobado por el operador, así como de los diseños del sistema de seguridad y control.

Estas observaciones fueron atendidas, en una primera instancia, el 1 de marzo de 2022; esto es, 2 meses después de ser presentadas por la EDU⁴². De manera posterior, ocurrieron otra serie de dificultades y frente a los estudios y diseños del proyecto Teatro Municipal de Carmen de Viboral, como se presenta en la siguiente tabla. Así las cosas, se evidencian deficiencias presentadas por los estudios y diseños para este proyecto, situación que no fue valorada por el Ministerio de Cultura al momento de la viabilización.

Tabla 3. Hitos frente a los problemas en los estudios y diseños del proyecto Teatro Municipal de Carmen de Viboral

No.	Fecha	Número de oficio – correo - acta	Entidad	Asunto
1	12 de enero de 2022	100.1-20223000059	EDU	Observaciones: Componente Estructural, Componente Hidrosanitario y Componente Eléctrico
2	1 de marzo de 2022	351-059-2021	EIC - DEARCA	Respuesta comunicación MC07253S2022
3	23 de marzo de 2022	20211180001	Consortio Cultura M&H	Observaciones y Generalidades del Contrato
4	28 de marzo de 2022	OF-CV-03	Interventoría	Respuesta a Oficio 20211180001 del 23-Mar-22 "Observaciones y Generalidades del Contrato".
5	3 de abril de 2022	Correo 40	Consortio Cultura M&H	Preocupación Inicio de Obras y Observaciones a Diseños C 3302-137 de 2022.
6	9 de abril de 2022	20221220007	Consortio Cultura M&H	Observaciones y Generalidades del Proyecto 02
7	9 de abril de 2022	351-062-2021	EIC - DEARCA	Información Estudio de Suelos.
8	19 de abril de 2022	20221220019	Consortio Cultura M&H	Revisión Técnica Conceptual de los Planos Estructurales
9	19 de abril de 2022	OF-CV-10	Interventoría	Concepto y Revisión Técnica a Diseños Estructurales, Presentado por el Contratista de Obra.
10	19 de abril de 2022	351-063-2021	EIC - DEARCA	Información Estructural
11	27 de abril de 2022	351-060-2021	EIC - DEARCA	Respuesta parcial comunicación MC12475S2022 Aclaración Niveles de placas, luces en cerchas y Diseño eléctrico
12	28 de abril de 2022	Correo 55	Interventoría	Información para implantación C 3302-137 de 2022
13	29 de abril de 2022	351-061-2021	EIC - DEARCA	Respuesta a Topografía
14	3 de mayo de 2022	20221220028	Consortio Cultura M&H	Concepto Técnico Sobre Construcción Filtro Sobre Circunvalar y Pilotes de Cimentación
15	4 de mayo de 2022	Acta Comité de Obra No 05	EIC - DEARCA	Acta comité de obra 05 Aclaraciones a cotas de desplante (fundación)
16	10 de mayo de 2022	OF-CV-14	Interventoría	Respuesta a Oficio 20221220028 "Concepto Técnico Construcción de Filtro Perimetral y Pilotes de Cimentación".
17	12 de mayo de 2022	OF-CV-15	Interventoría	Aclaración de Detalles y Especificaciones Técnicas Para la Construcción del Filtro Perimetral Paralelo a la Vía Circunvalar.

42 Respuesta comunicación MC07253S2022, Empresa Inmobiliaria y Logística de Cundinamarca.

No.	Fecha	Número de oficio – correo - acta	Entidad	Asunto
18	18 de mayo de 2022	20221220033	Consortio Cultura M&H	Respuesta 100.3-20223002650 Estado Actual del Proyecto del 13-May-22 y 100.3-20223002194 Ejecución de Actividades de Obra del 22-Abr-22.
19	18 de mayo de 2022	20221220037	Consortio Cultura M&H	Resultados Inicio de la Actividad Construcción de Pilotes.
20	19 de mayo de 2022	OF-CV-16	Interventoría	Informe Ejecutivo de Perforaciones Realizadas para la Construcción de Pilotes Pre-excavados 1.
21	24 de mayo de 2022	OF-CV-18	Interventoría	Consideraciones y Recomendaciones para la Construcción de Cimentaciones Profundas
22	26 de mayo de 2022	Acta Comité de Obra No 07	EIC - DEARCA	Acta comité de obra 07
23	27 de mayo de 2022	OF-CV-20	Interventoría	Estudio de Suelos Complementario Al Existente Entrega Planos PL1 CIM CV 22053 y PL2 CIM CV 22053
24	31 de mayo de 2022	Correo 101	Interventoría	Compromiso Información Estructural.
25	15 de junio de 2022	OF-CV-23	Interventoría	Desarrollo y Antecedentes de la Ejecución del Contrato de la Referencia, para Información de la Nueva Supervisión.
26	21 de junio de 2022	Correo 138	Interventoría	Pilotes en vigas de cimentación
27	22 de junio de 2022	OF-CV-24	Interventoría	Observaciones a Rediseño de Pilotes y Losa de Cimentación Foso de Orquestas
28	6 de julio de 2022	Correo 187	Consortio Cultura M&H	Solicitud 1 Revisión de Aceros Vigas de Fundación.
29	11 de julio de 2022	Correo 144	Interventoría	Solicitud 1 Revisión de Aceros Vigas de Fundación.
30	13 de julio de 2022	Correo 196	Consortio Cultura M&H	Solicitud 2 Revisión de Aceros Vigas de Fundación.
31	13 de julio de 2022	Correo 147	Interventoría	Solicitud 2 Revisión de Aceros Vigas de Fundación.
32	18 de julio de 2022	OF-CV-27	Interventoría	Informe Ejecutivo de Perforaciones Realizadas para la Construcción de Pilotes Pre-excavados 2.
33	23 de julio de 2022	Acta Reunión Externa No 05	EIC - DEARCA	Recomendaciones al proceso constructivo de los pilotes - El MinCultura recomendó cambiar la broca de perforación a una broca de alma vacía, con tungsteno.
34	27 de julio de 2022	Acta Comité de Obra No 16	EIC - DEARCA	Acta comité de obra 16
35	28 de julio de 2022	Acta Reunión Externa No 06	EIC - DEARCA	Acta reunión externa 06 Revisión y Análisis de cada solicitud sobre diseño
36	1 de agosto de 2022	Correo 160	Interventoría	Recuerda respuesta propuesta micro-pilotes inyectados.
37	2 de agosto de 2022	20221220048	Consortio Cultura M&H	Proceso y Especificaciones Técnicas Para Construcción de Micro-pilotes
38	3 de agosto de 2022	OF-CV-28	Interventoría	Propuesta Proceso Constructivo y Especificaciones Técnicas para la Construcción de Micro-pilotes Inyectados.
39	8 de agosto de 2022	351-068-2021	EIC - DEARCA	Propuesta Proceso Constructivo y Especificaciones Técnicas para la Construcción de Micro-pilotes Inyectados
40	16 de agosto de 2022	OF-CV-30	Interventoría	Respuesta Comunicación DEARCA-351-068-2021 del 8 de agosto de 2022. "Propuesta Proceso Constructivo y Especificaciones Técnicas para la Construcción de Micro-pilotes Inyectados".
41	25 de agosto de 2022	20221220051	Consortio Cultura M&H	Técnicas para la Construcción de Micro-pilotes Inyectados.
42	29 de agosto de 2022	MC25620S2022	MinCultura	Solicitud de debido proceso por presunto incumplimiento a los contratistas derivados de obra e interventoría

Fuente: expediente contentivo del contrato Derivado 3302-137 de 2022 de la EDU, derivado del contrato interadministrativo 4564 de 2021.

Elaborado: CGR

- El 28 de julio de 2022 las partes realizaron un comité de obra y se suscribió el acta de reunión externa seis, en donde se evidencia que, pasados cuatro meses del proyecto, aún existían dudas e inconvenientes frente a los diseños.

- Por reconocimiento de obras adicionales y ajuste por el incremento en el costo del acero, el Ministerio de Cultura suscribió el otrosí tres del 5 de agosto de 2022 al contrato interadministrativo 4564 de 2021, por medio del cual se aprobó una prórroga de 2 meses y una adición de \$2.172.620.374 para la obra del proyecto en el municipio de El Carmen de Viboral. A octubre de 2022, la CGR no evidencia que la EDU haya suscrito modificación del contrato derivado de obra de este proyecto en el sentido de incluir tanto la prórroga como la adición.
- En la visita fiscal realizada por la CGR entre el 19 y 20 de septiembre de 2022, se desarrolló reunión con representantes del Ministerio de Cultura, del Municipio de El Carmen de Viboral, de la EDU, de los diseñadores, del contratista de obra y de la interventoría. En esta se evidenció que, aun para esta fecha, existen discrepancias frente a los diseños del proyecto sin resolver, situación que ha limitado la correcta ejecución de esta obra.

Por todo lo anterior, la CGR evidencia que el proyecto de construcción y dotación del Teatro Municipal en el Carmen de Viboral no tenía la madurez suficiente para ser desarrollado, hecho que impactó el normal desarrollo del proyecto.

Gómez Plata

Con base en la visita realizada por la CGR entre el 21 y 23 de septiembre de 2022, esta obra, aun en ejecución, presentaba un avance físico del 23% frente al 85% programado. Así las cosas, se evidenció un importante atraso en la consecución de este proyecto. En revisión del expediente, se evidencian las siguientes situaciones (Ministerio de Cultura, 2022):

1. El 21 de abril de 2022, un mes de iniciada la obra, el Ministerio de Cultura le notifica a la Alcaldía de Gómez Plata, que el contratista de obra identificó varias observaciones a los diseños presentados por la alcaldía, entre los cuales se destaca: no hay planos ni diseño del reforzamiento de la cimentación existente, en la memoria de cálculo no es posible revisar las deflexiones, faltó el diseño de conexiones precalificadas, así como del muro ascensor y de los elementos no estructurales. Se evidencia que no se incluyó el costo del reforzamiento de la cimentación en el presupuesto inicial de obra (Ministerio de Cultura, 2022)⁴³.
2. El 16 de mayo de 2022 el Ministerio de Cultura reiteró la solicitud de aclaración sobre los diseños y solicitó información a la Alcaldía Municipal sobre el componente eléctrico⁴⁴.
3. El 23 de mayo de 2022, la Alcaldía Municipal remitió al Ministerio de Cultura las respuestas a las anteriores solicitudes de aclaración e incluyó información sobre los componentes estructural (anotaciones y planos) y eléctrico⁴⁵.
4. Entre el 6 y 10 de junio de 2022 el Ministerio le remitió a la Alcaldía Municipal el “Informe de concepto técnico respecto a la ampliación del nivel cuatro”⁴⁶. Este documento fue

43 Oficio MC15666S2022 del 21 de abril de 2022, revisión de las observaciones a los diseños presentadas por Castrillón Ingeniería S.A.S.

44 Oficio MC17378S2022 del 16 de mayo de 2022, reiteración y solicitud de información estructural (edificio existente) e información eléctrica.

45 Oficio 768 del 23 de mayo de 2022 de la Alcaldía de Gómez Plata.

46 Oficio MC19356S2022 del 6 de junio de 2022.

construido considerando no solo los análisis propios sino también lo hecho por parte de la EDU y la interventoría de esta obra. Este informe, entre otras cosas, concluye lo siguiente:

- i) En términos generales, no es posible, en las condiciones para la fecha de la edificación y de acuerdo con los estudios y diseños entregados por el Municipio de Gómez Plata, realizar la ampliación del cuarto nivel contemplado en el proyecto incluido en el alcance del contrato interadministrativo 4564 de 2021.
 - ii) Existen algunos elementos estructurales que, al proceder con la ampliación en altura, no cumplirían con la normatividad sismorresistente vigente en el país.
 - iii) Se hace necesario ahondar en los estudios para disminuir la incertidumbre sobre el estado de la cimentación y definir la necesidad de repotenciarla.
5. Durante la visita fiscal realizada por la CGR al proyecto entre el 21 y 23 de septiembre de 2022, los representantes del contratista y la interventoría manifestaron que se requirió un ajuste al diseño eléctrico, dado que las instalaciones con las que cuenta el inmueble corresponden a una red eléctrica residencial y no a la de un edificio institucional como lo es la casa de la cultura municipal. De igual manera, indicaron que para entonces ya se contaba con el aval de la entidad prestadora del servicio eléctrico frente a este ajuste.
6. Por reconocimiento de obras adicionales, el Ministerio de Cultura suscribió el otrosí tres del 5 de agosto de 2022 al contrato interadministrativo 4564 de 2021, por medio del cual se aprobó una prórroga de dos meses y una adición de \$2.411.818.569 para la obra del proyecto en el municipio de Gómez Plata. A octubre de 2022 la CGR no evidencia que la EDU haya suscrito modificación del contrato derivado de obra de este proyecto en el sentido de incluir tanto la prórroga como la adición.

Estas situaciones relacionadas con los estudios y diseños no fueron valoradas por el Ministerio de Cultura de manera previa a la celebración del contrato interadministrativo 4564 de 2021, hecho que redundó en demoras en la ejecución de la construcción.

Ciudad Bolívar

Con base en la visita realizada por la CGR entre el 26 y 29 de septiembre de 2022, esta obra, aun en ejecución, presentaba un avance físico del 39% (Ministerio de Cultura, 2022). De esta manera, este ente de control evidenció un importante atraso en la consecución de este proyecto. En revisión del expediente, se evidencian las siguientes situaciones:

1. La localización del proyecto al interior del predio tuvo que ser modificada luego de suscrito el contrato interadministrativo (este cambio fue surtido entre enero y febrero de 2022). Esto se debió a que el sitio inicial requería de una serie de obras de estabilización del terreno cuyo costo no podía ser financiado por el Municipio y el recurso del Ministerio de Cultura no contemplaba estas obras. Propuesto el nuevo sitio para el desarrollo del proyecto, se continuó con este.
2. La EDU, en el informe técnico uno del 7 de abril de 2022, recopiló la información presentada por el contratista en el comité del día anterior (reunión de inicio del proyecto).

En este se evidencian varias diferencias entre los diseños y el presupuesto oficial de obra (con deficiencias en el diseño hidrosanitario, apantallamiento eléctrico, detalles de cinta PVC en juntas de tanques, isométrico de tubería hidrosanitaria, anclajes cerramiento, plano de señalización y solicitud de claridad sobre la ménsula para el apoyo de los muros (pantalla). En cuanto al presupuesto, se anotó la falta de cantidades para accesos (rampas y andenes) y la no inclusión de la inversión social, ambiental, seguridad y salud en el trabajo, así como del protocolo de bioseguridad.

3. Por reconocimiento de obras adicionales, el Ministerio de Cultura suscribió el otrosí tres del 5 de agosto de 2022 al contrato interadministrativo 4564 de 2021, por medio del cual se aprobó una prórroga de dos meses y una adición de \$3.215.332.189 para la obra del proyecto en el municipio de Ciudad Bolívar. A octubre de 2022, la CGR no evidencia que la EDU haya suscrito modificación del contrato derivado de obra de este proyecto en el sentido de incluir tanto la prórroga como la adición.

