

INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

*INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO –
IDIGER - FONDO DISTRITAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO
CLIMÁTICO DE BOGOTÁ D.C. – FONDIGER*

Evaluación de la contratación suscrita, ejecutada, terminada y/o liquidada del
IDIGER con recursos del FONDIGER vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017

CÓDIGO DE AUDITORIA 58

Período Auditado: Vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTOR HABITAT Y AMBIENTE

Bogotá D.C., Noviembre de 2018



"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Juan Carlos Granados Becerra
Contralor de Bogotá D.C.

Andrés Castro Franco
Contralor Auxiliar

Pastor Humberto Borda García
Director Sectorial

Roberto Vergara Portela
Subdirector de Fiscalización Ambiente

Martha Cecilia Mikán Cruz
Asesor

Equipo de Auditoría:

Gabriel Enrique Barreto González
Luis Raúl Morales Bohórquez
Sonia Amparo Zárate Carvajal
Martha Cristina Cuéllar López
Olga Yolanda Pinzón Zapata
Estefanny Alejandra Ávila Araújo
Iván Darío López Salazar
Hernando Estupiñán Rodríguez

Gerente 039-01
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07(E)
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-01
Contratista (Apoyo)
Contratista (Apoyo)

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888

TABLA DE CONTENIDO

1.	CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
2.	ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA.....	11
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	16
3.1	CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO.....	16
3.2	RESULTADOS DE LA AUDITORIA PRACTICADA.....	16
3.2.1.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por cancelar gastos administrativos no permitidos en el marco del Convenio de Asociación 506 de 2014 por valor de \$27.079.843.	16
3.2.2	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por pagar bienes no recibidos en el marco del Convenio de Asociación 506 de 2014 por valor de \$6.988.723.....	22
3.2.3	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de \$235.521.249,60, al pagar 371,86 metros cuadrados que no fueron recibidos en el inmueble arrendado por IDIGER con el contrato N° 391 de 2016.	25
3.2.4	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por mayor valor pagado en cuantía de \$370.534.272 dentro del Contrato de Arrendamiento N° 391 de 2016.....	30
3.2.5	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por suscribir el IDIGER, documentos del proceso de contratación en días sábados y festivos.	34
3.2.6	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de seguimiento por parte del IDIGER a la cancelación de la contribución parafiscal al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC) dentro de los contratos de obra 495 de 2014 y 467 de 2017.....	36
3.2.7	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por debilidades en la supervisión del convenio de asociación 506 de 2014.....	39
3.2.8.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de idoneidad técnica de la organización ejecutora en el marco del convenio 506 de 2014 para la implementación de la iniciativa de participación comunitaria.....	45
3.2.9.	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por debilidades en la planeación del convenio 506 de 2014.....	48

3.2.10 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por la indebida utilización en la modalidad de contratación aplicable al contrato de prestación de servicios profesionales No. 419 de 2015.....	52
3.2.11 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por recibir elementos que no cumplen con las especificaciones establecidas en los estudios previos del contrato 463 de 2016.	58
3.2.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por carencia de documentos soporte en el Convenio 018 de 2017 y falta de unicidad en el expediente contractual Convenio No. 199 de 2017.....	62
3.2.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por reportar extemporáneamente en el SIVICOF la modificación No. 1 al Contrato de Obra No. 467 de 2017 y la modificación No. 1 al Contrato de Interventoría No. 468 de 2017.	66
3.2.14. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no publicar y/o efectuarlo inadecuadamente los documentos del proceso de contratación, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP.	67
3.2.15. Hallazgo administrativo por la adición del contrato de Interventoría No. 468 de 2017, sin que medie acto administrativo y contraviniendo lo establecido en los estudios previos y en la minuta del contrato.	71
3.2.16. Hallazgo administrativo por la ausencia de un procedimiento para el Sistema de Modelación de Amenaza y Riesgo de Bogotá – SISMARB y por no dejar constancia de los productos recibidos en el momento de la terminación del contrato de prestación de servicios profesionales No. 419 de 2015.	73
3.2.17 Hallazgo administrativo por inconsistencias en el inventario del CDLyR y los formatos de entrega de ayuda humanitaria de los Kits de noche adquiridos bajo el contrato 463 de 2016.	75
3.2.18. Hallazgo administrativo por falta de identificación efectiva en los elementos entregados bajo el contrato N° 463 de 2016 con el fin de prevenir su comercialización.....	77
3.2.19. Hallazgo administrativo por no encontrarse liquidado el convenio interadministrativo 018 de 2017.....	79
3.2.20. Hallazgo administrativo por la no aprobación oportuna de las pólizas de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual tomadas dentro de la modificación No. 1 al contrato de obra No 467 de 2017.	80

3.2.21. Hallazgo administrativo por la aprobación posterior a la fecha de suscripción del acta de inicio, la póliza de cumplimiento tomada dentro del contrato de interventoría No. 468 de 2017.	82
4. OTROS RESULTADOS	87
4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS	87
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	88

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor
Richard Alberto Vargas Hernández
Director General
Instituto Distrital De Gestión De Riesgos Y Cambio Climático – IDIGER
Diagonal 47 No. 77 A – 09 Int. 11
Código Postal 111071
Bogotá, D.C

Ref.: Carta de Conclusiones Auditoria de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER, vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de la contratación suscrita, ejecutada, terminada y/o liquidada del IDIGER con recursos del FONDIGER en las vigencias aquí señaladas.

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

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en

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

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, programas, proyectos, procesos, áreas o actividades de carácter específico o transversal, de interés o relevancia auditados, cumple con los principios evaluados de eficacia, eficiencia y economía, excepto por las observaciones evidenciadas en desarrollo de la presente auditoría, conforme a la evaluación de los contratos seleccionados.

Para evaluar la Gestión Contractual del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER, para las vigencias de 2014 a 2017 se tuvo en cuenta los contratos celebrados durante estos períodos fiscales de acuerdo a la información reportada por la entidad mediante oficio con radicado del IDIGER No. 2018EE12024 del 28 de agosto de 2018, donde se reportó un universo de 597 contratos por un valor que ascendió a la suma de \$74.023.371.764, de este total se seleccionaron 16, que totalizan la suma de \$17.839.559.469, correspondiente al 24.1% del valor total de la contratación suscrita en estas vigencias. Los contratos fueron verificados y evaluados de acuerdo con el cumplimiento legal y procedimental al régimen de contratación aplicable al IDIGER.

Del análisis de estos contratos, se verificó su ejecución precontractual, contractual y postcontractual, resultado de ello se establecieron debilidades en las etapas de planeación, selección, ejecución, terminación y gestión documental, las cuales se presentan en este informe.

En el desarrollo de la auditoría de desempeño se configuraron cuatro (4) hallazgos fiscales, que generaron detrimento patrimonial en cuantía de \$640.124.087,60, situación dada por pago de bienes que no fueron recibidos por la entidad como es el caso del contrato de arrendamiento N° 391 de 2016 y el convenio de asociación N° 506 de 2014. Así mismo, en el contrato de arrendamiento 391 de 2016, se observó el desconocimiento de los estudios de mercado para la escogencia del contratista.

No se acataron los procedimientos correspondientes a las modalidades de contratación que se requieren según el objeto, así como inoportuna aprobación de las garantías.

Durante la ejecución de los contratos de obra, la entidad no realizó el seguimiento a la contribución parafiscal al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC).

Así mismo, se observaron debilidades en la supervisión relacionadas con el recibo de productos que no cumplen con las especificaciones técnicas establecidas en los estudios previos, no se verificaron las hojas de vida del recurso humano que se vincularon a los contratos y no se realizó el seguimiento a las obligaciones contractuales relacionadas con los comités técnicos mensuales.

Frente al principio de publicidad, se detectaron inconsistencias relacionadas con la falta de oportunidad u omisión en la publicación de documentos en el SECOP, así como la suscripción de documentos contractuales durante los días sábados y festivos. En relación a SIVICOF se observan reportes extemporáneos.

Con relación al Sistema de Gestión de Calidad, se observaron deficiencias relacionadas con la ausencia de procedimientos que garanticen que las actividades que se realizan al interior de la entidad, se encuentran soportadas y documentadas que permitan una adecuada trazabilidad de los procesos.

Con respecto a la Gestión Documental, es reiterativo que la entidad no cuente con un Sistema de Gestión eficiente.

Por otra parte, el IDIGER suscribió el convenio N° 411 de 2014 con el Fondo de Desarrollo Local de Suba cuyo objeto era *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, legales y financieros para la contratación de la adecuación Hidrogeomorfológica y la Restauración Ecológica del brazo del humedal Juan Amarillo o Tibabuyes, e intervención integral en las zonas aledañas a los cuerpos de agua de la Localidad de Suba”*

En el marco del convenio se suscribió el contrato de obra N° 495 de 2014, cuyo objeto era *“CONTRATAR LA ADECUACION HIDROGEOMORFOLOGICA Y LA RESTAURACION ECOLOGICA DEL BRAZO DEL HUMEDAL JUAN AMARILLO O TIBABUYES EN LA LOCALIDAD DE SUBA, EN CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN EL CONVENIO 411 DE 2014, SUSCRITO ENTRE EL FOPAE-AHORA IDIGER- Y EL FDLS”*, con el fin de mitigar *“(…) la ocurrencia de inundaciones por desbordamiento, encharcamientos y represamientos de cauce, que*

han afectado los sectores aledaños.”, causada entre otros aspectos, por el humedal Juan Amarillo.

Para el ejercicio de esta auditoría se encontró que tanto el convenio N° 411 y el contrato N° 495 de 2014 están terminados y liquidados.

En el aspecto jurídico se observaron debilidades en la no suscripción de los documentos esenciales para los cambios requeridos en la ejecución que respaldarán las decisiones de la administración, así como documentos sin los soportes normativos correspondientes.

De igual forma, se evidenció una deficiente planeación en la elaboración de los estudios previos que originó dificultades en la ejecución, conllevando a que se realizaran cambios sustanciales en el componente técnico y económico.