Las situaciones señaladas fueron causadas por desconocimiento e incumplimiento del manual de procesos y procedimientos establecido en su Sistema de Gestión de Calidad. De igual manera, se causó por falencias en el desarrollo de las funciones asignadas al Grupo de Infraestructura Cultural, conforme con la Resolución 1400 (del 28 de junio de 2020) del Ministerio de Cultura; de manera específica, en lo relacionado con la formulación, viabilidad técnica y ejecución de proyectos de infraestructura cultural.

Así mismo, por debilidades en los principios de la contratación estatal, como lo son el de planeación contractual, trasgrediendo los principios de planeación y economía de la Ley 80 (art. 25, 1993), pues, los informes, comunicaciones y observaciones realizadas por la EDU, muestran una falta de viabilización, estructuración y planeación.

Ocasionando inoportunidad en la entrega de las obras financiadas con los recursos del contrato interadministrativo 4564 de 2021, generando dilaciones e incrementos presupuestales en la ejecución de las obras y transgrediendo el derecho a la cultura y la formación artística con el que cuentan las comunidades ubicadas en los municipios de El Carmen de Viboral, Gómez Plata y Ciudad Bolívar.

Conforme con lo anterior, el Consejo de Estado (2012), ha establecido el deber de la planeación, representándose como una manifestación del principio de la contratación estatal como lo es la economía, concretamente en los siguientes términos:

“...El proceso contractual deberá estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos que se requieran en orden a determinar su viabilidad económica y técnica, así como la modalidad de [sic] proceso de selección que debe adelantar la entidad pública, con las finalidades sociales -ínsitas a esa prestación-, alto grado de eficiencia y eficacia en orden no sólo a proteger los recursos públicos fiscales representados en los bienes afectos al servicio, con sujeción estricta al orden jurídico, sino a garantizar las funciones que en interés general debe desarrollar y una prestación eficiente de los servicios que le son asignados por la ley.” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, radicación número 07001-23-31-000-1999-00546-01(21489), 2012).

De esta manera y de acuerdo con lo establecido por el Consejo de Estado mediante la referida sentencia, es deber de la entidad gubernamental contratante, el determinar la viabilidad económica de la contratación, según diseños, los estudios técnicos financieros y jurídicos, que se hayan realizado en la etapa precontractual, realizando una planeación adecuada en sus

procesos para cumplir en debida forma con los principios de interés general y legalidad, toda vez que el Ministerio muestra debilidades en la estructuración y viabilización para la ejecución del contrato interadministrativo 4564 de 2022, atentando contra el principio de planeación contractual, como también en el principio de economía.

Por lo tanto, deberá responder aquella entidad que haya iniciado un proceso de contratación estatal sin la debida culminación y correcta elaboración del proceso previo contractual de acuerdo con la ley (Ley 80, art. 26, 1993) que, para el caso en concreto, no se realizaron en debida forma los diseños y estudios para la ejecución de las obras.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, según la Ley 734 de 2002⁴⁷.

Respuesta del Ministerio de Cultura

Esta entidad, entre otras cosas, anotó lo siguiente:

“El 12 de noviembre de 2021 se suscribió entre el Ministerio de Cultura, la Alcaldía de El Carmen de Viboral y la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín, el contrato interadministrativo 4564-2021. (...) En concordancia con lo anterior, en la fase 4 del convenio 3048-2020 dispone lo siguiente:

CUARTA FASE: TERMINACION Y LIQUIDACION

En esta fase la Gerencia Integral debe entregar al Ministerio de Cultura todas las actividades, evidencias, soportes y componentes ejecutados en virtud de este componente terminados y liquidados para efectos de recibo por parte del Ministerio de Cultura.

Por otra parte, en el capitulo VI del convenio 3048-2020 quedo expreso lo siguiente:

VI. ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS Y PERSONAL REQUERIDO

(...) Los profesionales incluidos en la presente propuesta tienen la capacidad e idoneidad para revisar y aprobar todos los entregables que componen los estudios y diseños producto del contrato derivado que realice la EIC para el cumplimiento del objeto del contrato interadministrativo.

Una vez surtida la Fase I de estudios y diseños, que fueron revisados y aprobados por parte la Empresa de Servicios Logísticos de Cundinamarca - EIC.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Cultura y la Alcaldía de El Carmen de Viboral proceden con la Fase II del convenio 2963-2020 que corresponde a la construcción del teatro municipal de El Carmen de Viboral, para el cumplimiento de esta Fase se motiva la contratación de Gerencia Integral que la construcción y supervisión de esta infraestructura, razón por la cual este proyecto hace parte del objeto del contrato interadministrativo 4564-2021 que se suscribió entre el Ministerio de Cultura, la Alcaldía de El Carmen de Viboral y La Empresa de Desarrollo Urbano.

Si bien es cierto que se han tenido varios comentarios, observaciones y cuestionamientos a los diseños entregados por la EIC, el Ministerio ha realizado las gestiones técnicas y administrativas necesarias y pertinentes para atender cada uno de los requerimientos presentados por la EDU y sus contratistas derivados, lo cual desafortunadamente ha impactado en la ejecución del proyecto.

⁴⁷ Modificada por la Ley 1952 (2019).

Dentro de esas gestiones se tiene un comité técnico realizado el pasado 20 de octubre del 2022, donde participaron la EDU, el contratista de obra e interventoría y Ministerio para solicitar a las partes intervinientes la elaboración de un plan de contingencia en el proyecto para cumplir con el objeto contractual. (Anexo 6 de la carpeta Antioquia), en la mencionada acta se evidencia que, se llegó un acuerdo para que la empresa contratista de obra y la interventoría del proyecto, realicen ajustes que se puedan generar con una mayor celeridad, como lo son el diseño del abatimiento del nivel freático para adelantar el proceso constructivo, pruebas de cargas a pilotes que están por encima del nivel de diseño, entre otros.

Es pertinente indicar que, en base a experiencias relacionadas y por la complejidad del proyecto, en un escenario real la ejecución de este proyecto se debe extender alrededor de 14 meses. A la fecha se está haciendo la valoración técnica respectiva por parte de la interventoría y de la Gerencia Integral para hacer la respectiva solicitud de prórroga y adición de ser necesario.

A la fecha, el proyecto "Construcción y dotación del Teatro Municipal de El Carmen de Viboral", se encuentra en ejecución y cuenta con un avance físico del 4.0% certificado por el informe N°27 a corte del 09 de noviembre del 2022.

En cuanto al proyecto de Ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura Del Municipio de Gómez Plata, el Ministerio de Cultura realiza el proceso de viabilización con unos estudios y diseños entregados por la Alcaldía de Gómez Plata, producto de una consultoría contratada por ellos; estos estudios y diseños tuvieron cuestionamientos por los contratistas de obra e interventoría y por el mismo Ministerio, en los componentes de suelos, estructura y eléctrico, los cuales se evidenciaron durante la ejecución del proyecto, toda vez que, en el proceso de viabilización no fue posible evidenciar las falencias que presentaron los componentes anteriormente mencionados.

(...) Desde abril de 2022 por parte del Ministerio de Cultura, se ha solicitado aclaración de los diseños y entrega de información adicional del componente eléctrico a la Alcaldía Municipal; luego de varias reuniones, en julio 26 del 2022 de común acuerdo entre la alcaldía Municipal y el Ministerio de Cultura, se redujo el alcance contractual, por lo que estas decisiones sin duda han impactado la ejecución del proyecto.

A la fecha, el proyecto de Construcción y dotación de la escuela de música del municipio Ciudad Bolívar cuenta con un avance físico del 40,0% certificado por el informe N°32 a corte del 09 de noviembre del 2022". (Ministerio de Cultura, 2022).

Respuesta de la EDU

Esta entidad, entre otras cosas, anotó lo siguiente:

"La EDU una vez recibía la información por parte del Ministerio de Cultura, procedía desde la Subgerencia de Estructuración de Proyecto con la revisión y verificación de los diseños recibidos, conllevando esto la generación de algunas observaciones pendientes por aclarar por parte del Ministerio, y las cuales correspondían a los componentes, estructurales, hidrosanitarios y eléctricos, además de los detalles de estos, como prueba de ello se tiene que la EDU, eleva comunicado con radicado 20223000059 del 12 enero del 2022 al Ministerio de Cultura, donde solicita aclaración sobre los diseños a ejecutar, y por medio de radicado MC 07304S2022 del 18 de enero del 2022 el Ministerio envía atención a requerimientos donde manifiestan: "... que las aclaraciones solicitadas en el oficio anteriormente mencionado no son de carácter de fondo que requería un tiempo de suspensión en el proceso de contratación de los derivados para el cumplimiento del objeto del contrato interadministrativo...

Por lo anterior, y de acuerdo con lo establecido en el clausulado contractual, se tiene que el actuar de la Entidad se despliega conforme a las obligaciones contractuales propias del relacionamiento, dado

que siempre se actuó en procura del cumplimiento del objeto contratado, buscando llevar a cabo la ejecución, de acuerdo con los anexos técnicos remitidos por el Ministerio.

Es así, que la EDU adelanta los trámites pertinentes para dar cumplimiento al objeto, buscando mantener informado al Ministerio y a expensas de la indicación o pronunciamiento sobre las situaciones informadas.” (EDU, 2022).

Análisis de la respuesta

La respuesta del Ministerio no desvirtúa lo evidenciado por la CGR. La sustentación del Ministerio de Cultura, en cuanto al proyecto de construcción del Teatro Municipal de El Carmen de Viboral, y en especial en cuanto al Convenio Interadministrativo 3048 de 2020, sostiene que contó con supervisión técnica, esto no exime de responsabilidad al Ministerio, en cuanto a la viabilización y el análisis de inconsistencias en los diseños.

El Ministerio afirma que se han tenido varios cuestionamientos a los diseños que han impactado en la ejecución del proyecto. La CGR coincide con esta afirmación, dado que es la principal causa con la que el contratista sustenta las dificultades y demoras de la obra. Para noviembre de 2022, este proyecto evidenciaba una ejecución física acumulada del 4%, según lo manifestado por el Ministerio.

Si bien, en su respuesta el Ministerio declara que este proyecto debe ser extendido por 14 meses, la CGR evidenció que, el tiempo de plazo inicial de 7 meses, no era coherente con el alcance y con el valor asignado para este proyecto, dado que este plazo fue igual al asignado a los otros dos proyectos del contrato interadministrativo 4564 de 2021 proyectos de menor alcance y valor asignado. Hecho confirmado ya que, al término del plazo inicial, el proyecto del Teatro Municipal no ha concluido.

La respuesta de la EDU no desvirtúa lo evidenciado por la CGR. Si bien, esta empresa sustenta que, por su actuar, se identificaron las falencias en los diseños del proyecto del Teatro Municipal, lo cierto es que, a noviembre de 2022, terminado el plazo inicial de ejecución, esta obra solo presentaba un avance físico acumulado del 4,0%. De esta manera, la CGR evidencia ineficacia e ineficiencia en la planeación de este proyecto por parte de la EDU.

En cuanto al proyecto de la Casa de la Cultura en Gómez Plata, con diseños aportados por el Municipio y que por deficiencias de los mismos se concluyó en *julio 26 del 2022 de común acuerdo entre la alcaldía Municipal y el Ministerio, se redujo el alcance contractual, por lo que estas decisiones sin duda han impactado la ejecución del proyecto* (Ministerio de Cultura, 2022); la reducción fue eliminar la ampliación del cuarto piso.

Frente a este proyecto, la CGR evidencia que solo hasta abril de 2022, la EDU reportó las debilidades de los estudios y diseños elaborados por el municipio.

Por todo lo anterior, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 3. Gerencia integral y supervisión del contrato interadministrativo 4564-2021 (D)

Se evidenció debilidad en la labor de supervisión por parte del Ministerio de Cultura y de las responsabilidades de la EDU frente a la gerencia de los recursos asignados por medio del contrato interadministrativo 4564-2021 suscrito el 12 de noviembre 2021. De esta manera, no se

gestionó de manera oportuna, eficiente y eficaz que se cumplieran con el alcance y el objetivo de esta contratación, dado que, al final del plazo inicial otorgado para las obras, estas no habían sido concluidas y su avance físico no superaba el 50%.

La Constitución Política (20 de julio de 1991, *Gaceta Constitucional n.º 116*):

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” (Constitución Política de Colombia, art. 209, 1991)

La Ley 80 (del 28 de octubre de 1993, *Diario Oficio n.º 41.094*). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

“De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas: (...) 2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse...” (Ley 80, art. 5, 1993)

“De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley...” (Ley 80, art. 13, 1993)

“De los Principios en las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo...” (Ley 80, art. 23, 1993)

“Del Principio de Economía. En virtud de este principio: (...) 12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia. Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño...” (Ley 80, art. 25, 1993)

“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (...) 4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...” (Ley 80, art. 26, 1993)

La Ley 734 (5 de febrero de 2002, *Diario Oficial n.º 44.708*), Código Disciplinario Único⁴⁸:

48 Modificada por la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021

“La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes...” (Ley 734, art. 23, 2002)

“Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.” (Ley 734, art. 27, 2002)

“Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario (...) 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función...” (Ley 734, art. 34, 2002)

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales...” (Ley 734, art. 53, 2002)⁴⁹

La Ley 1474 (12 de julio de 2011, *Diario Oficial n.º 48.128*), Estatuto Anticorrupción:

“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...) Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal...” (Ley 1474, art. 83, 2011)

“Facultades y deberes de los Supervisores y los Interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.” (Ley 1474, art. 84, 2011)

El Decreto Distrital 158 (2002), por medio del cual se modifican los estatutos de la promotora Inmobiliaria de Medellín y se cambia su denominación a EDU:

“Naturaleza jurídica. La empresa Industrial y Comercial del Estado Empresa de desarrollo urbano “EDU”, es una persona jurídica del orden municipal, dotada de autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio. Sus actuaciones se sujetarán a las reglamentaciones establecidas en la ley y en estos estatutos. Es en consecuencia, sujeto de los derechos y obligaciones inherentes a la personalidad

⁴⁹ Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011.

jurídica, de conformidad con las normas generales que para este tipo de entidades le sean aplicables...” (Decreto Distrital 158, art. 2, 2002)

“Objeto. La empresa Industrial y Comercial del Estado Empresa de desarrollo urbano “EDU”, tiene como objeto el desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, representativos para el mejoramiento de la ciudad de Medellín y el bienestar de los ciudadanos, que incluyen entre otros aspectos: gestión de vivienda, promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios, buscando en todo que sea autocosteable, mediante la explotación económica, sin lesionar el derecho general al uso del espacio público donde éste se presente. (...) Así mismo podrá realizar alianzas estratégicas, asociaciones a riesgo compartido y suscribir cualquier tipo de convenios o contratos de colaboración empresarial, que le permitan el cumplimiento de su objeto; participar en actividades para el fomento de la innovación, en los campos relacionados con los servicios que constituyen su objeto y suscribir convenios para ofrecer o recibir cooperación técnica, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia; y en general. Todas aquellas actividades que se encuentren dentro de su objeto social o sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.” (Decreto Distrital 158, art. 5, 2002)

El Consejo de Estado (2007) definió que:

“...El principio de economía. Cabe de entrada precisar que este principio tiene diversos matices según el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, tanto en los procesos de selección como en la ejecución de los contratos, que propenden por una administración eficaz y eficiente de la contratación pública, es decir, de una parte, con las reglas establecidas en esta norma inspirada en el principio de economía se busca obtener los fines de la contratación (eficacia), pero, de otra, maximizar los beneficios colectivos perseguidos con el menor uso de recursos públicos (eficiencia), en el marco de actuaciones administrativas ágiles, celeras, sencillas y sin obstáculos de trámites engorrosos y requisitos innecesarios...” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, fallo 31447 del 3 de diciembre de 2007)

El Consejo de Estado (2013), con relación al principio de planeación señaló que:

“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, (...) De otro lado, el cumplimiento del deber de planeación permite hacer efectivo el principio de economía, previsto en la Carta y en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, (...) Así que entonces en este caso se estará en presencia de un contrato con objeto ilícito porque se está contraviniendo las normas imperativas que ordenan que los contratos estatales deben estar debidamente planeados para que el objeto contractual se pueda realizar y finalmente se pueda satisfacer el interés público que envuelve la prestación de los servicios públicos.” (Consejo de Estado, Sala Contenciosa Administrativa, Sección Tercera, Subsección C Sentencia 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315), del 24 de abril de 2013)

De igual manera, el Consejo de Estado (2012), argumenta sobre la previsión en la planeación contractual que:

“...la previsibilidad o de contingencias plenas, que tiene como postulado básico el de la estructuración previsiva del contrato estatal” y “efectuar entre otras las siguientes tareas administrativas: Identificación de factores que pueden frustrar los resultados previstos de un negocio; identificación de variables que

influyan de alguna manera en la afectación a los resultados esperados en todos sus aspectos; utilización de la mejor información posible, la más confiable y de mejor calidad en torno al correspondiente negocio, incluso la surgida de antecedentes históricos contractuales de la entidad; manejo y evaluación de información conocida, procesada y alta calidad; evaluación de diferentes escenarios en torno a la probabilidad de ocurrencia de contingencias; identificación de las particularidades de cada riesgo (...)" (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 1 de febrero de 2012)

En el mismo sentido, el Consejo de Estado (2014) estableció que:

"...Ahora, en lo atinente al parámetro de oportunidad es bien sabido que este tiene relación con el momento en que ha de celebrarse el contrato y con la duración de su ejecución ya que, en cuanto a lo primero, debe procederse a la celebración del negocio cuando todos los factores jurídicos, económicos, técnicos, materiales, operativos, temporales, climáticos, etc., que sean previsibles, aseguren la mayor probabilidad de que la ejecución del objeto contractual se llevará a feliz término, y, en cuanto a lo segundo, involucra la inmediata y eficiente prestación del servicio público y el precio real de las cosas o servicios que serán objeto del contrato..." (Consejo de Estado, sentencia del 26 de febrero de 2014)

La Resolución 1400 (del 28 de junio de 2020) del Ministerio de Cultura⁵⁰, definió que el Grupo de Infraestructura Cultural tiene, entre otras, las siguientes funciones:

"1. Desarrollar acciones que contribuyan a la construcción, mejoramiento y dotación de la infraestructura cultural, de acuerdo con las características geográficas y arquitectónicas de la región.
2. Prestar asesoría a los entes territoriales y orientar a la comunidad en general en la gestión, formulación, viabilidad técnica y ejecución de proyectos de infraestructura cultural..." (Resolución 1400, art. 2, numeral 7.9, 2020)

El Manual de Interventoría y Supervisión de Contratos y Convenios del Ministerio de Cultura (Resolución 3034 del 25 de septiembre de 2019):

"Responsabilidades del interventor y Supervisor. – El interventor y el supervisor serán responsables ante la entidad, del oportuno y eficaz seguimiento, vigilancia, control técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato o convenio, hasta su liquidación; las órdenes y sugerencias que impartan deberán enmarcarse en los términos del respectivo contrato o convenio haciéndolas constar por escrito. Responderán disciplinaria, civil, fiscal, patrimonial y penalmente por sus acciones u omisiones de incumplimiento a sus deberes, según el caso." (Resolución 3034, art. 7, 2019)

"Obligaciones relacionadas con aspectos técnicos. – 13. Verificar la falta, entrega tardía o suministro incompleto de materiales, insumos o consumibles requeridos para la ejecución de actividades..." (Resolución 3034, art. 9.4.2, 2019)

"Obligaciones relacionadas con aspectos financieros. – 3. Revisar y aprobar los informes, las cuentas y soportes para efectos de los pagos o desembolsos que se deban efectuar al interventor, contratista o ejecutor..." (Resolución 3034, art. 9.4.3, 2019)

"Obligaciones comunes de los supervisores e interventores. – El supervisor e interventor debe revisar y avalar toda solicitud relativa a la modificación, adición, prórroga, cesión, suspensión, reinicio y/o liquidación del contrato o convenio a su cargo, e igualmente deberá, según corresponda, recibir y revisar los bienes, servicios u obras que se ejecuten en el marco del contrato o convenio y verificar que se hayan desarrollado con fundamento en las condiciones señaladas en el mismo..." (Resolución 3034, art. 9.5, 2019)

50 Por la cual se establecen los grupos internos de trabajo en el Ministerio de Cultura, se determinan sus funciones y se dictan otras disposiciones.

“Informes de Interventoría y Supervisión. – El Interventor, y en los casos que no se haya contratado interventoría externa, el Supervisor, presentará los informes a que haya lugar, establecidos en el presente manual y en el contrato o convenio, los cuales deben contener aspectos técnicos, administrativos y financieros que reflejen el desarrollo y el estado actual del contrato o convenio. En caso de contarse con interventoría externa, el Interventor rendirá los informes al Supervisor, en caso contrario, este último los dejará como evidencia de la vigilancia...” (Resolución 3034, art. 11, 2019)

“Límites de la Interventoría y de la Supervisión. – 2. Recibir a satisfacción, bienes, obras o servicios que no correspondan al objeto o condiciones contractuales (...) 8. Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones. (...) 10. Transar o conciliar deferencias sin las autorizaciones respectivas.” (Resolución 3034, art. 12, 2019)

El Contrato Interadministrativo 4564 (12 de noviembre de 2021) celebrado entre el Ministerio de Cultura, el municipio de El Carmen de Viboral (Departamento de Antioquia) y la EDU, por \$21.781.204.211, de los cuales \$19.581.204.211 fueron aportados por el Ministerio de Cultura⁵¹ y \$2.200.000.000 contribuidos por el Municipio de El Carmen de Viboral⁵²; del total, \$1.344.621.209 corresponden a la Gerencia de la EDU. El plazo de ejecución inicial se estableció en ocho meses a partir del acta de inicio del 16 de noviembre de 2021:

“Prestar Los servicios para: "Realizar la Gerencia integral y administración de recursos para adelantar las gestiones técnicas, jurídicas, administrativas, financieras y contables necesarias para la selección, contratación, ejecución, supervisión y liquidación para los siguientes proyectos de infraestructura cultural: Construcción y dotación de la escuela de música del Municipio Ciudad Bolívar, Construcción y dotación del Teatro Municipal de EL Carmen de Viboral, Ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura Del Municipio de Gómez Plata, todos en el Departamento de Antioquia.” (Contrato Interadministrativo 4564, cláusula primera, 2021)

“Obligaciones Especiales: (...) 2. Entregar para aprobación de la supervisión, dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la firma del Contrato, un cronograma de ejecución del Contrato interadministrativo donde se establezcan los tiempos para estructuración, selección, contratación, ejecución y liquidación de los contratos derivados y posterior liquidación del Contrato interadministrativo. (...) 24. Reintegrar los rendimientos financieros de los recursos aportados por el Ministerio de Cultura si los hubiere, a la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional a la cuenta vigente, dentro de los primeros cinco días del mes siguiente al que se generaron y remitir copia del comprobante de consignación al Ministerio de Cultura Grupo Gestión Financiera y Contable, con el fin de realizar los registros contables a que haya lugar. (...) 26. Manejar, conocer y dar aplicación a los manuales de supervisión e interventoría, vigentes del Ministerio de cultura y utilizar los formatos de calidad o demás sugeridos por la Entidad, para el correcto seguimiento y ejecución del contrato interadministrativo. (...) 28. Disponer de los medios necesarios para el mantenimiento, cuidado y custodia de la documentación objeto del presente contrato. 29. Entregar al Ministerio de Cultura, una vez finalizado el plazo contractual o cuando así sea requerido, los documentos que en desarrollo de este contrato se hayan producido, así como todos los archivos generados en cumplimiento de sus obligaciones de acuerdo a la Ley de archivo, debidamente escaneados. 30. Utilizar la imagen del Ministerio, de acuerdo con los lineamientos establecidos por estas entidades. 31. Liquidar el contrato interadministrativo y los contratos derivados.” (Contrato Interadministrativo 4564, cláusula segunda, 2021)

“Valor: El valor del presente contrato para efectos legales y fiscales lo constituye la suma de veintiún mil setecientos ochenta y un millones doscientos cuatro mil doscientos once pesos (\$ 21.781.204.211)

51 \$5.236.200.000 de la vigencia 2021 (CDP 566321 del 20 de octubre de 2021) y \$14.345.004.211 de vigencia futura 2022 (reporte comprobante compromiso presupuestal de gasto 1555121 del 12 de noviembre de 2021).

52 Según CDP 1007-2893 del 21 de septiembre de 2021.

M/CTE, valor que incluye todos los impuestos y costos a que haya ligar para la ejecución del objeto del contrato...” (Contrato Interadministrativo 4564, cláusula quinta, 2021)

“Duración: EL término de duración del presente contrato es de ocho (8) meses, a partir del cumplimiento de los requisitos de ejecución. Parágrafo: la Empresa deberá presentar el cronograma de actividades, mismo que será revisado y validado por la supervisión.” (Contrato Interadministrativo 4564, cláusula séptima, 2021)

“Comités: Para la ejecución del presente contrato interadministrativo se constituirán dos (2) comités con obligaciones y funciones específicas de la siguiente forma: (i) Comité técnico y de seguimiento contractual: el presente comité estará conformado así: un supervisor designado mediante comunicación escrita por la Empresa, acompañado por el apoyo a la supervisión designado para el proyecto (si lo hubiere) y el supervisor designado por el Ministerio, acompañado por el apoyo a la supervisión designado para el proyecto (si lo hubiere).” (Contrato Interadministrativo 4564, cláusula décima novena, 2021)

El 22 de octubre de 2020, el alcalde del municipio del Carmen de Viboral presentó un oficio al Ministerio de Cultura, estableciendo la necesidad de adelantar el proyecto de la obra del Teatro del Carmen de Viboral en dos fases, siendo la primera la de estudios y diseños para la construcción del teatro y una segunda fase para la construcción y dotación del teatro. Por lo anterior, el Ministerio de Cultura, el Municipio del Carmen de Viboral y la EIC suscriben el contrato interadministrativo 3048 del 3 de diciembre de 2020 con objeto:

“Realizar la gerencia integral y administración de recursos para adelantar las gestiones técnicas, jurídicas, financieras y contables, necesarias para la selección, contratación, ejecución, supervisión y liquidación de la (I) fase: Estudios y diseños para la construcción del Teatro municipal Carmen de Viboral” (Contrato interadministrativo 3048, cláusula primera, 2020).

Este contrato se suscribió por \$400.000.000, con un plazo de ejecución inicial de cuatro meses, a partir del 11 de diciembre de 2020.

De esta manera, el EIC subcontrata a DEARCA SAS, con el objeto de realizar los estudios y diseños para la construcción del teatro Municipal del Municipio de El Carmen de Viboral, insumo para el contrato interadministrativo 4564 de 2021.

Luego de revisado el contrato interadministrativo 4564 de 2021 y sus contratos derivados, se evidenció debilidad en la aplicación de los principios de planeación y economía y en el proceso de viabilización de los proyectos, a cargo del Ministerio de Cultura: según el mapa de procesos y procedimientos adoptado por dicho Ministerio, evaluando para esto factores técnicos, administrativos y financieros, no obstante, se estableció que este proceso no se realizó de manera íntegra y trasladó riesgos inoportunos a la etapa de ejecución de las obras. Este ente de control avizora, como parte de los inconvenientes presentados para el inicio de las obras, los ajustes a los diseños o diferencias entre estos y los presupuestos de obra, situación que generó que las obras no se entregaran en plazos iniciales e incluso, a septiembre de 2022, se presentan atrasos significativos.

Procesos precontractuales por parte de la EDU

Como lo manifiesta el Consejo de Estado, la contratación directa es una forma más rápida, sencilla y expedita para la adquisición de bienes y servicios que, por su cuantía, naturaleza o urgencia manifiesta, no precisa ni requiere de los formalismos y múltiples etapas y términos

previstos para la licitación pública (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, fallo 31447 del 3 de diciembre de 2007). Si bien, la CGR no está cuestionando el uso de esta figura para la celebración del contrato interadministrativo 4564 de 2021, si evidencia que su uso no conllevó al Ministerio de Cultura a materializar y poner en uso, de manera oportuna y eficiente, los proyectos de infraestructura cultura en los municipios de El Carmen de Viboral, Gómez Plata y Ciudad Bolívar.

Lo anterior, considerando que, los contratos de obra derivados tienen fechas de inicio entre el 22 y el 29 de marzo de 2022, aun cuando el contrato interadministrativo tuvo acta de inicio el 16 de diciembre de 2021; en otras palabras, de los ocho meses de plazo de ejecución del contrato interadministrativo, la EDU empleó más de tres meses en los procesos de contratación, dejando menos de cinco meses para la ejecución de las obras. Por otra parte, para el momento de terminación del plazo de ejecución inicial (octubre de 2022), los proyectos de construcción procedentes de este contrato interadministrativo presentaban una ejecución física inferior al 50%.

Cronograma de Ejecución del Contrato

La CGR no evidenció, dentro del expediente suministrado tanto por el Ministerio de Cultura como por la EDU, el **cronograma de ejecución de este contrato interadministrativo**, incumpliendo lo señalado en el numeral dos de la cláusula segunda, en el título obligaciones especiales del contrato interadministrativo 4564 de 2021⁵³. También se evidenció que, a pesar de no haber recibido este cronograma de ejecución, el Ministerio de Cultura no realizó gestión alguna solicitándole a la EDU para solicitar el cumplimiento de esta obligación.

El objeto de este cronograma era permitir al Ministerio de Cultura controlar las actividades de la gerencia desarrollada por la EDU en las distintas fases de los proyectos enmarcados en el contrato interadministrativo 4564 de 2021 (precontractual, contractual, ejecución y postcontractual). De igual manera, el cronograma de ejecución le permitía al Ministerio vigilar el avance de ejecución de cada proyecto, de acuerdo con lo estipulado en los contratos derivados para tres puntos de control:

- Al 30% (a los 63 días) el atraso máximo permitido era del 20%;
- Al 60% (a los 126 días) el atraso máximo permitido era del 15%;
- Al 90% (a los 189 días) el atraso máximo permitido era del 10%.

Estos controles no fueron efectivos, ya que, dentro de la correspondencia cruzada, no se evidenció ninguna alerta al respecto por parte de la EDU. El único documento que hace mención a los incumplimientos es el comunicado MC25620S2022 del 29 de agosto de 2022 por parte del Ministerio de Cultura, documento que resaltó que los tres proyectos tienen baja ejecución y los atrasos son significativos, cuando ya han transcurrido más de 140 días y no se tuvieron en cuenta los dos primeros puntos de control.

⁵³ "Obligaciones Especiales: "(...) 2. Entregar para aprobación de la supervisión, dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la firma del Contrato, un cronograma de ejecución del Contrato interadministrativo donde se establezcan los tiempos para estructuración, selección, contratación, ejecución y liquidación de los contratos derivados y posterior liquidación del Contrato interadministrativo".

Tabla 6. Avance Físico Contratos Derivados

(Corte al 26 de agosto de 2022)

Contrato	Objeto	Fecha acta inicio	Días transcurridos	Días de atraso	% de avance		
					Programado	Real físico	Atraso
3302-134	Ampliación y Mejoramiento de la Casa de la Cultura del Municipio de Gómez Plata, Departamento de Antioquia.	23 de marzo de 2022	148	67,2	53	21	- 32
3302-135	Construcción y Dotación de la Escuela de Música del Municipio Ciudad Bolívar, Departamento de Antioquia.	29 de marzo de 2022	142	88,2	72	30	- 42
3302-137	Construcción y Dotación del Teatro Municipal de El Carmen de Viboral, Departamento de Antioquia	22 de marzo de 2022	149	79,4	40	2	- 38

Fuente: Comunicado MC25620S2022 de fecha 29 de agosto de 2022 del Ministerio de Cultura a la EDU.

Elaborado: CGR

La comunicación MC25620S2022 del 29 de agosto de 2022 con su análisis de los atrasos, está en controversia con el otrosí tres del Contrato Interadministrativo 4564 de 2021, firmado el 5 de agosto de 2022 mediante el cual el Ministerio de Cultura aprobó dos meses de prórroga y adiciones en valores a cada uno de los contratos derivados (justificado en el incremento del costo del acero de refuerzo y reconocimiento de ítems de obra adicionales). Indica el Ministerio que:

“Con fundamento en lo anterior, teniendo en cuenta que el contrato interadministrativo 4564-2021 actualmente culmina el 15 de agosto del 2022 y los contratos derivados que supervisa la EDU iniciaron en el mes de marzo de 2022 y adicionalmente estas últimas justificaron que sus plazos de ejecución se vieron afectados por lluvias y por actividades no previstas solicitando así 2 meses adicionales que fueron avalados por la EDU, plazo que finaliza el 22 de diciembre del 2022, se requiere la prórroga del contrato interadministrativo 4564 del 2021 con el fin de que el contrato marco cuente con el plazo suficiente para la correcta ejecución, supervisión, seguimiento y liquidación de los contratos derivados, en aras de dar cumplimiento al objeto del contrato interadministrativo.” (Ministerio de Cultura, 2022).

Frente a esto, la CGR estableció que, tanto el Ministerio de Cultura como la EDU, desconocieron las particularidades de los proyectos enmarcados en este contrato interadministrativo, toda vez que los proyectos no tienen un mismo alcance físico y asignación de recursos diferentes. No obstante, los plazos de ejecución inicial asignados son iguales para los tres proyectos.

Tabla 7. Valores por ajustar - Contrato Interadministrativo 4564-2021 y Derivados

(Corte al 30 de septiembre de 2022)

Valores en Pesos corrientes

Contrato	Fecha acta inicio	Objeto	Valor contrato		
			Inicial	Actual	
4564 de 2021	16 de diciembre de 2021	Realizar La Gerencia integral y administración de recursos para adelantar las gestiones técnicas, jurídicas, administrativas, financieras y contables necesarias para la selección, contratación, ejecución, supervisión y liquidación para los siguientes proyectos de infraestructura cultural: Construcción y dotación de la escuela de música del municipio Ciudad Bolívar, Construcción y dotación del Teatro Municipal de EL Carmen de Viboral, Ampliación y mejoramiento de La Casa de	Total	21.781.204.211	24.872.721.442
			Ministerio de Cultura	19.581.204.211	21.922.721.442
			Municipio El Carmen de Viboral	2.200.000.000	2.950.000.000

Contrato	Fecha acta inicio	Objeto	Valor contrato		
				Inicial	Actual
		la Cultura Del Municipio de Gómez Plata, todos en el Departamento de Antioquia.			
		Costo de la Gerencia integral de la EDU	Intrínseco	1.344.621.209	1.535.470.144
Derivado 3302-134	23 de marzo de 2022	Ampliación y Mejoramiento de la Casa de la Cultura del Municipio de Gómez Plata, Departamento de Antioquia.	Derivado	2.410.515.988	2.411.818.569
Derivado 3302-135	29 de marzo de 2022	Construcción y Dotación de la Escuela de Música del Municipio Ciudad Bolívar, Departamento de Antioquia.	Derivado	2.433.173.712	3.215.332.189
Derivado 3302-137	22 de marzo de 2022	Construcción y Dotación del Teatro Municipal de El Carmen de Viboral, Departamento de Antioquia	Derivado	14.028.359.293	16.200.979.667
Derivado 3306-13	22 de marzo de 2022	Interventoría Técnica, Administrativa, Financiera, Legal y Ambiental para la ejecución de los Proyectos Derivados del Convenio 4564 de 2021 suscrito entre el Ministerio de Cultura, el Municipio de El Carmen de Viboral Antioquia y la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU	Derivado	895.689.200	1.509.120.873

Fuente: expediente contentivo contrato Interadministrativo 4564 de 2021 (Otro sí tres del 5 de agosto de 2022) del Ministerio de Cultura.

Elaborado: CGR

Dentro de este análisis se debe resaltar que ninguna de las tres obras, ha cumplido con los dos primeros puntos de control, pues ya han transcurrido más de 140 días y todos presentan atrasos mayores al 32%, sin que se muestre una gestión oportuna y eficiente por parte del Ministerio de Cultura y por la EDU, en el sentido de buscar un plan de contingencia o de reactivación de actividades.

Estudios y diseños de los proyectos

Este ente de control, evidencia como parte de los inconvenientes presentados para el inicio de las obras, los ajustes a los diseños o diferencias entre estos y los presupuestos de las obras. En resumen, se tiene lo siguiente:

- **Proyecto en El Carmen de Viboral:** la EDU, el 12 de enero de 2022, entregó al Ministerio de Cultura un reporte solicitando claridad sobre algunos componentes estructural, hidrosanitario y eléctrico de este proyecto⁵⁴. A partir de este oficio, se inició una secuencia de comunicaciones entre las partes (Ministerio, EDU, EIC, diseñador, contratista e interventoría) en búsqueda de solventar las diferencias y problemas evidenciados con los estudios y diseños. Para la fecha de la visita (septiembre de 2022), estas dificultades no habían sido subsanadas en su totalidad y la construcción continuaba atrasada de manera significativa. La CGR evidenció que ni la supervisión del Ministerio ni la gerencia por parte de la EDU fueron diligentes, eficientes y efectivos en la solución de problemas.
- **Proyecto en Gómez Plata:** luego del primer mes de ejecución del contrato de obra derivado, el Ministerio informó al municipio sobre inconsistencias y faltantes en los diseños. El principal problema se refiere a la incertidumbre en el estado y la capacidad estructural de la edificación para la ampliación en altura. En junio de 2022, las partes acuerdan reducir el alcance del proyecto y no realizar la ampliación de la edificación en un cuarto piso. Transcurrieron tres meses en solución de controversias de estudios y

54 Comunicación 100.1-20223000059

diseños. Así las cosas, la CGR evidencia falta de supervisión, gestión y gerencia por parte del Ministerio de Cultura y de la EDU, de manera respectiva.

Estado de las obras

Como se constató durante las visitas de inspección realizadas por la CGR en septiembre de 2022, los tres frentes de trabajo mostraron ejecuciones físicas por debajo del 50% y el Contrato 3302-137 de 2022 (Teatro El Carmen de Viboral) se encontró suspendido y con avance menor al 3%; aun cuando las fechas iniciales de entrega de los proyectos eran del 17 al 24 de octubre del 2022

Encargo fiduciario para la gestión de los recursos

Dentro del contrato interadministrativo 4564 de 2021, las partes debían participar en el comité fiduciario y suscribir las actas correspondientes, según cláusula segunda, numerales cinco, 23 y 25 de las obligaciones especiales de la EDU. No obstante, a octubre de 2022, no se había realizado ningún comité fiduciario, tal como lo manifestó el Ministerio en reunión con la CGR el 27 de octubre de 2022. Denotando debilidad en la supervisión por parte del Ministerio y en la gerencia de la EDU, al no utilizar todas las herramientas disponibles para el seguimiento a los recursos comprometidos.

De manera adicional, a octubre de 2022, la EDU (Fiducia Central) no ha reintegrado los rendimientos financieros generados en el encargo fiduciario a la cuenta del Tesoro Nacional, transgrediendo la cláusula segunda, numeral 24 de las obligaciones especiales y sin gestión por parte del Ministerio para demandar el cumplimiento de esta obligación.

Al respecto, el informe fiduciario de septiembre de 2022, en el numeral tres “Hechos relevantes” declara:

“De conformidad con lo señalado en el numeral 1.3, de la Cláusula Primera en concordancia, con lo señalado en la Cláusula Sexta y numeral 9.3, de la Cláusula Novena, en los que señala la movilización de los rendimientos financieros a cada una de las entidades aportantes, nos permitimos informar que a la fecha no se ha realizado este proceso debido a que hace falta se indiquen los datos de la cuenta a la que debe efectuarse esta operación”. (EDU, informe fiduciario, septiembre de 2022).

Las anteriores situaciones se originaron por incumplimiento normativo referida al control y seguimiento del proceso contractual y transgredir el clausulado de este contrato. Así mismo, se causó por desconocimiento del Grupo de Infraestructura Cultural del Ministerio de Cultura de las funciones asignadas según la Resolución 1400 del 28 de junio de 2020; específicamente, “realizar, previa designación del ordenador del gasto, la supervisión a las obras contratadas por el Ministerio de Cultura” (Resolución 1400, numeral cuatro, apartado 7.9, 2020).

Generando riesgo e inoportunidad en la inversión de los recursos destinados para la construcción de escenarios culturales para que cada uno de estos municipios puedan contar con las estructuras adecuadas para su desarrollo cultural. Además, que los rendimientos financieros generados en el encargo fiduciario no estén disponibles en la cuenta del Tesoro Nacional.

Cabe precisar que el contratista debe colaborar en lo necesario para el cumplimiento del objeto contractual para de esta manera evitar dilaciones en todas las etapas del contrato (Ley 80, art. 5, 1993). La EDU como contratista del contrato interadministrativo, no comunicó en debida forma y

oportunidad al Ministerio de Cultura, de todas las observaciones e incongruencias que se presentaron en la etapa previa para la ejecución de la obra.

La EDU como empresa industrial y comercial del estado, sujeta a la normatividad privada como pública, debe ceñirse a los principios orientadores de la contratación estatal, por tal motivo, sus actuaciones precontractuales y postcontractuales en desarrollo del contrato interadministrativo 4564 de 2021 se presentan como conductas violatorias a los principios de economía (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Fallo 31447 del 3 de diciembre de 2007) y planeación (Ley 80, art. 25, 1993), atentando con el equilibrio del contrato durante la ejecución de las obras.

Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, conforme con la Ley 734 de 2002⁵⁵.

Respuesta del Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura señaló en su respuesta que:

“El Ministerio ha realizado seguimiento a los proyectos, lo cual se evidencia en los múltiples requerimientos que ha hecho a la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín - EDU en relación con el contrato interadministrativo 4564 de 2021.

(...) El Ministerio de Cultura ha venido realizando diferentes actividades como comités técnicos virtuales y presenciales, envío de comunicados, gestiones técnicas y administrativas para atender requerimientos presentados por la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU y sus contratistas derivados de obra e interventoría.

Teniendo en cuenta los inconvenientes presentados en el desarrollo de los proyectos citados anteriormente, se ha solicitado a la Gerencia Integral el cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas en el contrato interadministrativo, mediante las comunicaciones y correos electrónicos que se relacionan a continuación:

- MC07253S2022 del 18 de enero de 2022 con asunto Requerimiento y Reiteración oficio MC30911S2022 del 21 de noviembre de 2021, "ENTREGABLES CONVENIO 3048 2021", en el cual se solicitaba a la Empresa Inmobiliaria y de Servicios de Cundinamarca atender a cada una de las observaciones de la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín EDU.

(...) Adicionalmente, bajo la supervisión de la Coordinación del Grupo de infraestructura se vienen realizando trabajos articulados entre el Ministerio de Cultura, la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín - EDU y los contratistas derivados de cada proyecto para poder implementar un plan de contingencia y poder cumplir con el objeto del Contrato Interadministrativos 4564-2021.

En razón a lo anteriormente expuesto se evidencia que se ha ejercido la supervisión por parte del Ministerio.” (Ministerio de Cultura, 2022).

55 Modificada por la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021

Respuesta de la EDU

La EDU dio respuesta así:

“Cronograma de Ejecución del Contrato

“(…) se da claridad sobre la entrega de cronograma, el cual fue remitido al Ministerio de Cultura el día 6 de Enero de 2022, mediante correo electrónico, copiado y pegado a continuación:

Se anexan a esta respuesta el cronograma del Contrato interadministrativo (…).

Igualmente, como se menciona en la Minuta del Contrato interadministrativo, en Obligaciones Especiales en la Cláusula Sexta. Forma de Pago, la cual prescribe: “(…) los cuales, serán girados una vez se dé la constitución de la fiducia o patrimonio autónomo, aprobación del cronograma de ejecución por parte de la supervisión, presentación en el aplicativo AZ DIGITAL de la factura correspondiente si a ello hubiere lugar, entrega de garantías y el certificado de cumplimiento expedido por el supervisor del contrato”. (subrayas fuera de texto)

(…) Para que el Ministerio realizara el desembolso de los recursos a la Fiducia, era necesario el envío del Cronograma en mención por parte de la EDU, a lo que, por medio de correo electrónico el Ministerio de Cultura envía el certificado de desembolso el día 26 de enero de 2022 a la Empresa de Desarrollo Urbano y así mismo es enviado a la Fiduciaria Central por parte de la entidad, (…)

Con relación al punto en el que se menciona el tema del incumplimiento:

“Estos controles no fueron efectivos, ya que, dentro de la correspondencia cruzada, no se evidenció ninguna alerta al respecto por parte de la EDU. El único documento que hace mención a los incumplimientos es el comunicado MC25620S2022 del 29- 08-2022 por parte del Ministerio de Cultura (…)

Resulta oportuno manifestar con relación a este párrafo específico, que la EDU da respuesta al comunicado de incumplimiento, enviado por el Ministerio de Cultura mediante oficio con radicado 20222007952 del 29 de agosto de 2022 (Anexo 4), donde se mencionan los pendientes que se tenían por parte del Ministerio referente a los diseños, y hasta la fecha, aun se tienen dudas y observaciones pendientes a los diseños de los proyectos en ejecución, por lo que esto ha venido generando atrasos que no son imputables a la Entidad ni al contratista; aclarando que por tal razón, la entidad no ha iniciado procesos de incumplimiento (…)

Con respecto al “Encargo fiduciario para la gestión de los recursos” donde, según el contrato celebrado con el Ministerio de Cultura, en el Clausulado Obligaciones especiales (…), manifestamos que para la Empresa de Desarrollo es importante celebrar el comité Fiduciario, el cual es ente encargado del seguimiento, administración, destinación y control de los aportes previstos en el CONTRATO INTERADMINISTRATIVO, por lo que para dar inicio al mismo, la Fiduciaria Central remitió a la EDU formatos donde se debían dar a conocer los profesionales delegados, comunicación que se allegó tanto al Ministerio de Cultura, como al Municipio del Carmen de Viboral, con el fin de poder dar inicio a los mencionados comités mensuales de seguimiento y verificación de los pagos realizados, a lo que no se recibió respuesta por parte del Ministerio ni del Municipio del Carmen de Viboral. (se anexa la trazabilidad correos) (Anexo 5).