Sobre el control fiscal interno para el asunto auditado, se resalta lo siguiente:

- Se evidenció debilidad de controles en las actividades adelantadas en desarrollo de los contratos ejecutados para el período mencionado, que afectan la protección de los recursos públicos y por ende, la materialización de los proyectos, así como en el cumplimiento de los ámbitos normativos que los regulan, dificultando la eficacia y eficiencia en la gestión institucional.
- Se observó falta de implementación de controles en todos los componentes, tal como se describió anteriormente.
- La Entidad no dispone de informes de Control Interno de los contratos evaluados.

PRESENTACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría

de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

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

Cordial saludo,



Pastor Humberto Borda García
Director Técnico de Hábitat y Ambiente

Revisó: Roberto Vergara Portela – Subdirector Fiscalización Ambiente
Gabriel Enrique Barreto González – Gerente 039-05

Elaboró: Equipo Auditor



2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Mediante el Acuerdo Distrital 546 del 27 de diciembre de 2013, se transformó el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Emergencias -SDPAE-, en el Sistema Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático -SDGR-CC, y se actualizaron sus instancias. En su artículo 12 se creó el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgo y Cambio Climático de Bogotá, D.C. - FONDIGER - como una cuenta especial del Distrito Capital, con independencia patrimonial, administrativa, financiera, contable y estadística, como lo establece el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley, administrado por el IDIGER, sin personería jurídica para el cumplimiento del objeto.

El mismo Decreto 546 de 2013, determinó que los recursos del FONDIGER, serán de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados del mismo por motivos diferentes a la gestión de riesgos, en cumplimiento a lo establecido en el párrafo del artículo 54 de la Ley 1523 de 2012. Es importante tener en cuenta que el FONDIGER comenzó su ejecución a partir de marzo de 2015.

El Decreto 174 del 30 de abril de 2014 reglamenta el funcionamiento del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C, - FONDIGER y en su artículo 6 establece: **“Artículo 6°.-Recursos del FONDIGER. El FONDIGER estará constituido por los recursos establecidos en el artículo 16 del Acuerdo 546 de 2013, los cuales corresponden a:** a) Los recursos acumulados a 31 de diciembre de 2014 en la cuenta especial de la Secretaría Distrital de Hacienda - Tesorería Distrital denominada Fondo de Gestión del Riesgo-Ley 1523 de 2012. b) Los recursos y bienes que el IDIGER transfiera al FONDIGER. c) Una suma anual de forzosa inclusión en el presupuesto Distrital no inferior al 0.5% de los ingresos corrientes tributarios de la Administración Central de libre destinación. d) Los aportes que puedan efectuar a este Fondo, las entidades y empresas de carácter internacional, nacional, departamental, distrital o particular y las personas naturales. e) Los recursos provenientes de las estrategias de protección financiera frente al riesgo de desastres. f) Los rendimientos financieros que genere el FONDIGER. Los recursos del FONDIGER, serán de carácter acumulativo y no podrán en ningún caso ser retirados del mismo por motivos diferentes a la gestión de riesgos y cambio climático, en cumplimiento a lo establecido en el párrafo del artículo 54 de la Ley 1523 de 2012, y el párrafo del artículo 16 del Acuerdo 546 de 2013”.

La muestra de auditoría se hizo de forma selectiva e integral al factor gestión contractual.

Para determinar la muestra de auditoría se tuvo en cuenta lo concerniente a los años 2014 a 2017 donde el total contratado fue de 597 contratos por valor de \$74.023.371.764, información obtenida mediante oficio con radicado del IDIGER No. 2018EE12024 del 28 de agosto de 2018, estos son:

Cuadro No. 1. Relación de contratación con recursos FONDIGER

Cifras en pesos

AÑO	TOTAL CONTRATOS	VALOR TOTAL CONTRATACION	LIQUIDADOS
2014	0	0	0
2015	161	17.395.690.124	40
2016	248	24.782.276.947	40
2017	188	31.845.404.693	26
Total	597	74.023.371.764	106

Fuente: Radicado del IDIGER No. 2018EE12024 del 28 de agosto de 2018

Se evaluó una muestra representativa de la contratación suscrita, liquidada, adicionada, terminada, sometida a solución de controversias contractuales, bajo declaratoria de incumplimiento, imposición de multas o sanciones durante las vigencias fiscales 2015, 2016 y 2017.

Igualmente, mediante radicado No. 3-2018-12926 de fecha 16 de mayo de 2018, el Director Técnico del Sector Hábitat y Ambiente, remite informe de la Personería de Bogotá relacionado con el Convenio No. 506 del 30 de diciembre de 2014 suscrito por el IDIGER y la Fundación Cultural MANIGUA, en virtud que se presume un daño fiscal.

De conformidad con lo anterior, la muestra de auditoría asciende a la suma total de \$17.839.559.469, representada en 16 contratos y convenios suscritos en las vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017. La muestra de contratación, se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Muestra de Contratación

Cifras en pesos

No. Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance
18-2017	203	Convenio Interadministrativo	Aunar esfuerzos técnicos, operativos, administrativos y financieros entre la empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (EAB), el Instituto Distrital De Gestión Del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER y Aguas de Bogotá S.A. E.S.P., para la limpieza de canales, quebradas y estructuras que permitan el bienestar de los ciudadanos y la reducción del riesgo por inundaciones y encharcamientos.	4.000.000.000	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
455-2017	203	Convenio Interadministrativo	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, legales y financieros para la contratación de la Actualización de Estudios, Diseños y Construcción por fases de las obras de adecuación Hidrogeomorfológica y la Restauración Ecológica del Brazo del Humedal Juan Amarillo o Tibabuyes, en la Localidad de Suba en Bogotá, D.C.	3.642.690.499	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
199-2017	203	Convenio Interadministrativo de Cooperación	Aunar recursos económicos, técnicos y administrativos con el propósito de implementar vigías y brigadas para la prevención, monitoreo y apoyo en el manejo de incidentes forestales en Bogotá D.C.	1.710.126.432	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
391-2015	203	Arrendamiento	El arrendador entrega a título de arriendo al arrendatario y este lo recibe a igual título un área total construida de 2.400 m ² repartidos en 1.804,94 m ² de área de bodega y mantenimiento y 595,06 m ² para áreas de oficinas de uso exclusivo ubicadas en los interiores 1 y 2 de la agrupación industrial la Esperanza	1.520.088.000	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
411-2014	780	Convenio Interadministrativo	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos, legales y financieros para la contratación de la adecuación Hidrogeomorfológica y la Restauración Ecológica del brazo del humedal Juan Amarillo o Tibabuyes, e intervención integral en las zonas aledañas a los cuerpos de agua de la Localidad de Suba	1.400.000.000	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
495-2014	780	Obra	Contratar la adecuación higrgeomorfológica y la restauración ecológica del brazo del humedal Juan Amarillo o Tibabuyes en la Localidad de suba, en cumplimiento de lo establecido en el convenio 411 de 2014, suscrito entre el IDIGER y el FDLS	1.249.996.199	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual

No. Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance
467-2017	203	Obra	Construcción de las obras de emergencia para la mitigación de riesgo por desprendimientos de rocas en el sector de la calle 75 b sur con carrera 14 a, barrio Monterrey de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.	1.170.567.580	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
419-2015	203	CPS	Conceptualizar, desarrollar e implementar un sistema experto en evaluación de riesgo en tiempo real y prospectivo, soportado en un módulo de información base multiamenaza con fines de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático para la ciudad de Bogotá	750.000.000	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
463-2016	203	Suministro	Suministro de kits de noche y camarotes como ayuda humanitaria para la comunidad que resulta afectada en situaciones de emergencia y/o para el apoyo en actividades de gestión de riesgos	652.074.731	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
247-2016	203	CPS	Contratar el servicio de transporte especial para el desarrollo de las actividades establecidas en el plan de acción que soporta la ejecución de los recursos del FONDIGER.	584.979.062	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
372-2015	203	Suministro	Suministro de kits de noche compuesto por una colchoneta, una frazada y una almohada	449.999.275	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
298-2015	203	CPS	Complementar la interacción entre desinventar y el sistema para la gestión del riesgo y cambio - SIRE a través de la actualización de la información de daños y pérdidas generadas por incidentes, emergencias, calamidades y/o desastres en el Distrito Capital.	348.215.180	Verificar las etapas contractual y potscontractual
468-2017	203	Interventoría	Interventoría, administrativo, técnica, financiera, social y ambiental para construcción de las obras de emergencia para la mitigación de riesgo por desprendimientos de rocas en el sector de la calle 75 B sur con carrera 14 a, barrio Monterrey de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá	181.398.840	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
506-2014	790	Convenio de Asociación	Aunar esfuerzos sociales, técnicos y económicos para ejecutar la iniciativa con participación comunitaria en gestión de riesgos a través de acciones de recuperación de la quebrada San Cristóbal y sus afluentes de la localidad de Usaquén	175.196.887	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual

No. Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance
247-2018	FUNCIONAMIENTO	Arrendamiento	Contratar a título de arrendamiento un parqueadero para un vehículo de propiedad del IDIGER	2.113.392	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
245-2018	FUNCIONAMIENTO	Arrendamiento	Contratar a título de arrendamiento un parqueadero para un vehículo de propiedad del IDIGER	2.113.392	Verificar las etapas precontractual, contractual y potscontractual
Total				17.839.559.469	

Fuente: Relación de contratación entregada por el IDIGER

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO

El Control Fiscal Interno en IDIGER se evaluó en cumplimiento de los objetivos del Sistema de Control Interno y de los principios de Gestión Fiscal de eficiencia, eficacia y economía evaluados de manera transversal en el marco de este proceso auditor, con énfasis en los riesgos internos o externos que pueden presentarse en los procesos y procedimientos utilizados por el Instituto, para ello se analizaron los diferentes puntos de control existentes.

En lo que respecta a la Gestión Contractual analizada, se observó falta de implementación, seguimiento, controles a los manuales, procedimientos y/o indicadores, así mismo se identificaron situaciones de incumplimiento frente a la publicidad de la actividad contractual en el SECOP y SIVICOF. De otra parte, no se cuenta con informes de auditoría realizados por la oficina de Control Interno del Instituto de los contratos evaluados.