Es importante aclarar que, para proceder con los pagos, no era obligación realizar con anterioridad el comité fiduciario; sin embargo, la Entidad realizó el cumplimiento de todos los requisitos necesarios para los diferentes pagos realizados; concordante con la respuesta de la Fiduciaria al Ministerio de Cultura, radicado EM002048 del 25 de octubre del 2022 (…)” (EDU, 2022)

Análisis de la respuesta

Es pertinente resaltar que el contrato interadministrativo 4564-2021 entre el Ministerio de Cultura y la EDU fue suscrito el 12 de noviembre 2021; no obstante, las suscripciones de los contratos de obra de los tres proyectos tienen fecha en marzo de 2022.

Dentro del Cronograma presentado por la EDU⁵⁶ se esbozan las actividades, simultáneas e idénticas para dos de los proyectos Teatro Municipal y Casa de la Cultura), sin importar alcances y valores asignados; en cuanto a la Escuela de Música, se evidencia que la revisión de presupuesto pasó de 15 a 34 días y la ejecución de obra, de 145 a 126 días. La CGR evidencia en este cronograma:

1. La no inclusión de las actividades propias del contrato interadministrativo 4564 de 2021, más allá de la contratación derivada;
2. La no inclusión de las actividades de la contratación, ejecución y liquidación de la interventoría;
3. La no inclusión de la revisión de diseños y estudios especializados;
4. La no inclusión de los hitos de control (según el avance de las obras y en conformidad con las minutas de los contratos derivados).

Una ejecución de obra de 145 días (56%), comparado con un tiempo de 95 días (37%) para etapa precontractual (revisión y licitación), tanto para el Teatro de El Carmen de Viboral con un presupuesto de \$14.081.739.678, cómo para la ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura del Municipio de Gómez Plata con un presupuesto de \$2.433.903.882 pesos. Así mismo, una ejecución de obra de 126 días (48%), comparado con un tiempo de 114 días (44%) para etapa precontractual (revisión y licitación) para la construcción y dotación de la Escuela de Música del Municipio Ciudad Bolívar, con un presupuesto de \$2.411.818.569

Adicional el Cronograma no incluyó los hitos de control (según el avance de las obras), incluidos en cada uno de los contratos derivados. Evidenciando así la falta en la planificación de los proyectos de obra.

Con relación al tema de incumplimiento, dentro de la respuesta presentada por el Ministerio se incluyó el comunicado MC25620S2022 del 29 de agosto de 2022, el cual fue respondido por la EDU en el sentido de señalar que los atrasos no son imputables ni a la empresa ni al contratista, razón por la cual no se iniciaron procesos de incumplimiento (Ministerio de Cultura, 2022)⁵⁷. Esta argumentación tiene muchos matices y no es tan absoluta como la EDU pretende sustentar. Al analizar cada uno de los contratos de manera individual, se tiene que:

1. Para el contrato 3302-134 (Casa de la Cultura), los diseños ajustados fueron entregados por el municipio el 9 de agosto de 2022, de acuerdo con lo declarado por la interventoría durante la vista fiscal de la CGR en septiembre de 2022;

56 Anexo tres del oficio 100.1-20223008315 del 16 de noviembre de 2022 de la EDU.

57 Oficios 100.1-20223008315 del 16 de noviembre de 2022 de la EDU y 2022ER0191813 del 15 de noviembre de 2022 del Ministerio de Cultura.

2. Para el contrato 3302-135 (Escuela de Música), los diseños fueron suministrados por el Ministerio de Cultura y requirieron ajustes por la implantación del proyecto, de acuerdo con lo declarado por la interventoría durante la vista fiscal de la CGR en septiembre de 2022;
3. Para el contrato 3302-137 (Teatro Municipal), los diseños a septiembre de 2022 aún se requerían de algunos ajustes y entrega de detalles. No obstante, el atraso presentado en este proyecto también fue producto de la falta de oportunidad y eficiencia por parte del contratista en la consecución del equipo adecuado para la construcción de la cimentación.

Como se evidencia, los diseños son un factor importante, más no el único en relación con los atrasos evidenciados. La EDU, no hizo uso de las herramientas y controles para acordados en las minutas de los contratos (por ejemplo, los tres puntos de control para vigilar atrasos).

Por otro lado, en relación con el encargo fiduciario, el hecho de que la EDU manifieste que envió dos correos⁵⁸ al ingeniero de apoyo a la Supervisión del Grupo de Infraestructura Cultural del Ministerio solicitando complementar la información requerida por la fiduciaria, no corresponde a la gestión suficiente y necesaria para dar cumplimiento al contrato en cuanto al control de la fiducia se refiere. En reunión el 27 de octubre de 2022 entre la EDU, Ministerio de Cultura y CGR, se evidenció lo siguiente:

1. Aun cuando la EDU denominó la reunión como el primer comité fiduciario, lo cierto fue que ese espacio fue solicitado por la CGR para aclarar la información sobre la fiducia constituida. La CGR evidencia que, luego de 10 meses de ejecución, no se había realizado ni un solo de estos comités;
2. En este espacio el Ministerio manifestó que no conocían ninguno de los informes de la fiduciaria;
3. Por lo discutido en esta reunión y en conformidad con el informe fiduciario de septiembre de 2022, los rendimientos financieros no han sido reintegrados al Ministerio de Cultura porque la fiduciaria manifestó desconocer los datos necesarios para realizar la operación⁵⁹.

Conforme con la legislación vigente en materia de contratación estatal, las partes involucradas están en el deber de colaborar de manera armoniosa para cumplir con el objeto propuesto⁶⁰.

Para los proyectos del contrato interadministrativo 4564 de 2021, los contratistas no reportaron de manera oportuna las observaciones sobre los diseños y el Ministerio no atendió las solicitudes de ajustes y complemento de manera adecuada y diligente.

58 Correos del 10 de febrero de 2022 y del 14 de febrero de 2022, anexo 5 del oficio 100.1-20223008315 del 16 de noviembre de 2022 de la EDU.

59 Informe fiduciario mensual de septiembre de 2022, *“De conformidad con lo señalado en el numeral 1.3, de la Cláusula Primera en concordancia, con lo señalado en la Cláusula Sexta y numeral 9.3, de la Cláusula Novena, en los que señala la movilización de los rendimientos financieros a cada una de las entidades aportantes, nos permitimos informar que a la fecha no se ha realizado este proceso debido a que hace falta se indiquen los datos de la cuenta a la que debe efectuarse esta operación, solicitud que se ha reiterado en repetidas oportunidades sin recibir respuesta al respecto, motivo por el cual se solicita la entrega de la información para proceder en tal sentido con la movilización de los rendimientos al Ministerio de Cultura”*.

60 Artículos 3, 4 y 5 de la Ley 80 de 1993.

Ratificando así, que tanto la EDU como el Ministerio de Cultura, presentan debilidades en el cumplimiento en la normatividad legal vigente, concerniente al control y seguimiento en la etapa de ejecución contractual, como también la transgresión del clausulado contractual, tanto del contrato Interadministrativo como de los contratos derivados, quebrantando el principio de economía y planeación de manera respectiva.

Por todo lo anterior, se configura el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria⁶¹.

Hallazgo 4. Ejecución del contrato de obra 3302-135 de 2022, derivado del contrato interadministrativo 4564-2021 (D, F)

En el contrato derivado 3302-135 del 02-03-2022, enmarcado en el contrato interadministrativo 4564-2021, para la construcción y dotación de la Escuela de Música del municipio Ciudad Bolívar, departamento de Antioquia, se reconocieron y pagaron cantidades de obra mayores a lo ejecutado, así como permisividad en el desconocimiento de la normatividad técnica y en los diseños del proyecto.

La Constitución Política (20 de julio de 1991, *Gaceta Constitucional n.º 116*):

“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado...” (Constitución Política de Colombia, art. 209, 1991)

La Ley 80 (del 28 de octubre de 1993, *Diario Oficio n.º 41.094*). Estatuto General de Contratación de la Administración Pública:

“De los Derechos y Deberes de los Contratistas. Para la realización de los fines de que trata el artículo 3o. de esta ley, los contratistas: (...) 2o. Colaborarán con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y entramientos que pudieran presentarse...” (Ley 80, art. 5, 1993)

“De la Normatividad Aplicable a los Contratos Estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley...” (Ley 80, art. 13, 1993)

“De los Principios en las Actuaciones Contractuales de las Entidades Estatales. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo...” (Ley 80, art. 23, 1993)

“Del Principio de Economía. En virtud de este principio: (...) 12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones o términos de referencia...” (Ley 80, art. 25, 1993)

61 Modificada por la Ley 1952 de 2019 y la Ley 2094 de 2021

“Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. (...) 4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia...” (Ley 80, art. 26, 1993)

La Ley 734 (5 de febrero de 2002, Diario Oficial n.º 44.708), Código Disciplinario Único:

“La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes...” (Ley 734, art. 23, 2002)

“Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.” (Ley 734, art. 27, 2002)

“Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario (...) 2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función...” (Ley 734, art. 34, 2002)

“Sujetos disciplinables. El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales, también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales...” (Ley 734, art. 53, 2002)⁶²

La Ley 1474 (12 de julio de 2011, *Diario Oficial n.º 48.128*), Estatuto Anticorrupción:

“Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...) Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal...” (Ley 1474, art. 83, 2011)

“Facultades y deberes de los Supervisores y los Interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o

⁶² Modificado por el art. 44, Ley 1474 de 2011.

pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente...” (Ley 1474, art. 84, 2011)

La Ley 610 (18 de agosto de 2000, *Diario Oficial n.º 44.133*):

“Daño patrimonial al estado. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.” (Ley 610, art. 6, 2000)

El Decreto 403 (16 de marzo de 2020, *Diario Oficial n.º 51.258*):

“Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: a) Eficiencia: En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores. b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. (...) c) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse 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...” (Decreto 403, art. 3, 2020)

El Decreto Distrital 158 (2002), por medio del cual se modifican los estatutos de la promotora Inmobiliaria de Medellín y se cambia su denominación a EDU:

“Naturaleza jurídica. La empresa Industrial y Comercial del Estado Empresa de desarrollo urbano “EDU”, es una persona jurídica del orden municipal, dotada de autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio. Sus actuaciones se sujetarán a las reglamentaciones establecidas en la ley y en estos estatutos. Es en consecuencia, sujeto de los derechos y obligaciones inherentes a la personalidad jurídica, de conformidad con las normas generales que para este tipo de entidades le sean aplicables...” (Decreto Distrital 158, art. 2, 2002)

“Objeto. La empresa Industrial y Comercial del Estado Empresa de desarrollo urbano “EDU”, tiene como objeto el desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, representativos para el mejoramiento de la ciudad de Medellín y el bienestar de los ciudadanos, que incluyen entre otros aspectos: gestión de vivienda, promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios, buscando en todo que sea autocosteable, mediante la explotación económica, sin lesionar el derecho general al uso del espacio público donde éste se presente. (...) Así mismo podrá realizar alianzas estratégicas, asociaciones a riesgo compartido y suscribir cualquier tipo de convenios o contratos de colaboración empresarial, que le permitan el cumplimiento de su objeto; participar en actividades para el fomento de la innovación, en los campos relacionados con los servicios que constituyen su objeto y suscribir convenios para ofrecer o recibir cooperación técnica, de conformidad con las normas vigentes sobre la materia; y en general. Todas aquellas actividades que se encuentren dentro de su objeto social o sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.” (Decreto Distrital 158, art. 5, 2002)

El Manual de Interventoría y Supervisión de Contratos y Convenios del Ministerio de Cultura (Resolución 3034 del 25 de septiembre de 2019):

“Responsabilidades del interventor y Supervisor. – El interventor y el supervisor serán responsables ante la entidad, del oportuno y eficaz seguimiento, vigilancia, control técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato o convenio, hasta su liquidación; las órdenes y sugerencias que impartan deberán enmarcarse en los términos del respectivo contrato o convenio haciéndolas constar por escrito. Responderán disciplinaria, civil, fiscal, patrimonial y penalmente por sus acciones u omisiones de incumplimiento a sus deberes, según el caso.” (Resolución 3034, art. 7, 2019)

“Obligaciones relacionadas con aspectos técnicos. – 13. Verificar la falta, entrega tardía o suministro incompleto de materiales, insumos o consumibles requeridos para la ejecución de actividades...” (Resolución 3034, art. 9.4.2, 2019)

“Obligaciones relacionadas con aspectos financieros. – 3. Revisar y aprobar los informes, las cuentas y soportes para efectos de los pagos o desembolsos que se deban efectuar al interventor, contratista o ejecutor...” (Resolución 3034, art. 9.4.3, 2019)

“Obligaciones comunes de los supervisores e interventores. – El supervisor e interventor debe revisar y avalar toda solicitud relativa a la modificación, adición, prórroga, cesión, suspensión, reinicio y/o liquidación del contrato o convenio a su cargo, e igualmente deberá, según corresponda, recibir y revisar los bienes, servicios u obras que se ejecuten en el marco del contrato o convenio y verificar que se hayan desarrollado con fundamento en las condiciones señaladas en el mismo...” (Resolución 3034, art. 9.5, 2019)

“Informes de Interventoría y Supervisión. – El Interventor, y en los casos que no se haya contratado interventoría externa, el Supervisor, presentará los informes a que haya lugar, establecidos en el presente manual y en el contrato o convenio, los cuales deben contener aspectos técnicos, administrativos y financieros que reflejen el desarrollo y el estado actual del contrato o convenio. En caso de contarse con interventoría externa, el Interventor rendirá los informes al Supervisor, en caso contrario, este último los dejará como evidencia de la vigilancia...” (Resolución 3034, art. 11, 2019)

“Límites de la Interventoría y de la Supervisión. – 2. Recibir a satisfacción, bienes, obras o servicios que no correspondan al objeto o condiciones contractuales (...) 8. Exonerar al contratista de cualquiera de sus obligaciones. (...) 10. Transar o conciliar deferencias sin las autorizaciones respectivas.” (Resolución 3034, art. 12, 2019)

El Contrato Aceptación de la Postura Contrato 3302-135 (del 2 de marzo de 2022), para la Construcción y Dotación de la Escuela de Música del Municipio Ciudad Bolívar, Departamento de Antioquia:

“De conformidad con la propuesta económica presentada por el contratista, el valor del contrato asciende a la suma de DOS MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO SETENTA Y TRES MIL SETECIENTOS DOCE PESOS (\$2.433.173.712.0) INCLUIDO AU valor que será cancelado de conformidad con lo estipulado en el numeral 8 y 9 de la ficha técnica así: Numeral (8) forma de pago: La Empresa de Desarrollo Urbano -EDU- pagara mensualmente el valor correspondiente a la obra ejecutada, previa presentación de las respectivas actas de obra o de reajustes (si aplica), elaboradas por el Contratista y aprobadas por el Interventor, con el visto bueno del Coordinador del Proyecto designado para el efecto por la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -EDU-. El valor del acta de pago será la suma de los productos de hito de avance terminado al 100% que resulten de multiplicar las cantidades de obra realmente ejecutadas y aprobadas por el Interventor, por los precios unitarios estipulados en el Formulario de Cantidades de Obra de la postura, de acuerdo con los Análisis de Precios Unitarios presentados por EL CONTRATISTA y aprobados por la subgerencia respectiva...” (Contrato Aceptación de la Postura Contrato 3302-135, p. 1, 2022)

El 12 de noviembre de 2021 el Ministerio de Cultura, el Municipio de El Carmen de Viboral (Antioquia) y la EDU suscribieron el contrato interadministrativo 4564 de 2021, con objeto:

“Prestar Los servicios para: "Realizar la Gerencia integral y administración de recursos para adelantar las gestiones técnicas, jurídicas, administrativas, financieras y contables necesarias para la selección, contratación, ejecución, supervisión y liquidación para los siguientes proyectos de infraestructura cultural: Construcción y dotación de la escuela de música del Municipio Ciudad Bolívar, Construcción y dotación del Teatro Municipal de EL Carmen de Viboral, Ampliación y mejoramiento de la Casa de la Cultura Del Municipio de Gómez Plata, todos en el Departamento de Antioquia.” (Contrato interadministrativo 4564, cláusula primera, 2021)

Este contrato se suscribió por \$21.781.204.211, de los cuales \$19.581.204.211 fueron aportados por el Ministerio de Cultura⁶³ y \$2.200.000.000 contribuidos por el Municipio de El Carmen de Viboral⁶⁴; del total, \$1.344.621.209 corresponden a la Gerencia de la EDU. El plazo de ejecución inicial se estableció en ocho meses a partir del acta de inicio del 16 de noviembre de 2021.