3.2 RESULTADOS DE LA AUDITORIA PRACTICADA

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño cuyo objetivo es “*Evaluar la gestión desarrollada por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -IDIGER - Fondo distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C. - FONDIGER – en la contratación suscrita, ejecutada, terminada y/o liquidada del IDIGER con recursos del FONDIGER vigencias 2014, 2015, 2016 y 2017*”, se evidenciaron diversas debilidades en el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, las cuales son presentadas a continuación:

3.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por cancelar gastos administrativos no permitidos en el marco del Convenio de Asociación 506 de 2014 por valor de \$27.079.843.

Convenio No.:	506 de 2014
Contratista:	Fundación Cultural Manigua
Objeto:	Aunar esfuerzos sociales, técnicos y económicos para ejecutar la iniciativa con participación comunitaria en gestión de riesgos a través de acciones

	de recuperación de la Quebrada San Cristóbal y sus afluentes de la Localidad de Usaquén
Valor inicial:	\$175.196.887 (aportes de IDIGER por valor de \$159.196.887 y aportes de la Fundación por valor de \$16.000.000)
Valor Total Ejecutado:	\$175.196.887 (aportes de IDIGER por valor de \$159.196.887 y aportes de la Fundación por valor de \$16.000.000)
Plazo Ejecución	8 Meses
Fecha Terminación	14 de septiembre de 2015
Estado Contrato	Liquidado el 24 de febrero de 2016

El 30 de diciembre de 2014, se suscribió el convenio de Asociación con la Fundación Cultural Manigua, donde se pactó en el numeral quinto los aportes del convenio, en los cuales se asignan recursos del IDIGER por la suma de \$12.263.782, por concepto de “C. Gastos de Funcionamiento (pago de impuestos, pólizas, descuentos de ley”. Se observó que la entidad en la etapa de planeación, no realizó un análisis detallado de estos recursos. En el numeral 5.1 del convenio, la entidad aclara que “los aportes al convenio serán destinados a cumplir con el objeto del mismo, a partir de Resultados establecidos en el presente convenio” (Subrayado fuera de texto). Para la ejecución del convenio, se pactaron \$12.263.782 con recursos de IDIGER por concepto de gastos de funcionamiento.

De otro lado, en los estudios previos y en el Convenio se estructuraron dos ítems correspondientes a un “Coordinador General” y un “Auxiliar Contable”, los cuales fueron previstos en el numeral 8 de los Estudios Previos, como “Personal Administrativo”, diferente al personal para la ejecución de los resultados. Es decir, que como componente administrativo para reconocerse con los recursos del IDIGER, se incluyeron los siguientes costos en los Estudios Previos y dentro del texto del Convenio 506 de 2014.

Cuadro No. 3. Costos de Administración Previstos en el Convenio 506 de 2014

Cifras en pesos

ÍTEM DE GASTO		APORTE IDIGER
PERSONAL	Coordinador General	12.000.000
ADMINISTRATIVO	Auxiliar Contable	6.000.000
FUNCIONAMIENTO		12.263.782
Total aporte del IDIGER previsto en el convenio, por concepto de administración		30.263.782

Fuente: Estudios Previos, Convenio 506 de 2014 – Consolidado Equipo Auditor

El Convenio se celebró con fundamento en lo dispuesto en los artículos 209 y 355 de la Constitución Política y el Artículo 96 de la Ley 489 de 1998. Es pertinente que se observe además de las normas citadas, el Decreto Nacional 777 de 1992 “*por el cual se reglamentan la celebración de los contratos a que refiere el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política*” que por integración normativa aplica dentro ese contexto de contratación.

En materia de recursos públicos que se entregan a la Entidad sin ánimo de lucro, en el artículo 11 del Decreto Nacional 777 de 1992, se preceptúa: “*Con los recursos públicos que reciba la entidad sin ánimo de lucro en razón del respectivo contrato, se efectuarán gastos únicamente para el cumplimiento del objeto del mismo.*”

Lo anterior se corrobora en la Circular 07 de 2010 de la Veeduría Distrital de Bogotá, D.C., en donde se establece:

“Es preciso resaltar, tal como lo dispone el artículo 11 del decreto 777 de 1992, que los recursos públicos que reciba la entidad sin ánimo de lucro en razón del respectivo contrato, serán aplicados únicamente para el cumplimiento del objeto del mismo, por lo cual no pueden las entidades reconocer a favor de sus contratistas, gastos diferentes a los señalados en las normas en comentario, tales como administración de los recursos, ni ninguna otra suma de dinero que implique una contraprestación a favor de éstos, toda vez que, con ellos, se pretende colaborar con las entidades estatales en el desarrollo de una actividad que tiene por objeto atender necesidades de carácter social, excluyendo cualquier beneficio económico.(...)” (Subrayado fuera de texto)

En la misma línea de análisis, se tiene que en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto Nacional 777 de 1992, norma vigente en su momento (derogado por el artículo 11 del Decreto 92 de 2017) se dispone:

“Artículo 2º.- Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:

1. *Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes”. (...)*

Como se puede observar, en el análisis normativo los recursos públicos que desde la etapa previa del convenio se proyecten entregar a la entidad sin ánimo de lucro, deben preverse únicamente para el cumplimiento del objeto, lo cual excluye gastos correspondientes a la administración y funcionamiento de recursos y aquellos que no respondan concretamente a la materialización del objeto o como lo plasmó la entidad en el convenio en el numeral 5.1 “a partir de Resultados establecidos en el presente convenio”.

No era procedente incluir un “*componente administrativo o de funcionamiento*” a cargo del IDIGER, en el marco del Convenio de Asociación 506 de 2014, lo cual generó el desembolso de \$30.263.782 y la consecuente lesión del patrimonio público, por las razones enseguida expuestas.

El efecto fiscal identificado se genera principalmente porque ese ítem administrativo no podía pactarse ni girarse. Al establecer desde la etapa previa y en el convenio la obligación para el IDIGER de cubrir con sus recursos un “*componente gastos administrativos*”, se generó una situación vinculante e improcedente, teniendo en cuenta que ese componente no podía acordarse.

En el expediente del convenio, se observó dentro de los informes financieros, que la Fundación adjunta como soporte para los respectivos desembolsos pago de las pólizas del convenio, descuentos de Ley y estampillas y una serie de recibos y comprobantes de pago, que incluyen descripciones que no guardan relación directa con los resultados del convenio como son: alquiler de muebles de oficina y equipos de cómputo, servicio de energía, servicio de internet, gastos bancarios, recargas de celular, radicación de correspondencia, refrigerios, insumos de cafetería, fotocopias, telefonía, transporte, servicio de cafetería, pago del servicio de energía.

En el momento de la presentación de los informes técnicos y financieros por parte de la Fundación Manigua, se observa que IDIGER suscribe un informe de gestión, donde realiza una revisión del informe contable, financiero, técnico, gestión socio-ambiental y de riesgos y emite una aprobación de cada componente. En la revisión

contable y financiera, no se evidencian observaciones frente al componente de administración.

En el marco del convenio se suscribieron las siguientes órdenes de pago:

Cuadro 4. Órdenes de Pago

Cifras en pesos

Fecha certificado de cumplimiento de obligaciones expedido por el supervisor	Valor certificado por el supervisor	No. Orden de pago	Fecha orden de pago
20-ene-2015	47.759.066	4355	23-ene-2015
ND	31.839.377 (*)	5063	15-abr-2015
19-may-2015	31.839.377	5252	20-may-2015
13-jul-2015	31.839.377	5389	14-jul-2015
20-oct-2015	15.919.690	5533	20-oct-2015
Total Cancelado	159.196.887		

Fuente. Elaborado por el equipo auditor con base en el expediente contractual.

No Disponible (ND): No se observó certificación de autorización por parte del supervisor. La entidad mediante comunicación 2018EE13500 del 18-sep-2018, informó que “se realizó revisión a la carpeta del convenio y no se encontró el certificado de cumplimiento de obligaciones. Sin embargo, es necesario aclarar que para realizar los desembolsos se requería de aprobación por parte del Supervisor en cumplimiento de los procedimientos institucionales”

(*) Tomado de la orden de pago en virtud de la ausencia del valor del certificado por el supervisor.

Realizando un análisis de los comprobantes entregados por la Fundación Manigua, como soporte al rubro de administración pactado y pagado en el convenio, se observa que \$3.183.939 corresponden a los descuentos de ley y estampillas. De acuerdo a lo anterior, se puede inferir que los recursos pactados e invertidos por concepto de administración, que se encuentran asociados a la ejecución del Convenio ascienden a la suma de \$3.183.939, sin embargo el total pactado por este rubro, corresponde a la suma de \$30.263.782, por lo que la diferencia asciende a la suma de veintisiete millones setenta y nueve mil ochocientos cuarenta y tres pesos (\$27.079.843), recursos que no tienen ninguna relación directa con el objeto del convenio, los cuales se estiman como un presunto daño patrimonial.

Los recursos públicos que desde la etapa previa del convenio se proyecten entregar a la entidad sin ánimo de lucro, deben preverse únicamente para el cumplimiento del objeto, lo cual excluye gastos correspondientes a la administración de recursos y aquellos que no respondan concretamente a la materialización del objeto, lo cual en el caso en cuestión no se cumplió, al incluir el referido e improcedente componente administrativo.

La situación descrita tiene su origen en deficiencias en la aplicación de los principios de planeación, transparencia y selección objetiva, que debería operar adecuadamente para que la utilización de regímenes especiales responda a circunstancias que impliquen su excepcional suscripción, en orden a que su aplicación se sujete estrictamente al marco normativo que los regula, y para establecer correctamente la estructura de desembolsos en el marco del Convenio, a fin de que los mismos se ajusten a las disposiciones propias de esos regímenes especiales.

Con ocasión de esas circunstancias, se estaría generando el daño patrimonial referido, con el impacto negativo frente al manejo de los recursos públicos y la destinación de los mismos, lo cual evidencia además una inadecuada gestión contractual, que no se previó con eficiencia, eficacia y economía, al no tener optimizada la etapa de maduración de los proyectos frente a las modalidades de contratación que proceden, para definir adecuadamente las mismas según las necesidades públicas, con estricta sujeción a la normatividad vigente que aplique según el caso, y con la precisión de las reglas generales, así como las de carácter excepcional de los regímenes especiales en materia de contratación pública, para el manejo de los recursos y el mejoramiento de la gestión.