Condición

La CGR entre el 26 al 29 de septiembre de 2022, realizó visita fiscal al contrato derivado 3302-135 de 2022, para la obra de la Escuela de Música en Ciudad Bolívar (Antioquia), en compañía de representantes del Ministerio de Cultura, de la EDU, de la Interventoría, del constructor y de la Alcaldía de Ciudad Bolívar. Durante esta, se evidenció que esta obra se encontraba en ejecución, avizorándose trabajos de las siguientes actividades: terminación de los filtros para los drenajes internos (administración y bodega de instrumentos), trabajos de mampostería (muros con dovelas) en los dos centros de ensayo tres (mellizos uno y dos), así como en el aula teórica, cafetería y batería baños, armada del refuerzo para la placa de cubierta del centro ensayo dos, entre otros; en la obra estaban laborando: residente de interventoría, residente de obra, nueve oficiales, 10 ayudantes, almacenista y dos celadores.

Durante el recorrido realizado, se tomaron algunas medidas a las estructuras terminadas (muros pantalla, columnas, se midieron las distancias libres entre muros y columnas (para verificación de cimentación), dimensiones de las placas de cubierta, pendientes de drenaje cubiertas, entre otros; dentro de estas mediciones se evidenció que algunas de las estructuras (terminadas) fueron construidas de menor tamaño a lo diseñado, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 11. Medición de muros

Muro	Nombre Salón	Altura Viga Inferior	Altura Muro Pantalla	Longitud Muro				Unidades en metros	
				Medición Campo	Diseño	Diferencia		Espesor Viga Superior	Altura Bordillo Superior
M1	Administración	0,33	3,62	3,20	3,44	-0,24	X	0,35	0,10
M6	Bodega de Instrumentos	0,33	3,60	4,24	4,40	-0,16	X	0,35	0,10
M1	Centro de Producción	0,41	3,63	3,27	3,40	-0,13	X	0,35	0,12
M2	Centro Ensayo 1	0,35	2,62	2,77	2,90	-0,13	X	0,35	Sin fundir
M3	Centro Ensayo 2	0,40	2,62	4,93	5,20	-0,27	X	Sin fundir	Sin fundir
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 1)	0,42	3,62	3,68	3,90	-0,22	X	Sin fundir	Sin fundir
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 2)	0,42	3,59	3,73	3,90	-0,17	X	Sin fundir	Sin fundir

63 \$5.236.200.000 de la vigencia 2021 (CDP 566321 del 20 de octubre de 2021) y \$14.345.004.211 de vigencia futura 2022 (reporte comprobante compromiso presupuestal de gasto 1555121 del 12 de noviembre de 2021).

64 Según CDP 1007-2893 del 21 de septiembre de 2021.

Muro	Nombre Salón	Altura Viga Inferior	Altura Muro Pantalla	Longitud Muro			Espesor Viga Superior	Altura Bordillo Superior
				Medición Campo	Diseño	Diferencia		
M5	Estación de Audio	0,42	2,66	3,21	3,40	-0,19	X	Sin fundir
M6	Aula Teórica	0,40	3,62	4,32	4,45	-0,13	X	Sin fundir
M7	Batería Baños	0,42	2,63	5,28	5,50	-0,22	X	Sin fundir
M6	Cafetería	0,42	3,62	4,25	4,40	-0,15	X	Sin fundir
				Promedio		-0,18		

Fuente: Datos tomados en visita de campo por personal de la CGR.
 Elaborado: CGR

Tabla 12. Medición Espesores de muros

Unidades en metros

Muro	Nombre Salón	Columna Izquierda			Espesor Central		Columna Derecha		
		Ancho Muro	Ancho Columna	Reducción			Reducción	Ancho Columna	Ancho Muro
M1	Administración	0,26	0,55	-0,15	0,11	0,12	-0,15	0,61	0,27
M6	Bodega de Instrumentos	0,26	0,56	-0,15	0,11	0,11	-0,15	0,55	0,26
M1	Centro de Producción	0,26	0,56	-0,15	0,11	0,11	-0,16	0,56	0,26
M2	Centro Ensayo 1	0,26	0,60	-0,15	0,11	0,12	-0,15	0,56	0,27
M3	Centro Ensayo 2	0,27	0,61	-0,15	0,12	0,11	-0,15	0,55	0,26
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 1)	0,26	0,55	-0,15	0,11	0,11	-0,15	0,55	0,26
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 2)	0,27	0,57	-0,16	0,11	0,12	-0,15	0,60	0,27
M5	Estación de Audio	0,26	0,55	-0,15	0,11	0,11	-0,15	0,60	0,26
M6	Aula Teórica	0,27	0,61	-0,15	0,12	0,12	-0,16	0,61	0,27
M7	Batería Baños	0,26	0,60	-0,15	0,11	0,12	-0,14	0,56	0,26
M6	Cafetería	0,26	0,55	-0,15	0,11	0,11	-0,15	0,56	0,26

Fuente: Datos tomados en visita de campo por personal de la CGR.
 Elaborado: CGR

Tabla 13. Medición de luces⁶⁵ entre muros y columnas

Unidades en metros

Muro	Zona de Referente (medición en el frente)	Ubicación Medición	Punto Inicial	Punto Final	Longitudes			
					Medición Campo	Diseño	Diferencia	
N/A	Frente a la Entrada	Eje Central	C1		12,48	12,45	0,03	Cumple
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 1)	Eje Central		C1				
M1	Centro de Producción	Eje Central	C1		18,44	18,45	-0,01	Cumple
M6	Aula Teórica	Eje Central		C1				
M1	Administración	Costado Sur	Muro Pantalla	C3A	5,97	6,13	-0,16	No cumple
		Costado Norte	Muro Pantalla	C3A	5,90	6,07	-0,17	No cumple
M6	Bodega de Instrumentos	Costado Sur	Muro Pantalla	C3A	7,55	7,75	-0,20	No cumple

65 Separación entre elementos.

Muro	Zona de Referente (medición en el frente)	Ubicación Medición	Punto Inicial	Punto Final	Longitudes			
					Medición Campo	Diseño	Diferencia	
		Costado Norte	Muro Pantalla	C3A	7,56	7,75	-0,19	No cumple
M1	Centro de Producción	Costado Occidente	Muro Pantalla	C3A	4,85	5,16	-0,31	No cumple
		Costado Oriente	Muro Pantalla	C3A	4,86	5,15	-0,29	No cumple
M2	Centro Ensayo 1	Costado Occidente	Muro Pantalla	C3A	5,49	5,68	-0,19	No cumple
		Costado Oriente	Muro Pantalla	C3A	5,49	5,68	-0,19	No cumple
M3	Centro Ensayo 2	Costado Norte	Muro Pantalla	C3B	5,77	5,92	-0,15	No cumple
		Costado Sur	Muro Pantalla	C3B	5,70	5,91	-0,21	No cumple
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 1)	Costado Norte	Muro Pantalla	C3A	4,70	4,88	-0,18	No cumple
		Costado Sur	Muro Pantalla	C3A	4,78	4,88	-0,10	No cumple
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 2)	Costado Norte	Muro Pantalla	C3A	4,69	4,88	-0,19	No cumple
		Costado Sur	Muro Pantalla	C3A	4,77	4,88	-0,11	No cumple
M5	Estación de Audio	Costado Norte	Muro Pantalla	C3A	5,52	5,70	-0,18	No cumple
		Costado Sur	Muro Pantalla	C3A	5,49	5,70	-0,21	No cumple
M6	Aula Teórica	Costado Oriente	Muro Pantalla	C3A	8,27	8,49	-0,22	No cumple
		Costado Occidente	Muro Pantalla	C3A	8,28	8,49	-0,21	No cumple
M7	Batería Baños	Costado Oriente	Muro Pantalla	C3A	8,56	8,76	-0,20	No cumple
		Costado Occidente	Muro Pantalla	C3A	8,55	8,76	-0,21	No cumple
M6	Cafetería	Costado Sur	Muro Pantalla	C3A	7,55	7,74	-0,19	No cumple
		Costado Norte	Muro Pantalla	C3A	7,60	7,74	-0,14	No cumple
M6	Cafetería	Costado Sur	C3A	C1	2,90	2,92	-0,02	Cumple
M7	Batería Baños	Costado Sur	C3A		3,60	3,54	0,06	Cumple
M6	Aula Teórica	Central		C1				
M6	Aula Teórica	Costado Occidente	C3A		3,22	3,19	0,03	Cumple
		Central		C1				
M5	Estación de Audio	Costado Oriente	C3A	C1	2,89	2,91	-0,02	Cumple
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 2)	Costado Sur	C3A		3,06	3,03	0,03	Cumple
M5	Estación de Audio	Costado Norte		C1				
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 2)	Costado Sur	C3A		3,11	3,11	0,00	Cumple
		Central		C1				
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 2)	Costado Norte	C3A		3,61	3,56	0,05	Cumple
		Central		C1				
M2	Centro Ensayo 1	Costado Occidente	C3A		3,74	3,72	0,02	Cumple

Muro	Zona de Referente (medición en el frente)	Ubicación Medición	Punto Inicial	Punto Final	Longitudes			
					Medición Campo	Diseño	Diferencia	
M1	Centro de Producción	Central		C1				
M1	Centro de Producción	Costado Oriente	C3A		3,28	3,23	0,05	Cumple
		Central		C1				
M1	Centro de Producción	Costado Occidente	C3A		3,04	3,03	0,01	Cumple
		Central		C1				
M6	Bodega de Instrumentos	Costado Norte	C3A		3,35	3,36	-0,01	Cumple
M1	Centro de Producción	Central		C1				

Fuente: Datos tomados en visita de campo por personal de la CGR.

Elaborado: CGR

Al revisar las actas de cortes de obra, con el fin de cotejar los valores registrados en las memorias de cálculo, la CGR identificó que algunas de las cantidades ejecutadas, fueron tomadas de los planos de diseño y no de una medición real de lo construido. De manera adicional, se identificaron algunos registros erróneos o con mayor cantidad de obra a lo ejecutado, así como fórmulas no adecuadas (por ejemplo, se calculó la placa de contrapiso del auditorio, que tiene forma elipsoide, cómo un rectángulo, mayorando así la cantidad registrada).

También se verificó que estas cantidades “mayoradas”, de las memorias son las incluidas en la valoración de cada acta de corte de obra, que respaldaron los pagos, las cuales presentan diferencia de cantidades de obra frente a lo calculado por la CGR, principalmente en lo que respecta a los concretos, tal como se muestra a continuación.

Tabla 14. Cantidades Pagadas vs revisadas por la CGR – Contrato derivado 3302-135 de 2022

Valores en pesos corrientes

Ítem	Actividad	Un.	Valor unitario (a)	Cantidad ejecutada			Valor parcial (d) = (a) x (e)
				Según Acta 4 (b)	Calculada por la CGR (c)	Diferencia (e) = (b) – (c)	
3,1	Solado de Limpieza	m ²	28.194	261,47	259,25	2,22	62.591
3,2	Polietileno de Alta Densidad	m ²	1.829	538,87	282,47	256,40	468.956
3,5	Viga de Amarre	m ³	788.476	66,32	56,36	9,96	7.853.221
5,1,1	Placa de Contrapiso	m ²	70.286	538,87	282,47	256,40	18.021.330
10,2	Muros en Mampostería Tipo calado Abierto	m ²	121.599	145,72	47,16	98,56	11.984.797
10,3	Muros en Mampostería Tipo calado Cerrado	m ²	88.090	76,80	62,48	14,32	1.261.449
10,6	Columnetas en Concreto	m	23.693	24,00	0,00	24,00	568.632
14,1	Alistado de Piso mortero 1:3	m ²	49.855	110,00	58,84	51,16	2.550.582
	Total costo Directo						42.771.558
	Administración		19,0%				8.126.596
	Imprevistos		1,0%				427.716
	Utilidad		5,0%				2.138.578
	IVA Sobre Utilidad		19,0%				406.330
	Subtotal Costo Directo						11.099.219

Total							53.870.777
--------------	--	--	--	--	--	--	-------------------

Fuente: expediente contentivo del contrato derivado 3302-135 de 2022, contrato interadministrativo 4564 de 2021. Datos tomados en visita de campo por personal de la CGR. Cálculos propios.
 Elaborado: CGR

Conforme con lo anterior, se determinó una diferencia por \$53.870.777, que corresponde a las cantidades de obra, de los ítems en mención, mayoradas en las actas, pagadas, cifra que se constituye en detrimento al patrimonio público.