Con estos hechos, se incumple lo preceptuado en los artículos 209 y 355 de la Constitución Política; el artículo 96 de la Ley 489 de 1998; numeral 1, 2 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, el numeral 1 del artículo 2 y artículo 11 del Decreto Nacional 777 de 1992 vigente en su momento. Se incumple también los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000; literales b), c), d), e) y f), del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

El Gestor fiscal tampoco dio aplicación a documentos de cumplimiento como la Circular No 07 de 2010, de la Veeduría Distrital de Bogotá, D.C. Así mismo, puede estar incurso en causales disciplinables contenidas en los artículos 34 y 35, numeral 1 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, no se desvirtúa la observación, por cuanto la entidad no allegó argumentos para la procedencia de la inclusión de

un “*Componente Administrativo*”, ni justificó la viabilidad de los desembolsos por ese concepto, cuando el marco normativo expuesto excluye la posibilidad de reconocer con recursos públicos gastos de administración. En su respuesta indica que “*por ser costos indirectos, los gastos administrativos no se cargan a un determinado resultado, porque contribuyen a la ejecución global e integral del Convenio de Asociación*”, sin embargo en la estructuración de los estudios previos no incluyó costos indirectos, por el contrario incluyó gastos de funcionamiento para cubrir “*pago de impuestos, pólizas y descuentos de ley*”, en ningún aparte de la fase de planeación se observa que la entidad haya incluido y programado otro tipo de costos indirectos como lo menciona en su misiva.

La entidad argumenta que los dineros pagados por este concepto tienen relación con el objeto del contrato y que eran necesarios para la ejecución del mismo. Sin embargo, al respecto, la Circular 07 de 2010 de la Veeduría Distrital de Bogotá, indica que no se pueden reconocer a favor de sus contratistas, gastos diferentes a los señalados en el marco normativo correspondiente, tales como administración de los recursos, ni ninguna otra suma de dinero que implique una contraprestación a favor de éstos, porque lo que se pretende es colaborar con las entidades estatales en el desarrollo de una actividad que tiene por objeto atender necesidades de carácter social, excluyendo cualquier beneficio económico.

El marco normativo excluye la posibilidad de una contraprestación directa a favor de la entidad pública, que se presenta cuando se reconocen conceptos como los del convenio en cuestión, de modo que no pueden tener lugar en esa tipología contractual, gastos indirectos, ni imprevistos ni figuras similares, que no se circunscriben a aquellos gastos que deben establecerse únicamente para el cumplimiento del objeto del convenio.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$27.079.843, y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por pagar bienes no recibidos en el marco del Convenio de Asociación 506 de 2014 por valor de \$6.988.723.

Para el resultado 3 del convenio, se pactó la entrega de 100 cuentos cada uno por un valor unitario de \$20.293,09 para un valor total de \$2.029.309. En el informe final

de la Fundación se reporta *“El cuento narrativo logro contar con dos versiones una para los niños y niñas contado por Lucrecia, Paco, Claudio y Beto. Animalitos de la cotidianidad que interpretan la historia y llevan a niños de manera animada la génesis de los primeros pobladores y la quebrada como fuente de vida. Y la segunda versión son las crónicas de los abuelos que con su voz cuentan los aprendizajes a través de los años”*.

Mediante comunicación 2018EE13500 del 18 de septiembre de 2018, la entidad reporta *“para la realización del cuento se realizó una sola versión, con dos (2) contenidos por una parte hacia niños y niñas y la otra para adultos. Así mismo, tal como lo establece en el presupuesto del Convenio de Asociación 506 de 2014, se entregó 100 ejemplares en CDS a la comunidad y organizaciones. Se adjunta en medio magnético copia de los soportes del cuento (...). “(...) igualmente el jefe de almacén informa que no aparece registro alguno de entradas y/o salidas de almacén en el marco de dicho convenio”*.

La respuesta de la entidad, indica que solamente se realizaron dos versiones del cuento y aunque reporta que fueron entregados 100 CD`S a la comunidad, no adjuntó soportes de entrega que así lo acrediten, así como tampoco fue posible confirmar con los soportes del expediente a quien fueron entregados. Aunado a lo anterior, este material tampoco ingresó al almacén vulnerando lo conceptuado en la resolución 001 de 2001 *“por la cual se expide el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el Manejo y Control de los Bienes en los Entes Públicos del Distrito Capital”*.

Se observa que la entidad pactó la entrega de 100 cuentos y no de 2 como aparece en el informe final de la Fundación, por lo anterior, se presenta un detrimento al patrimonio por la suma de \$1.988.723, que corresponden a 98 cuentos que no fueron entregados en el marco del convenio.

Para el mismo resultado 3 del convenio, se solicitaron 2500 cartillas a razón de \$2.000 cada una, para un total de \$5.000.000. En el informe final presentado por la Fundación se reporta lo siguiente *“la cartilla fue la estrategia comunicativa que expone los resultados técnicos y sociales de la iniciativa con participación comunitaria en gestión del riesgo y adaptación al cambio climático para la Q. San Cristóbal, Arauquita y Cerro Sur. ADJUNTO EJEMPLAR REVISTA”*.

Nótese que no se hace mención a que la revista o cartilla fue entregada a la comunidad, así como tampoco se adjunta en el informe los soportes de divulgación, recibo y entrega a la comunidad de las 2500 cartillas. Revisado el ejemplar adjunto

al informe final, se observa un documento en tamaño carta que cuenta con 4 páginas, caratula y contra caratula.

Consultada la entidad frente a los soportes de entrega, así como las entradas al almacén de la cartilla, la entidad manifestó mediante comunicación 2018EE13500 del 18 de septiembre de 2018 que *“el profesional de iniciativas informa que en desarrollo del Convenio de Asociación 509 de 2014, no se realizó entradas y salidas de las cartillas al almacén (...)”. Adicionalmente informa que en diferentes eventos realizados por la Fundación, se hizo entrega de las cartillas, así: informe tres, 370 personas; informe cuatro, 574 personas. Además la entidad informa que “la entrega de la cartilla se realizó de manera individual a las y los habitantes de los barrios: La Perla, Santa Cecilia Baja, Santa Cecilia Alta, Cerro Norte, Villa Nydia, Arauquita I y II y organizaciones sociales de los territorios aledaños. En la actualidad no existen cartillas en el almacén de IDIGER”*

Analizada la información adjunta a la comunicación y los soportes del expediente no existe ningún documento que acredite que las 2500 cartillas fueron entregadas a la comunidad, los soportes entregados por la entidad corresponden a listados de asistencia a diferentes eventos, que en ningún caso indican que fueron entregados ejemplares de las cartillas. Aunado a lo anterior, este material debió ingresar al almacén, situación que no ocurrió, por lo tanto no se dejó constancia de que los 2500 ejemplares de las cartillas fueron recibidas por la entidad.

Por lo anterior, se configura un detrimento al patrimonio por valor de \$5.000.000 que corresponde al resultado 3, específicamente lo relacionado con las 2500 cartillas.

En consecuencia, para este Organismo de Control la situación analizada estaría generando un presunto daño patrimonial al Estado por valor de seis millones novecientos ochenta y ocho mil setecientos veintitrés pesos (\$6.988.723), que resultan de la suma de las cartillas no recibidas por valor de \$5.000.000 y los cuentos no entregados que ascienden a un monto de \$1.988.723.

Por lo anterior, se genera un menoscabo y detrimento de los recursos públicos dentro del contexto descrito, debido a una gestión fiscal antieconómica e ineficaz, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000.

Con estos hechos, se incumple lo preceptuado en los artículos 209 y 355 de la Constitución Política; el artículo 96 de la Ley 489 de 1998; numeral 1, 2 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Se incumple también los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000; literales b), c), d), e) y f), del

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Así mismo, puede estar incurso en causales disciplinables contenidas en los artículos 34 y 35, numeral 1 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta:

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, no se desvirtúa la observación, dado que la entidad no aportó argumentos adicionales a los ya expresados durante el desarrollo de la auditoría. Para el caso de la grabación del cuento indica que “*estos dos (2) contenidos, se quemaron en 100 CD`s los cuales se entregaron a la comunidad en diferentes eventos*”. Es claro para este Ente de Control que se realizaron 2 versiones del cuento, sin embargo no existen soportes que acrediten que fueron entregados 100 CD`s a la comunidad como lo argumenta la entidad. Situación similar ocurre con la cartilla donde la entidad adjunta 5 fotografías de los eventos realizados por la Fundación, las cuales según la entidad corresponden a la entrega de 2500 ejemplares de las cartillas.

Al igual que lo manifestado en el informe preliminar, la entrega de estos elementos a la comunidad carece de soportes.

Frente a las aclaraciones que realiza la entidad frente a los ingresos al almacén que no se realizaron en el marco del convenio, se precisa que lo establecido en el numeral 2.3.2.1 de la Resolución 0001 de 2001 se refiere al registro de los bienes en el Plan General de Contabilidad, sin embargo, la norma no realiza ninguna exclusión frente al ingreso al almacén de este tipo de bienes.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$6.988.723, y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.3 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de \$235.521.249,60, al pagar 371,86 metros cuadrados que no fueron recibidos en el inmueble arrendado por IDIGER con el contrato N° 391 de 2016.

Tipo de contrato	Contrato de arrendamiento
Clase de contratación	Contratación directa
Nº de contrato	Nº 391 de 2016

Contratista	Organización Inmobiliaria Fierro Díaz y Cía S en C.
Nombre del Representante Legal del Contratista	Benjamín Fierro Pastrana
Cédula de ciudadanía	CC. 19.219.480
NIT	830.058.135-7
Objeto contractual	El arrendatario entregará al arrendador a título de arriendo un área de 2.400 m ² , repartidos el 1.808,91 m ² de área para bodega y almacenamiento y 595,06 m ² área para oficinas de uso exclusivo; ubicada en los interiores 1 y 2 de la agrupación industrial la esperanza carrera 127 N° 22G-18, en donde se encuentran construidos los inmuebles identificados con folio de matrícula inmobiliaria n° 50c-1641009 y 50c-1641010 de la oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá zona centro; para la operación y funcionamiento del Centro Distrital Logístico y de Reserva y de las actividades a cargo de la Subdirección para el Manejo de Emergencias y Desastre del IDIGER.
Plazo establecido en el contrato	24 meses Acta de inicio 21 de septiembre de 2016
Valor inicial del contrato	\$ 1'520.088.000
Modificación 1	Modificar la cláusula 3.3 del contrato, en el sentido de prorrogar el plazo de ejecución en doce (12) meses más, es decir hasta el 2 de septiembre de 2019. Modificar parcialmente la cláusula 3.5

del contrato, en el sentido de adicionar el valor del contrato en \$ 813'952.728 incluido IVA.

El objeto de haberse celebrado el contrato de arrendamiento No. 391 de 2016 fue con el fin que IDIGER dispusiera de 2.400 m², distribuidos en 1.808,91 m² para bodega y almacenamiento y 595,06 m² área para oficinas de uso exclusivo, sin embargo como figura en los certificados de libertad y tradición con folio de matrícula inmobiliaria No. 50C-1641009 y 50C-1641010 expedidos por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Bogotá zona centro cada uno menciona 901,23 m² para un total de 1.802,46 m². Esta información se confirma con el Acta de Visita Administrativa No. 13, numeral 2 que en su respuesta señala “(...) *El área total contratada fue de 2.400 metros cuadrados, los Certificados de Tradición y libertad reflejan 1.802,46 metros cuadrados, se presenta una diferencia de 597,54 metros cuadrados (...)*”, tal como se muestra a continuación:

Cuadro 5. Descripción Metros Cuadrados Faltantes Contrato 391 de 2016

Cifras en pesos

Descripción	Cantidad Metros Cuadrados	Valor Metro Cuadrado	Valor Total Anual Área	Valor Mensual Contrato Arrendamiento
Metros Cuadrados Contratados	2.400,00	26.390	760.032.000,00	63.336.000,00
Metros Cuadrados Entregados	1.802,46	26.390	570.803.032,80	47.566.919,40
Faltante Metros Cuadrados	597,54	26.390	189.228.967,20	15.769.080,60
Posible Detrimento Patrimonial Mayor Valor Pagado (24 meses Sep-2016 a Sep-2018)				378.457.934,40

Fuente: Análisis del Contrato 391 de 2016.

Por otra parte, IDIGER dio respuesta al informe preliminar con el radicado 2018EE16264, del 30 de octubre de 2018, donde se adjuntaron los planos estructurales del inmueble arrendado para cada uno de los pisos con el área total construida por nivel, los cuales le permitieron al Ente de Control ratificar la totalidad de metros cuadrados contratados con los metros cuadrados entregados, resultado de ello, se obtuvo una diferencia de 371,86 metros cuadrados que corresponden a la diferencia entre lo contratado que fue de 2.400 m², con lo entregado que es de 2.028,14 m², así las cosas el valor total del detrimento corresponde al valor de \$235.521.249,60, tal como se muestra en cuadro adjunto.

Cuadro 6. Descripción Metros Cuadrados Según Planos Estructurales Contrato 391 de 2016

Cifras en pesos

Descripción	Cantidad Metros Cuadrados	Valor Metro Cuadrado	Valor Total Anual Área	Valor Mensual Contrato Arrendamiento
Metros Cuadrados Contratados	2.400,00	26.390	760.032.000,00	63.336.000,00
Metros Cuadrados Entregados Según Planos	2.028,14	26.390	642.271.375,20	53.522.614,60
Faltante Metros Cuadrados	371,86	26.390	117.760.624,80	9.813.385,40
Detrimento Patrimonial Por Mayor Valor Pagado (24 meses, de Sep-2016 a Sep-2018)			235.521.249,60	

Fuente: Respuesta a informe preliminar de Auditoría de desempeño por parte del IDIGER.

A continuación se explican las cifras de los resultados obtenidos:

Valor Metro Cuadrado = Valor total del contrato / No. m² / 12 meses.

Valor Total Anual Área = Cantidad m², * Valor del m².

Valor Mensual Contrato Arrendamiento = Valor Total Anual Área / Total meses del año

Valor del Detrimento Patrimonial = 9.813.385,40 * 24 = \$235.521.249,60.

Por lo anterior se evidencia, que según el valor que viene cancelando la entidad por el bien inmueble al arrendador, incumple parte del objeto del contrato, al presentarse una diferencia de 371,86 metros cuadrados de acuerdo a los planos estructurales allegados en la respuesta. Actualmente el contrato de arrendamiento presenta modificación No. 1 prorrogando el plazo hasta el 2 de septiembre de 2019.

En cuanto al inventario de bienes muebles en los folios 120 a 141 se detalla una lista de ellos, pero no se adjunta acta de entrega y recibido a satisfacción por parte del IDIGER, esta información se corroboró con Acta de Visita Administrativa No. 16 del 17 de octubre de 2018 donde en respuesta al numeral 1 se ratifica que el “Acta de recibo de como tal no se encontró (sic) (...)”, conllevando a que se configure presunta falta disciplinaria.

Por lo expuesto, se establece un daño al patrimonio, ocasionado por una inadecuada gestión contractual, que no previó los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y economía, en la ejecución contractual adelantada. De esta manera se incumple lo preceptuado en el artículo 209 de la Constitución Política; artículo 25 y numerales 1, 2 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, se incumplen también los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de

2000; literales b), c), d), e) y f), del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, así como el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta:

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, de acuerdo con los planos estructurales adjuntos en la respuesta al informe preliminar se constataron nuevamente los metros cuadrados contratados, de acuerdo con las necesidades técnicas de espacio físico y/o áreas funcionales descritas tanto en el Estudio Previo como en el contrato 391 de 2016, con el área entregada por el arrendador, lo cual ratifica que IDIGER viene cancelando el canon de arrendamiento de 2.400 metros cuadrados cuando en realidad sólo dispone de 2.028,14 metros cuadrados.

El siguiente cuadro detalla la diferencia de las áreas:

Cuadro 7. Descripción Metros Cuadrados Según Análisis Respuesta Entidad Contrato 391 de 2016

Cifras en pesos

Ubicación Según Plano	Área Según Planos	Valor Metro Cuadrado	Valor Área Por Metro Cuadrado
Planta primer Piso	1.512,69		
Planta segundo Piso	100,23		
Planta segundo Piso	128,48		
Planta tercer Piso	286,74		
Total Metros Entregados Según Planos	2.028,14		
Total Metros Según Contrato 391/2016	2.400		
Diferencia Metros Según lo contratado	371,86	26.390	9.813.385,40
Detrimiento X Mayor Valor Pagado X Metros No Recibidos			235.521.249,60

Fuente: Análisis equipo auditor de la respuesta al Informe Preliminar radicado 2018EE16264 del IDIGER, del 30-10-2018.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

En el oficio 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, también se hace mención a un área de parqueaderos que corresponde a 140 m², en acta de visita administrativa No. 16 del 17 de octubre de 2018, se evidenció que ésta área se encuentra ubicada frente a las bodegas No. 1 y 2 que a la fecha ocupa IDIGER, lo cual corresponde a zona común donde el dueño es la copropiedad y por ende se puede disfrutar de éste espacio, pero no significa que el arrendador entregue esta área al arrendatario como si fuera de su propiedad, además, la entidad no adjuntó los certificados de libertad correspondientes, sólo menciona la existencia de los parqueaderos en un cuadro donde relaciona los metros cuadrados que está utilizando.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la suma de \$235.521.249,60, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.4 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por mayor valor pagado en cuantía de \$370.534.272 dentro del Contrato de Arrendamiento N° 391 de 2016.

En el capítulo “*Análisis del Sector – Estudio de Mercado*” de los estudios previos, se señaló que: “*A efectos de establecer un espacio físico que cumpla con las condiciones requeridas para satisfacer la necesidad descrita anteriormente, se realizó un estudio de mercado con el fin de analizar las propuestas, visitas, consultas y documentación disponible para cada caso*”, *relacionándose un cuadro que establece el valor por metro cuadrado de arriendo de bodega incluida área para oficinas en las localidades de Fontibón y Kennedy, así...*”. A continuación se relacionan las propuestas que cumplían los requisitos:

Cuadro 8. Propuesta de Inmuebles

Cifras en pesos

UBICACIÓN	ANTIGÜEDAD (AÑOS)	VALOR MES (\$)	ÁREA (M ²)	INCLUYE MOBILIARIO Y CABLEADO	VALOR M ² EN ARRIENDO (\$)
(1) Zona Franca Intexona – Km 1 Vía a Siberia	2	158.000.000	6.320	No	25.000
(2) La Perla – Fontibón	Entre 10 y 20	27.500.000	2.200	No	12.500
(3) Puerta de Teja – Fontibón	Entre 10 y 20	90.000.000	4.322	No	20.824
(4) Urb. Castilla Real - Kennedy	Entre 0 y 5	74.200.000	4.000	No	18.550
(5) Calle 17 No.115-10 - Fontibon	30	47.000.000	2.355	Si	19.957
(6) Calle 17 No.68D-55 - Fontibon	20	65.000.000	2.482	Si	26.189
(7) Calle 19 No 68C-40 - Fontibón	15	50.000.000	2.300	Si	21.739
(8) Av. Cra 80 No.16C-51/61 – Fontibón	-	41.760.000	2.571	No	16.243
(9) Carrera 123 No.13D-30 – Fontibón	-	30.014.544	2.050,6	No	19.026
(10) Calle 14B No.114B-15 – Fontibón	-	44.274.240	2.264,08	No	19.555
(11) Cra 106 Calle 15A - Fontibón	-	41.112.726	-	No	
(12) Calle 18A Carrera 69	-	33.238.000	2.388	No	13.919

Fuente: (1) www.inmuebles24.com Cod: 40990742, (2) www.metrocuadrado.com Cod web: 3561-1078923, (3) www.metrocuadrado.com Cod web: 3284 – 890447, (4) www.metrocuadrado.com Cod web: 3284 – 809640, (5) (6) (7) Luis Carlos Vigoya Urueña Radicado 2016ER2639, (8) B&P Bienes y Proyectos S.A.S. Radicado 2016ER13802, (9) (10) (11) (12) Agencia Nacional Inmobiliaria.