De manera adicional, se procedió a revisar las áreas resultantes de cada ambiente, teniendo en cuenta las mediciones tomadas en campo, con el fin de verificar el cumplimiento de las áreas mínimas (NTC, numeral 5.3, 2017)⁶⁶; se estableció que solo cuatro de los ambientes están cumpliendo con esta norma, así:

Tabla 15. Áreas de Servicio (datos de campo) vs. áreas de la Norma NTC 6250-4 (2017)

Muro Pantalla	Ambiente	Ancho Promedio m	Longitud Promedio m	Área disponible Calculada m ²	Área Norma NTC6250-4 m ²	Diferencia m ²	Cumplimiento
	Auditorio	13,1	19,06	196,10	230,00	-33,90	No cumple
	Recepción	2,14	7,2	15,41	35,00	0,29	Cumple
M1	Administración	3,35	5,94	19,88			
M6	Bodega de Instrumentos	4,41	7,56	33,32	27,50	5,82	Cumple
M1	Centro de Producción	3,18	4,86	15,41	17,70	-2,29	No cumple
M2	Centro Ensayo 1	2,81	5,49	15,40	17,20	-1,80	No cumple
M3	Centro Ensayo 2	5,36	5,74	30,71	30,20	0,51	Cumple
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 1)	3,77	4,74	17,87	20,10	-2,23	No cumple
M4	Centro Ensayo 3 (Mello 2)	3,74	4,73	17,67	20,10	-2,43	No cumple
M5	Estación de Audio	3,28	5,51	18,06	20,20	-2,14	No cumple
M6	Aula Teórica	4,81	8,28	39,80	41,80	-2,00	No cumple
M7	Batería Baños	5,26	8,56	45,00	43,60	1,40	Cumple
M6	Cafetería	4,43	7,58	33,56	36,00	-2,44	No cumple

Fuente: Datos calculados con los registros de campo y valores de área mínima presentados en la Norma NTC 6250-4
 Elaborado: CGR

La situación anterior fue originada por debilidad de las labores de supervisión por parte de la EDU y de la interventoría frente a lo acontecido con el contrato derivado de obra 3302-135 de 2022. Lo anterior, por el reconocimiento y pago de actividades con elementos construidos en menor dimensión.

De igual manera, fue causada por la inobservancia, por parte tanto del Ministerio de Cultura como de la EDU, de los principios que rigen la función administrativa y la contratación estatal, como son la planeación y la economía, gestión fiscal antieconómica e ineficaz, así como incumplimiento de lo descrito en el objeto del contrato derivado 3302-135 de 2022, enmarcado en el contrato interadministrativo 4564 de 2021. Por una parte, por desatención de su labor de supervisión frente a la inversión de los recursos de este contrato en el frente de trabajo del Municipio de Ciudad

66 Planeamiento y Diseño de Infraestructuras Destinadas Para el Desarrollo de Actividades Culturales. Parte 4: Escuelas de Música, Área mínima y capacidad de los ambientes

Bolívar, y por otro, por no garantizar el cumplimiento de la Norma NTC 6250-4 (2017), en el sentido de asegurar que los espacios diseñados y en construcción cuenten con el área requerida por norma.

Finalmente, fue causada por falencia en la labor del contratista de obra derivado 3302-135 de 2022, al cobrar actividades de construcción mayoradas.

Se generó un detrimento al patrimonio por \$53.870.777, con ocasión del reconocimiento y pago de cantidades de obra mayoradas, situación que ocasionó disminución del alcance de los recursos dispuestos para este proyecto en el municipio de Ciudad Bolívar (Antioquia), según el contrato interadministrativo 4564 de 2021.

Hallazgo con alcance fiscal por \$53.870.777 y con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta del Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura presentó la siguiente argumentación:

“Con base en lo evidenciado en la visita conjunta con la CGR entre el 26 y 29 de septiembre del 2022, se realizó comité técnico interno entre contratista de obra, interventoría, profesionales de la EDU y Ministerio de Cultura, en la que se acordó una revisión minuciosa de la totalidad de las cantidades ejecutadas vs las cantidades pagadas contra las cantidades de diseño entregado como resultado un informe con su respectivo análisis el cual como mínimo debe incluir un balance de las cantidades reales (anexo 11 de la Carpeta Antioquia).

El 15 de noviembre del 2022, mediante correo electrónico la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU, remite cuadro de cantidades acompañado de un levantamiento topográfico que realizó en conjunto con sus contratistas derivados validando las observaciones realizadas tanto en la visita como en el informe presentado por la CRG con radicado N° 2022EE0194761, y el compromiso adquirido con el Ministerio de Cultura en el Acta de comité interno del 29 de septiembre del 2022 (anexo 12 de la Carpeta Antioquia).

El Ministerio de Cultura verificará el cumplimiento del objeto contractual, con base en la información allegada por la Gerencia Integral, revisará en campo aleatoriamente algunas mediciones presentadas y adelantará las acciones a que haya lugar.” (Ministerio de Cultura, 2022).

Respuesta de la EDU

La EDU presentó la siguiente argumentación:

“Que después de la visita realizada por la CGR a la obra la Casa de la música del municipio de Ciudad Bolívar y luego de evidenciar las inconsistencias en las medidas de los elementos estructurales, se le solicitó a la interventoría realizar un levantamiento topográfico, para corroborar las medidas ejecutadas reales en obra, con respecto a las medidas calculadas por la CGR y también con respecto a las medidas pagadas mediante actas de obra, las cuales se muestran, en los siguientes cuadros comparativos ...

En el siguiente cuadro comparativo, se muestran aquellos ítems que una vez calculadas las cantidades según el levantamiento topográfico, se evidencia que dichas cantidades presentes en la actual ejecución de obra, fueron superadas a las calculadas por la CGR; por lo cual, no se considera como un detrimento al patrimonio, cantidades que se pueden corroborar en las memorias de cálculo adjuntas al presente documento.

En el siguiente cuadro comparativo, se muestran aquellos ítems que una vez calculadas las cantidades según el levantamiento topográfico, evidencian que dichas cantidades presentes en la actual ejecución de obra, fueron inferiores a las cantidades pagadas por actas de obra; por lo cual, haciendo mención que se autorizó el pago de lo relacionado a la carpintería metálica, de la escuela de música de Ciudad Bolívar, con el fin de poder pagar el suministro del mismo, a sabiendas de la volatilidad que existe en el presente mercado, para aquellos materiales como lo son el aluminio y el vidrio, soportado en la escasez de materia prima de construcción, que aún se reporta en el país dada la crisis por la pandemia COVID-19, la guerra de Ucrania – Rusia y la problemática del transporte de contenedores a nivel mundial, por lo que se decidió autorizar dicho pago con el fin de optimizar los recursos y no afectar el presupuesto de obra por reconocimiento de ajustes a los precios de ventanería, por lo que a 6 meses de haber realizado dicho pago al contratista y no tener presencia de los insumos en obra, se procederá a realizar el debido descuento de los valores pagados en la siguiente acta de pago parcial

Cabe mencionar que en el Ítem 3.5, que tiene como nombre Viga de amarre, después de realizar el levantamiento topográfico, se logró corroborar que las longitudes en obra son inferiores a los de planos de diseño, lo que disminuye los metros cúbicos de viga ejecutados, por lo que se debe realizar un descuento de este, y el cual ya fue realizado en el Acta No. 6 de Obra. (Se adjunta Acta No. 6 de Obra)

(...) Por lo tanto, después de calcular las cantidades, se procederá a descontar al contratista de obra de la siguiente acta de pago parcial, el valor de \$79.942.818 pesos ML incluido AU.

En respuesta al informe de la CGR con radicado 2022EE0194765 con relación al proyecto de la Escuela de Música del municipio Ciudad Bolívar, departamento de Antioquia con relación a la “Tabla 15. Áreas de Servicio (Datos de Campo) Vs Áreas de la Norma NTC 6250-4”, se informa que según el plano No. 102 (Plancha 03 de 50) PLANTA GENERAL- PISOS, planos entregados por el Ministerio de cultura para el proceso constructivo, al calcular las áreas totales disponibles de cada uno de los espacios que conforman la escuela de música, se puede evidenciar que desde el diseño inicial no se están cumpliendo con las áreas según la NTC 6250-4.” (EDU, 2022)

Análisis de la respuesta

El Ministerio de Cultura no desvirtúa lo evidenciado por la CGR, toda vez que centra su respuesta en manifestar que realizará las correcciones necesarias y se compromete a adelantar las acciones a que haya lugar. De esta manera se confirma el reconocimiento del pago de cantidades de obra no ejecutadas y de cantidades ejecutadas pagadas que difieren con las cantidades del diseño contratado.

Así como el incumplimiento de la Norma NTC 6250-4 (2017), en el sentido de asegurar que los espacios diseñados y en construcción cuenten con el área requerida.

Dentro de la respuesta de la EDU, comenta la realización de un levantamiento topográfico, con el fin de verificar las inconsistencias identificadas en la vista de obra a la Escuela de Música en Ciudad Bolívar, realizada del 26 al 29 de septiembre, por los auditores de la CGR. Cabe aclarar, que las medidas tomadas en la visita se realizaron de manera conjunta (residente de obra, residente de interventoría, funcionario del EDU, funcionario del Ministerio y el equipo auditor), adicionalmente, se realizaron con los elementos adecuados para tal fin, como son flexómetros y cintas métricas (decámetro de 30 m). Que en el momento que se identificó la primera inconsistencia, se tomaron varias mediadas y con diferentes elementos de medición (revisando y constatando tanto el cero de la cinta como la lectura final).

De acuerdo con (Torres, A. y Villate E., 2001) los errores al medir con cinta se relacionan con el uso de una cinta no estándar, el alineamiento imperfecto, la falta de horizontalidad, la cinta no

está recta, los errores accidentales, la variación en longitud de la cinta debido a temperatura, las variaciones de tensión y la formación de una catenaria, entre otras; estas causan variaciones o diferencias en las mediciones tomadas en campo. Para el caso que se requiera una alta precisión de las medidas con cinta, se sugiere incluir otros elementos como un nivel (para verificar la horizontalidad), termómetro (para realizar correcciones por variación de temperatura), dinamómetros (para controlar la tensión de la cinta) y que se deberían realizar varias mediciones, con las que se realiza un análisis estadístico para obtener el valor más probable (la media aritmética) (Torres, A. y Villate E., 2001). Por lo se considera, que no era necesario incluir un levantamiento topográfico, buscando una mayor precisión de los datos, pero si una revisión a las cantidades de obra incluidas en las actas de corte de obra, con las que se realizaron las primeras cuatro facturas del proyecto, ya pagadas.

En cuanto a los ítems incluidos en el cuadro uno de la respuesta de la EDU (3.1, 3.2, 5.1.1, 10.2 y 10.3), la CGR aclara lo siguiente:

1. Para el ítem 3.1 “Solado de limpieza”, el levantamiento topográfico incluyó más elementos de los que se facturaron mediante las actas de avance de obra de la 1 a la 4 (información dispuesta por la EDU, para este análisis). Adicionalmente, el levantamiento topográfico no utilizó la misma nomenclatura en cada elemento medido, en las actas y la medición de campo se utilizó el nombre del elemento según plano de diseño⁶⁷, en el levantamiento la nomenclatura está basada en el cruce de los ejes del diseño (figura no simétrica), no se logró identificar una correlación entre los elementos medidos en campo y los datos incluidos en el archivo “Anexo 8. Memorias de Cantidades.xls” incluido en la respuesta de la EDU.

Adicionalmente, en los datos de topografía se incluyeron cantidades de las Cajas Hidrosanitarias, las cuales no están incluidas en las Actas de Corte de Obra 1 a la 4, revisadas por esta auditoría. Si bien, esto no configura reproche fiscal dado que la obra sigue en ejecución, si se incluye en la presunta incidencia disciplinaria, por el reconocimiento de obra que aún no había sido realizada.

2. Para los ítems 3.2 “Polietileno de alta densidad” y 5.1.1 “Placa de Contrapiso”, si bien se realizó una revisión por la diferencia de las dimensiones, el hecho evidenciado por la CGR se relaciona con obra pagada no ejecutada o con errores de cálculo. Ejemplo, el área del auditorio (con forma elíptica, 185,06 m²) dentro del acta de corte de obra 1 se calculó como un rectángulo (253,62 m²); de manera adicional, solo se ha construido la mitad de la placa de este espacio. Así las cosas, la cantidad ejecutada es de 91,37 m² (según medición topográfica reportada por la EDU), generando una diferencia de 162,25 m² con la cantidad reconocida en obra.

Por otro lado, la CGR no evidenció, en su visita fiscal, ejecución de los ítems 3.2 y 5.1.1 en los módulos de administración (23,48 m²), bodega de instrumentos 38,24 m²) y batería de baños (47,75 m²), generando así una diferencia de 109,47 m².

La EDU incluye ejecución de los ítems 3.2 y 5.1.1 en el corredor alrededor del auditorio, aun cuando en la vista fiscal de la CGR, esta actividad no había sido realizada en este lugar (dentro de las actas revisadas por la CGR tampoco había sido incluido). Si bien, esto no configura reproche fiscal dado que la obra sigue en ejecución, si se incluye en la

67 Planta Localización de Vigas de Cimentación – Plano No E3 (facilitado en campo)

presunta incidencia disciplinaria, por el reconocimiento de obra que aún no había sido realizada.

3. Ítem 10.2 “*Muros en mampostería tipo calado abierto*”, si bien se realizó una revisión por la diferencia de las dimensiones, el factor más importante en este ítem está dado por la obra no ejecutada, la cual fue incluida en las actas de corte de obra suscritas, así:
 - a. Módulo de administración: en la visita fiscal de la CGR se constató que no se habían construido ninguno de los dos muros laterales, aun cuando en el acta parcial de obra 3, fueron reconocidos (área de 10,36 m²).
 - b. Módulo de aula teórica: en la vista fiscal de la CGR se evidenció un solo muro construido (costado norte) de calado cerrado (ítem 10.3), aun cuando en el acta parcial de obra 4 fue reconocido (área de 29,44 m²).
 - c. Módulo de batería de baños: en la vista fiscal de la CGR se evidenció que el muro del costado Norte estaba sin terminar, la obra va en una altura = 2,18 m (confirmado en el informe de topografía), mientras que el muro del costado sur está iniciando. No obstante, en el acta de obra 4, estos dos muros fueron reconocidos por la interventoría (el primero con área de 28,12 m² y el otro de 28.35 m²).
 - d. Módulo de cafetería: en la vista fiscal de la CGR se evidenciaron dos muros construidos, donde el calado abierto corresponde a los tramos internos y sus alturas son 2,87 m para el muro occidental altura y 2,96 m para el muro oriental (dimensiones confirmadas en informe de topografía). En las actas de obra 3 y 4 se incluyeron los dos muros en un solo cálculo (área total de 25,95 m²); no obstante, se evidenció que para este cálculo, interventoría y contratista utilizaron una altura de 3,75 m, generando sobre estimación en la cantidad. Haciendo el cálculo con las dimensiones construidas, el valor ejecutado en este módulo para el ítem 10.2 es de \$2.583.981.
 - e. La EDU en respuesta, relaciona otros muros como ejecutados⁶⁸ aun cuando no fueron incluidos dentro de las actas parciales de obra 1 a 4:
 - Estación de audio (2 muros), que en la vista de la CGR aún no se habían iniciado.
 - Los 2 Cubículo de Ensayo 3 (mello 1 y mello 2), muros en costado occidental, que en visita de la CGR no tenían un 20% de la altura construida.
 - Centro de producción (1 muro), que en la vista de la CGR aún no se había iniciado.
 - Cubículo de Ensayo 1 (1 muro), que en la vista de la CGR aún no se había iniciado.
 - Cubículo de Ensayo 2 (2 muros), que en la vista de la CGR aún no se habían iniciado.
 - Incluyó, por segunda vez, uno de los Cubículos de Ensayo 3, presentando mayores cantidades de obra ejecutada.