Del análisis se desprende que dentro del estudio de mercado no se incluyó el inmueble propuesto por la Organización Inmobiliaria Fierro Díaz S en C.S, máxime si fue el que se optó para arrendar, observando que no se estudiaron suficientemente otras opciones de inmuebles como los ubicados en la Calle 17 No. 115 – 10 (numeral 5) y la Calle 19 No. 68C-40 (numeral 7) localizados en el mismo sector de Fontibón, los cuales reportaban áreas semejantes a las requeridas por el IDIGER y cumplían con el mobiliario y cableado, condiciones exigidas en los estudios previos, situación que favorecía al erario público, pues sus ofertas económicas eran ostensiblemente inferiores a la contratada.

Es relevante mencionar que dentro de los principios de la contratación pública se establece el principio de economía dentro la selección objetiva, artículo 25 Ley 80 de 1993; el que precisa que la escogencia del contratista se realizará buscando el ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, evidenciándose un presunto incumplimiento a la norma, pues dentro de la justificación a los factores de selección del contratista el IDIGER citó:

1. “La verificación de las condiciones del mercado inmobiliario en la ciudad en la que la Entidad estatal requiere el inmueble.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

2. *El análisis y la comparación de las condiciones de los bienes muebles que satisfacen las necesidades identificadas y las opciones de arrendamiento, análisis que deberá tener en cuenta los principios y objetivos del sistema de compra y contratación pública.”*

Para realizar una ponderación en términos económicos que pudieron ser favorables al IDIGER tomaremos la propuesta que ubica al inmueble en la Calle 17 N° 115-10 Fontibón, cuyo canon de arrendamiento mensual correspondía a \$47'000.000. Según la propuesta allegada por la organización inmobiliaria Fierro Díaz y Cía. en C.S, el área determinada para arrendar corresponde a 2400 m² y el área propuesta por el señor Luis Carlos Vigoya Urueña fue de 2355 m², de los cuales se establece la siguiente comparación:

Cuadro 9. Comparativo Canon Contratado Vs. Canon Más Favorable

Cifras en pesos

PROPUESTA	INMOBILIARIA FIERRO DÍAZ Y CIA EN CS	SR. LUIS CARLOS VIGOYA
Metros Propuestos	2400 m ²	2355 m ²
Canon Mensual en Propuesta	63.337.000	47.000.000
Valor de M2	26.390	19.957,53
Diferencia Valor M2	Si multiplicamos el valor del m ² de la propuesta del sr. Carlos Vigoya por los 2400 m ² de la propuesta de la inmobiliaria Fierro Díaz CIA en C.S obtenemos un canon mensual de 47.898.072.	
Canon Mensual por Igual Metraje (2400 m)	63.337.000	47.898.072
Canon por Año	760.044.000	574.776.864
Canon Bianual	1.520.088.000 (A)	1.149.553.728 (B)
Canon Bianual en SMMLV de 2016	2.204,7 SMMLV	1.667,3 SMMLV
Possible Detrimento por Hallazgo Fiscal (A-B)	370.534.272	

Fuente: Elaborado por el equipo auditor - Contrato 391 de 2016

No obstante lo anterior, la entidad indicó dentro del mismo capítulo “*justificación a los factores de selección del contratista*” que: “*Con base en lo expuesto anteriormente, el inmueble ubicado en la Carrera 127 No.22G-18 In 1 y 2, cumple con las condiciones tanto de ubicación como de espacio requeridas por el IDIGER, además de las de mobiliario y cableado; ajustándose a los requerimientos del mercado inmobiliario, siendo esta la opción más favorable a la entidad*”.

Se evidencia así, que hubo propuestas de menor valor, de las cuales el IDIGER debió haber dispuesto con el fin de salvaguardar los recursos a él destinados,

además de ello debe tenerse en cuenta que a la entrega del inventario por parte de la Organización Inmobiliaria Fierro Diaz S en C.S no se hizo referencia a las características del mobiliario que precisaba el IDIGER para satisfacer sus necesidades, adicionalmente se observa que siete de los predios fueron descartados por no contar con el mobiliario.

Otro de los argumentos expuestos por el IDIGER para contratar el inmueble ofertado por la Organización Inmobiliaria Fierro Diaz S en C.S, fue su *“ubicación estratégica: predio localizado al costado sur del Aeropuerto Internacional El Dorado, lo cual representa un desplazamiento de 10 minutos aproximadamente; cercanía a la Calle 13, Av. El Dorado y Calle 80”*, sin embargo esta auditoría encuentra que la mayoría de propuestas de inmuebles presentadas a la entidad se ubican geográficamente en el sector de Fontibón y las ya reseñadas como ofertas favorables, igualmente se encuentran dentro de la misma área, lo que permite concluir que esta característica de ubicación estratégica no solo la predicaba el inmueble arrendado, sino que era una característica de que gozaron casi en su totalidad todos los inmuebles propuestos, es decir, no hubo condición de favorabilidad en la ubicación geográfica del inmueble contratado.

Un aspecto más que llama la atención es que el IDIGIER aclaró en los estudios previos que: *“Para las instalaciones, es importante precisar que el contratista realizará las adecuaciones de cableado estructurado y de mobiliario (estado: nuevo) que se requiere para el funcionamiento de la Subdirección para el Manejo de Emergencias y Desastres y la operación del Centro Distrital Logístico y de Reserva, incluido dentro del valor mensual, así como la seguridad privada para todo el Parque Industrial incluido circuito cerrado de televisión”*, argumento que la entidad no verificó en el momento del diligenciamiento y entrega del inventario, pues dentro de su contenido en ningún numeral se relacionó la entrega de mobiliario nuevo y menos se precisó que el inmueble contara con circuito cerrado de televisión, situación que ratifica una vez más que se incumplió parte del objeto contractual.

Por lo expuesto, se establece un daño al patrimonio, ocasionado por una inadecuada gestión contractual, que no previó los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y economía, en la ejecución contractual adelantada. De esta manera se incumple lo preceptuado en el artículo 209 de la Constitución Política; artículo 25 y numeral 1, 2 y 8 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; artículo 5 Ley 1150 de 2007; artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, artículos 2.2.1.1.2.11 y 2.2.1.2.1.4.11 del Decreto 1082 de 2015;. Se incumple también los artículos 3 y 6

de la Ley 610 de 2000; literales b), c), d), e) y f), del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, así como el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, se observa que en el proceso de adjudicación del contrato 391 de 2016, no se evidenció que la entidad en aras del cumplimiento de los fines del Estado hubiera tenido en cuenta el principio de economía, por cuanto en el momento de la adjudicación no se buscó optimizar los recursos.

El IDIGER en el cuadro No. 1 del numeral 8.2 Análisis del Sector – Estudio de Mercado no incluyó la propuesta de Benjamín Fierro, sin embargo, ésta es analizada con el Anexo No. 2 donde es incluido el predio que IDIGER optó por arrendar. Por lo tanto, se observa que la adjudicación de este contrato no se realizó a la propuesta más favorable, desconociendo que existían otras que cumplían con los requisitos para ser tenidos en cuenta, de acuerdo a las necesidades objeto del contrato.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por mayor valor pagado en cuantía de \$370.534.272, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.5 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por suscribir el IDIGER, documentos del proceso de contratación en días sábados y festivos.

En desarrollo del ejercicio auditor se han identificado casos de suscripción de documentos frente a la actividad contractual, en días sábados y festivos relacionados así:

Cuadro 10. Casos de Suscripción en Días Sábados y Festivos

No. de contrato	Tipo de documento	Fecha de suscripción	Fecha de publicación
Convenio 411 de 2014	suspensión	06/02/2016	30/08/2016
	Reinicio	06/06/2016	30/08/2016
Contrato de obra 495 de 2014	Acta de recibo a satisfacción	05/11/2016	20/12/2016

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

No. de contrato	Tipo de documento	Fecha de suscripción	Fecha de publicación
	Acta aclaratoria de Recibo a Satisfacción	05/11/2016	10/03/2017

Fuente: SECOP

Los documentos contractuales suscritos en días sábados con fechas del 06 de febrero de 2016, 05 de noviembre de 2016 y otro suscrito el 06 de junio de 2016 que fue lunes festivo, contrarían el Código de Régimen Político y Municipal, Ley 4 de 1913 artículo 62 y artículo 829 del Código de Comercio, parágrafo 1.

El Consejo de Estado al respecto, ha indicado:

“Debe entenderse por otra parte, que cuando la Ley habla de la supresión en los plazos de días de los de vacancia y feriados, se está refiriendo a los actos producidos por la Administración en las dependencias en que no hay despacho público en tales días y no pueden por lo tanto expedirse actos administrativos con consecuencias legales. Es 'Despacho Público' el mantenimiento de la oficina abierta al público para ejecutar los actos y despachar los asuntos que corresponden a las funciones del empleo en los términos señalados en la Ley. Por lo tanto hay despacho cuando se tiene facultad para laborar, despachar los asuntos y ejecutar los actos propios de sus atribuciones; así no se haya empleado; esa facultad.” (Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso. Sentencia del 12 de abril de 1978. Radicación número: 355. C.P: Carlos Portocarrero Mutis).

Igualmente, el Consejo de Estado de los días sábados señaló: *“Por regla general los sábados son días hábiles, pero si la administración ha dictado alguna norma general que considera inhábiles los sábados éstos no pueden contarse en los términos de la ejecutoria, (...).”* Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Auto del 29 de abril de 1983. C.P: Enrique Low Murtra.

Se evidencia por parte del IDIGER la ausencia de mecanismos efectivos de control y supervisión, por parte de la Entidad que genera incumplimiento de los procesos, procedimientos y actividades del Sistema Integrado de Gestión.

De conformidad con las afirmaciones del Consejo de Estado antes anotadas, estos documentos no tendrían efectos legales.

Se desconoció así el artículo 2º de la Ley 87 de 1993 y adicionalmente se presentó una presunta violación a los deberes previstos en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, se observa que conforme a la normatividad, los días hábiles son todos los del año a excepción de los domingos, los feriados y los días de vacancia. En el IDIGER, el día sábado no está habilitado de forma expresa como día no vacante, para que se considere hábil y aunque los documentos del contrato no son actos administrativos, su expedición en días no hábiles no está permitido por la norma, igualmente esta situación no permite determinar fehacientemente en la suspensión y reinicio del contrato el inicio del plazo que se debe contar, y en los documentos de entrega de recibo de obra y su aclaración, si los mismos contienen irregularidades, no se evidencia como se debe contar el plazo para el control fiscal; estos documentos así expedidos llevan a inexactitudes para los entes de Control y para terceros interesados.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.6 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de seguimiento por parte del IDIGER a la cancelación de la contribución parafiscal al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC) dentro de los contratos de obra 495 de 2014 y 467 de 2017.

Se ejecutaron los contrato de obra No. 495 de 2014 y 467 de 2017 que tuvieron por objeto respectivamente el de *“Contratar la adecuación hidrogeomorfológica y la restauración ecológica del brazo del humedal Juan Amarillo o Tibabuyes en la localidad de Suba, en cumplimiento de lo establecido en el convenio 411 de 2014, suscrito entre el FOPAE-AHORA IDIGER- Y EL FDLS y el segundo la “Construcción de las obras de emergencia para la mitigación de riesgo por desprendimientos de rocas en el sector de la calle 75 b sur con carrera 14 a, barrio Monterrey de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.”.*

Revisada la normatividad respecto a estos contratos, se prevé que ellos deben cumplir con la contribución fijada mediante Resolución 1449 del 24 de julio de 2012 del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), *“Por la cual se regula el funcionamiento del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción del SENA FIC, la cual indica lo siguiente:*

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

“ARTÍCULO 6o. RESPONSABLES DE LA CONTRIBUCIÓN AL FIC. *Deben contribuir al FIC los empleadores señalados en el artículo 7o del Decreto 083 de 1976 y demás normas que lo adicionen, modifiquen o deroguen.*

De conformidad con el artículo 8o del Decreto 083 de 1976, los propietarios o contratistas principales serán responsables de la contribución al FIC sobre el costo total de la obra, en los casos que no demuestren que sus subcontratistas cancelaron el FIC.

ARTÍCULO 7o. FORMAS DE LIQUIDACIÓN. *Las personas naturales o jurídicas que deben contribuir al FIC, podrán cumplir con esta obligación, utilizando una de las siguientes alternativas, sin perjuicio de las acciones de fiscalización que se realicen por parte del SENA.*

1. *Con base en el número de trabajadores mensuales:*

Los obligados al pago del FIC, deberán efectuar mensualmente una contribución correspondiente a un salario mínimo legal mensual vigente, por cada cuarenta (40) trabajadores, que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad y proporcionalmente por fracción de cuarenta (40), de conformidad con el Artículo 6o del Decreto número 2375 de 1974 y 1o del Decreto número 1047 de 1983.

2. *Liquidación presuntiva:*

Hay lugar a esta liquidación cuando el empleador obligado no pueda demostrar el número mensual de trabajadores que laboren en cada una de las obras bajo su responsabilidad, caso en el cual podrá aplicarse la liquidación presuntiva FIC a todo costo, así:

Se presume que la industria de la construcción destina para la realización de los trabajos que ejecuta, un veinticinco por ciento (25%) de sus costos al pago de jornales y subcontratos de prestación de servicios; en consecuencia las personas jurídicas y naturales dedicadas a la industria de la construcción, deberán pagar a título de contribución con destino al FIC, el punto veinticinco por ciento (0.25%) del valor de las obras que ejecuten directamente o por medio de subcontratistas.

(...)

ARTÍCULO 8o. FORMAS DE PAGO. *Para efectos del recaudo, los empleadores de la industria de la construcción deberán cancelar la contribución al FIC de manera mensual cuando el pago se haga sobre el número de trabajadores, o a más tardar al término de la respectiva obra, cuando se pague utilizando una forma presuntiva.”*

Esta normatividad, es fortalecida por lo indicado en el Artículo 29 del Decreto 111 de 1996 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que prescribió: “*Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo*

mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable...”

Ahora bien, efectuada la respectiva revisión documental de los expediente de los contratos de Obra No. 495 de 2014 y 467 de 2017, no se evidencian pagos al Fondo Nacional de Formación profesional de la Industria de la Construcción – FIC; como tampoco que la interventoría contratada y/o el IDIGER, exigieran el pago del aporte en cuestión, de acuerdo con lo contenido en el Decreto 2375 de 1974, en el Artículo 4 del Decreto reglamentario 083 de 1976 y la Resolución 01449 de 2012 del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), presentándose una presunta violación a los deberes previstos en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior, debido a deficiencias en el acatamiento de lo estipulado en la norma y al control en la verificación de las obligaciones de pago de los respectivos tributos, debilidad en los mecanismos de control de la Interventoría y de la Supervisión del IDIGER, lo cual genera como consecuencia que el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, no disponga del ingreso correspondiente para las actividades a su cargo, transgrediendo presuntamente lo estipulado en el Decreto 2375 de 1974, en el Artículo 4 del Decreto reglamentario 083 de 1976, y la Resolución 01449 de 2012, adicionalmente se presentó una presunta violación a los deberes previstos en el numeral 1 del Artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

De conformidad con el artículo 10 de la Resolución 01449 de 2012 que estableció: *“El control fiscal del Fondo será realizado por la Contraloría General de la República de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.”*, este Organismo de Control enviará a dicha entidad la presente observación, para lo de su competencia.

Análisis de la Respuesta:

Valorada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, es loable el cambio en el procedimiento, aunque es importante aclarar que la auditoría no efectuó ninguna recomendación al IDIGER. Es importante tener en cuenta el Decreto 083 de 1976 que indicó: *“ARTICULO 7o. Entiéndase por personas dedicadas a la industria de la construcción para los efectos del Decreto 2375 de 1974, quienes ocasional o permanentemente, por su cuenta o la de un tercero, erigen o levantan estructuras inmuebles como construcción de casas o edificios, vías de comunicación (...) y mecánicas y demás construcciones civiles no mencionadas y quienes trabajan en el mantenimiento y reparación*

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

de dichas obras. ARTICULO 8o. Entiéndase por "valor de las obras" para los efectos del Artículo 4o. del Decreto 2375 de 1974, el que resulte de la suma de todos los pagos que con cargo a una obra determinada hagan su propietario o el contratista. Anualmente los propietarios de obras, ya sean personas naturales, jurídicas o **entidades de derecho público, certificarán con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el valor total que con cargo a cada obra, cualquiera que sea su naturaleza, fue pagado al contratista o constructor durante el año fiscal (...)** Negritas fuera de texto.

Se evidenció que la obligación legal del pago de parafiscales por las obras contratadas no fue cumplida y el IDIGER no estuvo atento a su cumplimiento.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por debilidades en la supervisión del convenio de asociación 506 de 2014.

Dentro del análisis se presentan debilidades relacionadas con diferentes aspectos de la supervisión, las cuales se detallan a continuación.

Aprobación de personal que no cumplía con los requisitos

En el literal a del numeral 2.3.1.1.3.2 del Convenio de Asociación se estableció que el Coordinador General debía contar “con 5 años de experiencia en; proyectos organizativos y/o operativos con la comunidad que resida dentro del territorio de la iniciativa con gestión comunitaria en la gestión del riesgo (...)”.

En el folio 404 del expediente se observa que la Coordinadora General, no cumplía con los requisitos de experiencia en proyectos organizativos y/o operativos con la comunidad, dado que en su hoja de vida se observa que la ingeniera de sistemas ha laborado en el sector de seguros y mercadeo. Para el caso del trabajo comunitario en la hoja de vida se reporta lo siguiente “2011-Actual. Responsable de influir, coordinar equipos de trabajo con el fin de lograr las metas propuestas en la junta de acción comunal, incentivar la articulación de todos los actores permitan mejorar el estilo de vida”. La hoja de vida carece de soportes que permitan verificar la experiencia en manejo de organizaciones comunitarias, sin embargo, la coordinadora laboró durante la ejecución del Convenio y recibió los pagos respectivos como se observa en los informes.

Se solicitó a la entidad adjuntar la viabilidad del personal que laboró en el contrato, la cual mediante comunicación 2018EE13500 del 18 de septiembre de 2018 indicó que la aprobación del personal se realizó previo al primer desembolso, sin embargo no adjuntó soporte que acredite la viabilidad del personal, de conformidad con lo establecido en el convenio.

Comité técnico

En el numeral cuarto del convenio, se estableció que *“se conformará un Comité Técnico del Convenio a partir de la fecha de suscripción del presente Convenio de Asociación, con el fin de coordinar actividades y concertar objetivos, el cual será integrado por un funcionario de IDIGER y un integrante de la Fundación Cultura Manigua delegado de manera oficial por cada entidad participante y facultado con voz y voto”*.

El comité tenía 11 funciones asignadas según lo contemplaba el convenio, entre las que se destacan:

1. *“Realizar la priorización de las actividades previstas de acuerdo con los resultados esperados.*
2. *Efectuar seguimiento a la programación y ejecución de las actividades y recursos disponibles en el presente Convenio de Asociación.*
3. *Aprobar la ejecución de los recursos de acuerdo con la programación establecida.*
4. *Reunirse periódicamente a nivel mensual para informar sobre los avances y novedades de las actividades adelantadas para desarrollar el objeto del Convenio de Asociación.*
5. *Revisar y avalar los documentos técnicos que resulten de la ejecución del Convenio.”*

En el expediente del contrato, no se evidenciaron documentos que acreditaran el cumplimiento de las funciones 1, 2, 3 y 4. Para la función 5 se observan en el expediente algunas actas y oficios de la supervisión solicitando ajustar los informes para el correspondiente pago.