68 En el archivo “Anexo 8. Memorias de Cantidades.xls”.

Si bien, esto no configura reproche fiscal dado que la obra sigue en ejecución, si se incluye en la presunta incidencia disciplinaria, por el reconocimiento de obra que aún no había sido realizada, aun así, este órgano de control validó el pago de cantidades no ejecutadas a la fecha de la visita en septiembre de 2022.

4. Para el ítem 10.3 “*Muros en mampostería tipo calado cerrado*”, si bien se realizó una revisión por la diferencia de las dimensiones, el factor más importante en este ítem está dado por la obra no ejecutada, que fue incluida en las actas de corte de obra revisadas, así:
 - a. Módulo de administración: en la visita fiscal de la CGR se evidenció que aún no se habían levantado ninguno de los dos muros laterales. No obstante, en el acta de obra 3, se incluyó un muro de área 12,04 m² (10,77 m² según el levantamiento topográfico realizado por la interventoría⁶⁹).
 - b. Módulo de Cafetería: en la visita fiscal de la CGR se evidenció la construcción de los dos muros, donde el calado cerrado corresponde a los tramos externos y sus alturas son, para el muro occidental de 2,96 m y para el muro oriental de 3,10 m (confirmadas en informe de topografía de la interventoría). No obstante, en el Acta de obra tres, la cantidad incluida por estos dos muros (área 32,63 m²) presenta errores: i) la altura de estos muros es inferior a la altura del muro estructural (costado norte, 3,62 m) y en el acta se incluyó una altura de 3,75 m y ii) en cuanto a la longitud del muro del costado occidental, este es más corto (vano para puerta externa), que el muro oriental. El levantamiento de topografía reportó un área de 23,68 m²⁷⁰.
 - c. Módulo Aula Teórica: en la visita fiscal de la CGR se evidenció un muro terminado en el costado norte. No obstante, en el acta de obra cuatro, se incluyó un muro de área 32,14 m², cuyo cálculo presenta un error, dado que la altura de este muro es inferior a la altura del muro estructural (costado occidental, 3,62 m) y se incluyó una altura de 3,75 m. El levantamiento de topografía reportó un área de 25,83 m²⁷¹.
 - d. Dentro de las actas de corte de obra incluidas en esta revisión (de la uno a la cuatro), no se presentan otros muros en mampostería cerrada. No obstante, de acuerdo con el informe de topografía realizado por la interventoría, se incluyeron otros muros como ejecutados, así:
 - Centro de producción (un muro), que en la vista de la CGR aún no se había iniciado.
 - Bodega de Instrumentos (un muro), que en la vista de la CGR aún no se había iniciado.
 - Cubículo de ensayo uno (un muro), que en la vista de la CGR aún no se había iniciado.
 - Incluyó un renglón adicional en el módulo de cafetería (un tercer muro), presentando mayores cantidades de obra ejecutada.

69 Ídem.

70 Ídem.

71 En el archivo “Anexo 8. Memorias de Cantidades.xls”.

En cuanto a los ítems incluidos en el cuadro dos de la respuesta de la EDU, la CGR aclara lo siguiente:

1. Para el ítem 3.5 “*Viga de Amarre*”, la EDU señala que realizará una rectificación de \$3.091.930, correspondiente al descuento de 3,92 m³⁷². No obstante, el levantamiento topográfico realizado por la interventoría incluyó en sus cuentas más elementos de los que se habían facturado hasta el acta de avance de obra cuatro.
2. Para el ítem 10.6 “*Columnetas en concreto*”, la EDU señala que realizará una rectificación en los próximos cortes de obra, por medio de descuento.
3. Para los demás ítems⁷³ reconocidos en su totalidad en las actas de corte de obra uno a cuatro, la EDU manifiesta en su respuesta que procederá a descontar al contratista en el siguiente corte, \$79.929.818⁷⁴. Frente a esto, considerando que la EDU declara que realizará las gestiones necesarias para descontar este valor y que la obra está en ejecución, se retira este valor de la incidencia fiscal.

En cuanto al cumplimiento de las áreas mínimas de servicio por cada uno de los módulos, en cumplimiento de la Norma NTC 6250-4 (2017), la EDU manifestó que el diseño inicial contenía esta inconsistencia⁷⁵. Para la CGR no es de recibo esta afirmación, dado que no exime a la EDU de su responsabilidad, dado que este ente de control no evidencia que esta entidad hubiese alertado al Ministerio de Cultura, de manera oportuna, la debilidad del diseño para este proyecto.

Por todo lo anterior, se configura el hallazgo fiscal por \$53.870.777 y presunta incidencia disciplinaria.

4.5 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 3

Objetivo específico 3
Evaluar el control fiscal interno y expresar un concepto

La evaluación de control interno, aplicada al manejo de los recursos invertidos por el Ministerio de Cultura en el marco del contrato de obra 3282 de 2017 y del contrato interadministrativo 4564 de 2021, arrojó una calificación total consolidada de 1,90 puntos, que lo ubica en el rango con deficiencias.

La calificación total por componentes fue de 0,20 puntos, ubicándose en el rango de parcialmente adecuado. La evaluación del diseño y efectividad de los controles dio como resultado 1,70 puntos, ubicándose en el rango de parcialmente adecuado.

⁷² Oficio 2022ER0192900 (100.1-20223008315 del 16-11-2022), “...después de realizar el levantamiento topográfico, se logró corroborar que las longitudes en obra son inferiores a los de planos de diseño, lo que disminuye los metros cúbicos de viga ejecutados, por lo que se debe realizar un descuento de este, y el cual ya fue realizado en el Acta No. 6 de Obra”.

⁷³ 14.1, 17.1, 17.2, 17.4, 17.5, 17.6, 17.7, 17.8, 17.9, 17.10, 17.11, 17.12, 17.14, 18.1, 18.2 y 18.8

⁷⁴ Oficio 2022ER0192900 (100.1-20223008315 del 16-11-2022).

⁷⁵ Oficio 2022ER0192900 (100.1-20223008315 del 16-11-2022), “...se informa que según el plano No. 102 (Plancha 03 de 50) PLANTA GENERAL- PISOS, planos entregados por el Ministerio de cultura para el proceso constructivo, al calcular las áreas totales disponibles de cada uno de los espacios que conforman la escuela de música, se puede evidenciar que desde el diseño inicial no se están cumpliendo con las áreas.”

De acuerdo con la metodología vigente para la evaluación de control interno, mediante la aplicación de la matriz establecida e incluida en la guía de auditoría de cumplimiento de la CGR, se realizó la calificación del control interno por componentes. Esta calificación se realizó con base en los resultados obtenidos luego de la revisión de los contratos 3282 de 2017 y 4564 de 2021. Así mismo, considerando la valoración de la efectividad de los controles asociados a los riesgos identificados para los procesos de “Creación y memoria / Infraestructura cultural” y “Adquisición de bienes y servicios”.

La siguiente tabla resume la evaluación realizada y presenta las calificaciones relacionadas:

Tabla 14. Evaluación de control fiscal interno para el Ministerio de Cultura

I. Evaluación del control interno institucional por componentes		Ítems evaluados	Puntaje		
A. Ambiente de control		4	1,50		
B. Evaluación del riesgo		8	1,50		
C. Sistemas de información y comunicación		4	1,50		
D. Procedimientos y actividades de control		3	3,00		
E. Supervisión y monitoreo		3	2,33		
Puntaje total por componentes		2			
Ponderación		10%			
Calificación total del control interno institucional por componentes		0,20			
		Parcialmente adecuado			
Riesgo combinado promedio		MEDIO			
Riesgo de fraude promedio		BAJO			
II. Evaluación del diseño y efectividad de controles	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	Ponderación	Calificación Ponderada
A. Evaluación del diseño	15	19,00	1,27	20%	0,25
B. Evaluación de la efectividad	15	31,00	2,07	70%	1,45
Calificación total del diseño y efectividad				1,70	
				Parcialmente adecuado	
Calificación final del control interno				1,90	
				Con deficiencias	

Fuente: Matriz Evaluación de Control Interno CGR.

Elaboró: Equipo Auditor de la CGR.

Ambiente de Control

El Ministerio de Cultura cuenta con el aplicativo denominado AZ Digital, en el cual reposa la información de las diferentes contrataciones que realiza esta entidad, incluyendo las infraestructuras culturales. Los documentos son gestionados por los encargados de cada proceso y pueden ser consultados por diferentes usuarios.

La entidad cuenta con el manual de contratación adoptado por medio de la Resolución 17 (12 de junio de 2019) del Ministerio de Cultura. Según los considerandos de la resolución, este manual está enmarcado en la normatividad de la contratación pública en el país.

Por otro lado, se evidenció que, tanto en el Grupo de Infraestructura Cultural como en el Grupo de Contratos y Convenios, la mayoría de los funcionarios están bajo la modalidad de contratación de prestación de servicios y que en cada uno de estos grupos se tienen únicamente dos o tres funcionarios en carrera administrativa.

Evaluación de Riesgos

El Ministerio de Cultura cuenta con una política de administración de riesgos, en el marco de la implementación del modelo integrado de planeación y gestión⁷⁶. Con base en esto, configuró un mapa de riesgos para los diferentes procesos. Para el proceso de adquisición de bienes y servicios la entidad configuró tres riesgos y para el de creación y memoria, cinco riesgos. En las entrevistas realizadas con las áreas de contratación y de control interno, le informaron a la CGR que la entidad realiza jornadas de capacitación frente a estos temas de manera periódica.

En el capítulo I, título I del Manual de Contratación del Ministerio de Cultura (2019), se explica el régimen legal que debe ser cumplido en el marco de la contratación del Ministerio, incluyendo lo concerniente a la infraestructura cultural. De igual manera, el Grupo de Infraestructura Cultural a cargo del proceso de creación y memoria, tiene a su cargo dos procedimientos, los cuales tienen identificada la normatividad que debe ser cumplida. Finalmente, este Ministerio consolidó en el formato F-OJU-009 (2019) la normatividad para el desarrollo de su actividad, incluyendo lo relacionado con infraestructura cultural.

Por medio de los Decretos 2120 (del 15 de noviembre de 2018) y 692 (del 22 de mayo de 2020) del Congreso de la República y de la Resolución 118 (8 de febrero de 2021), se estableció la estructura interna, funciones y competencias laborales del Ministerio de Cultura. En las entrevistas realizadas con las áreas de contratación y de control interno, la entidad le informó a la CGR que esta realiza jornadas de capacitación frente a estos temas de manera periódica.

Sistemas de información y comunicación

El Ministerio de Cultura cuenta con el aplicativo denominado AZ Digital, en el cual reposa la información de las diferentes contrataciones que realiza esta entidad, incluyendo las infraestructuras culturales. Los documentos son subidos por los encargados de cada proceso y pueden ser consultados por diferentes usuarios. De igual manera, cuenta con el aplicativo denominado ISOLUCION, el cual sistematiza los procesos y procedimientos de la entidad, el mapa de riesgos es un repositorio de documentos de diferentes áreas e ídoles y cuenta con opciones de consulta de las auditorías de la Oficina de Control Interno y su seguimiento.

Al interior del Ministerio de Cultura existe el Grupo de Sistemas e Informática, el cual ha identificado seis riesgos asociados a los procesos y procedimientos a su cargo.

La CGR identificó que la entidad no sistematiza los reportes sobre la ejecución del presupuesto asignado para inversión en infraestructura cultural. Estos son creados de manera manual por medio de herramientas de ofimática.

76 Documento DI-OPL-006, versión 2 del 10 de mayo de 2022

Procedimientos y actividades de control

En cuanto a la idoneidad del personal de la Oficina de Control Interno, la CGR evidencia que esta no cuenta con ingenieros civiles o arquitectos que realicen auditorías y seguimiento a los proyectos de infraestructura cultural. De esta manera, esta oficina no ha realizado auditorías a estos proyectos, generando riesgo e incertidumbre frente a su ejecución.

Supervisión y monitoreo

El Ministerio de Cultura adoptó el manual de supervisión e interventoría por medio de la Resolución 3034 (25 de septiembre de 2019). En las entrevistas realizadas con las áreas de contratación y de control interno, le informaron a la CGR que la entidad realiza jornadas de capacitación frente a estos temas de manera periódica.

La Oficina de Control Interno realizó, en el 2021, 12 auditorías de gestión, en la cual configuró 53 hallazgos, siendo nueve relacionados con el grupo de contratos y convenios. Entre otras cosas, esta oficina identificó inadecuada supervisión de contratos, ausencia de informes mensuales, falta de seguimiento sobre rendimientos financieros, desconocimiento de los pagos, ausencia de actas en el sistema AZ Digital.

Según la presentación realizada por el Grupo de Infraestructura Cultura del Ministerio, existen varios proyectos de infraestructura con atrasos significativos. En relación con los contratos materia de esta auditoría, la adecuación del Teatro en Quibdó aún no termina su ejecución y esta requiere nuevas inversiones.

4.6 RESULTADOS EN RELACIÓN CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO 4

OBJETIVO ESPECÍFICO 4
Atender las denuncias asignadas y las alertas o insumos enviados por la DIARI y por esta Contraloría Delegada

En el marco de esta auditoría de cumplimiento, se asignó la petición ciudadana con Número Único Nacional 2021-222067-82111-SE. Los hechos denunciados están relacionados con el contrato de obra 3282-2017 (Teatro César Conto Ferrer en Quibdó, Departamento de Chocó), el contrato interadministrativo 2808-2014 (Construcción del museo de arte moderno de Barranquilla) y el contrato de obra 3288-2019 (Centro Cívico Municipal en Consacá, Departamento de Nariño). Como se indicó en el numeral 1 de este informe, en el marco de esta auditoría solo se revisó lo concerniente al proyecto del teatro en Chocó.

Como resultado de la auditoría de cumplimiento al Ministerio de Cultura en el marco del proyecto Teatro César Conto Ferrer, la CGR evidenció incumplimiento en su planeación, del alcance del objeto del contrato y de los criterios normativos por parte del contratista de obra, la interventoría y la supervisión en la ejecución de la obra ejecutada. Adicionalmente, se evidencia un incumplimiento en las obligaciones contractuales de la supervisión, puesto que se aprobaron y recibieron cantidades de obras no ejecutadas o sin las especificaciones técnicas contratadas, sin contener los criterios técnicos requeridos suscritos en el contrato de obra 3281 de 2017. Así las cosas, generando afectación al objeto contractual como también en el alcance de contrato.

Los incumplimientos anteriormente mencionados, producen que la obra ejecutada no cumpla con las normativas vigentes en contratación, transgrediendo el principio de planeación. Precisamente, situaciones que genera que no se haya alcanzado el objetivo previsto para el contrato, el cual era la contratación del teatro César Conto Ferrer (obra civil).

Adicionalmente, los ítems ejecutados que presentan deficiencias técnicas y constructivas producen un incumplimiento de los fines esenciales del Estado, porque no se encuentra satisfecha la necesidad que generó la contratación celebrada, de igual manera se presenta una gestión antieconómica, ineficaz e infidente relacionada con la inversión efectuada con cargo a los recursos de cultura.

Por lo anterior, la CGR configuró un hallazgo fiscal por \$9.240.175.233,09 con presunta incidencia disciplinaria.

En estos términos se dará respuesta de fondo al peticionario.