Se observa una debilidad en la supervisión dado que no hay comités mensuales como lo solicitaba el convenio, además se modificaron resultados y actividades del convenio, las cuales no están soportadas por el Comité y/o la supervisión. Un caso concreto de esta situación se observa en los informes presentados por la Fundación,

donde se ejecutaron rubros y nuevas actividades que no estaban en el convenio como son:

- a. Cambio de flyers por 500 manillas para los eventos del convenio.
- b. Instalación de pasos peatonales y barandas metálicas (no estaba incluido en el convenio, sin embargo de los recursos de IDIGER se erogaron recursos en esta actividad)
- c. Construcción de vivero comunitario (no estaba incluido en el convenio, sin embargo de los recursos de IDIGER se erogaron recursos para esta actividad)

La entidad mediante comunicación 2018EE13500 del 18 de septiembre informó que para el caso de los flyers *“no se encontró el acta de autorización por parte de la supervisión. Sin embargo, desde se puede evidenciar en los informes que las manillas fueron entregadas en los eventos”*. Se observa una falencia en la supervisión dado que mes a mes la Fundación en sus informes presentó la entrega de manillas por flyers sin que exista ningún soporte que acredite el cambio por parte de la supervisión.

Para el caso de los puentes peatonales, la entidad argumenta que en los estudios previos se identificaron las deficiencias en los pasos peatonales, por tal razón *“atendiendo estas consideraciones de riesgo, se realizan acciones de reducción del riesgo, pertinentes en cada paso peatonal (...)”*. Si bien es cierto, que en los estudios previos en el capítulo de ‘la descripción de la necesidad que se pretende satisfacer con la contratación’ se reporta que existen pasos peatonales en condiciones deficientes, en ningún caso en el presupuesto del Convenio, se menciona que se adecuaran estos pasos peatonales. De igual forma, no se observa dentro del expediente ningún documento que acredite que la supervisión avaló esta actividad.

Frente a los comités técnicos que debían realizarse *“periódicamente a nivel mensual”*, se pudo establecer que durante los 8 meses de ejecución del convenio, se reunió el comité en dos oportunidades, el 9 de julio y el 11 de agosto de 2015 con el fin de viabilizar la prórroga del convenio, desconociendo que este contaba con 11 funciones específicas, la gran mayoría relacionadas con la viabilidad, seguimiento y aprobación de recursos y ejecución del convenio en general.

Aportes de Contrapartida

En el numeral cuarto del Convenio de Asociación, se establecieron aportes por parte de la Fundación Cultural Manigua por un valor de \$16.000.000, aportados de la siguiente forma:

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

Cuadro 11. Aportes de Contrapartida

Cifras en pesos

Aportes Programados	
Costos de Personal	Valor Unitario
Auxiliar Administrativo	500.000 x 6
Valor Total aportado al Resultado 1	
Alquiler de Salón video beam y sonido	3.000.000
Valor total aportado al resultado 2	
Herramientas y Equipos e Insumos	3.000.000
Valor total aportado al resultado 3	
Alquiler salón video beam y sonido	1.000.000
Valor total aportado al resultado 4	
Alquiler salón video beam y sonido	3.000.000
Valor total aportado al resultado 5	
Alquiler salón video beam y sonido	3.000.000
Valor total contrapartida	16.000.000

Fuente: Convenio de Asociación 506-2014

Mensualmente, la Fundación presentaba los soportes de pago que acreditaban el cumplimiento de la contrapartida. Del análisis de los documentos se obtiene lo siguiente:

1. Para el informe 1, se adjuntan soportes de pago de personal
2. Para el informe 2, se adjuntan soportes del alquiler de salón comunal, alquiler de herramientas, pago personal.
3. Para el informe 3, se presentan soportes de pago del personal, alquiler de herramientas, bodegaje de materiales,
4. Para el informe final se presentan soportes de pago para alquiler de herramientas, alquiler de equipo de primeros auxilios, bodegaje de herramientas, labores de apoyo al vivero, arrendamiento de salón comunal, y alquiler de video beam.

En el expediente no se encontró una certificación que discrimine el valor de los aportes finalmente realizados por la Fundación. Sin embargo, de la revisión de los soportes financieros se observa que la Fundación presentó comprobantes que no guardan relación con lo establecido en el Convenio como son alquiler de equipo de primeros auxilios, bodegaje de herramientas, labores de apoyo al vivero. Dentro del análisis realizado, no se encontró que la supervisión haya realizado alguna solicitud frente a los cambios de los aportes de la contrapartida, lo cual se traduce en debilidades de la supervisión.

La entidad mediante comunicación 2018EE13500 del 18 de septiembre de 2018, desagregó el cuadro de aportes de la contrapartida por valor de \$15.750.000 y no por \$16.000.000 como se estructuró en los estudios previos. Se observa una falta a la supervisión, dado que en el acta de liquidación suscrita el 24 de febrero de 2016 se registraron como aportes ejecutados de la Fundación la suma de \$16.000.000.

Orden de pago sin soporte de supervisión

Revisados las certificaciones de cumplimiento que emite el supervisor previo a cada uno de los pagos, se encontró que para el segundo desembolso, según la orden de pago 5063 del 15 de abril de 2015 se cancelaron \$31.839.377 a la Fundación, sin embargo no se encontró la respectiva certificación de cumplimiento de obligaciones suscrita por la supervisión.

La entidad mediante comunicación 2018EE13500 del 18 de septiembre de 2018, informó que “se realizó revisión a la carpeta del convenio y no se encontró el certificado de cumplimiento de obligaciones. Sin embargo, es necesario aclarar que para realizar los desembolsos se requería de aprobación por parte del Supervisor en cumplimiento de los procedimientos institucionales”

Las diferencias se presentan por deficiencias en el control y la supervisión que ejerció la entidad en el desarrollo del contrato, para velar por su correcta ejecución bajo los presupuestos contratados.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 la Ley 87 de 1993 y artículo 50 de la Ley 789 de 2002. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta:

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, no se desvirtúa la observación, dado que los argumentos expuestos y soportes adjuntados no modifican la situación expuesta en el informe preliminar.

En lo relacionado con la aprobación de personal que no cumplía con los requisitos, se adjuntó certificación del 10 de enero del 2018, que acredita la experiencia comunitaria de la coordinadora social. Con este nuevo soporte suscrito con posterioridad a la ejecución y liquidación del convenio, no es posible acreditar la experiencia de la coordinadora. Aunado a lo anterior, es pertinente tener en cuenta que la supervisión no dejó soporte escrito que acreditará el cumplimiento de requisitos de experiencia conforme lo solicitaba el Convenio de Asociación.

Frente a las modificaciones de las manillas, pasos peatonales y vivero comunitario, la entidad manifiesta *“Todas las actividades con sus respectivos rubros fueron avaladas y aprobadas por la supervisión, esto se evidencia en la revisión de cada uno de los informes aprobados por la Supervisión, en donde las actividades tales como entrega de manillas, pasos peatonales y vivero comunitario se presentan en dichos informes”*. Al respecto es pertinente precisar que igualmente la falta de modificaciones escritas y solemnes al Convenio de Asociación, contraviene el orden legal y así lo ha señalado el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C. P.(E): Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 18 de febrero de 2010. Radicación No: 85001-23-31-000-1997-00403-01(15596), en donde se señaló que *“la modificación respecto de un acuerdo que consta por escrito debe surtir el mismo proceso que se dio para su constitución, dado que el acuerdo modificadorio está tomando el lugar del acuerdo originario y la solemnidad que se predica legalmente del segundo ha de ser exigida para el reconocimiento de eficacia, existencia y validez del primero.”* De esta manera no se atendió el orden legal y no existe en el convenio modificaciones que justifiquen el cambio de ítems.

Con relación a los aportes de contrapartida, la entidad reporta *“Se solicitó al ejecutor fotocopia del recibo correspondiente a \$250.000 que no se encontró en la carpeta, sin embargo, si se habían revisado en los Informes de Gestión para su correspondiente pago, de lo contrario no se hubiera podido efectuar”*. El convenio fue liquidado el 24 de febrero de 2016 reportando un valor de contrapartida de \$16.000.000, sin embargo los soportes de la misma ascienden a \$15.750.000, lo que se traduce en una debilidad en la supervisión.

Revisados los soportes de los pagos de ARL, salud y pensión, se evidencia que los operarios y el inspector adjuntaban a su cuenta de cobro el pago de estos como trabajadores independientes. Por lo anterior, este aparte será retirado de la observación. Sin embargo, el resto de la observación, se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falta de idoneidad técnica de la organización ejecutora en el marco del convenio 506 de 2014 para la implementación de la iniciativa de participación comunitaria

El 30 de diciembre de 2014, se suscribió el convenio de Asociación con la Fundación Cultural Manigua cuyo objeto es “*Aunar esfuerzos sociales, técnicos y económicos para ejecutar la iniciativa con participación comunitaria en gestión de riesgos a través de acciones de recuperación de la Quebrada San Cristóbal y sus afluentes de la Localidad de Usaqué*”, en los considerandos del convenio, se cita la justificación del comité Asesor y Evaluador para la suscripción del mismo, indicando lo siguiente:

“Es una Entidad Sin Ánimo de Lucro que cuenta con experiencia en realizar procesos organizativos con la comunidad, lo cual le permite ejecutar un Convenio de Asociación con IDIGER, con el ánimo de generar sostenibilidad en las acciones de recuperación de la Quebrada San Cristóbal y sus Afluentes, en el marco de la ejecución de la Iniciativa con Participación Comunitaria en Gestión de Riesgos formulada colectivamente.

Que, así mismo, la FUNDACION CULTURAL MANIGUA: Es una entidad privada sin ánimo de lucro con proyección nacional e internacional, dedicada a la producción, promoción y difusión de las artes escénicas, musicales y audiovisuales a partir de la formación artística y cultural de población que se encuentre en situación de vulnerabilidad bajos los principios de convivencia, respeto y proyección.”

La Fundación Manigua presentó como soporte de experiencia los siguientes documentos:

Cuadro 12. Certificaciones de Experiencia de la Fundación Manigua

Cifras en pesos

No.	Quien Certifica	Observaciones
1	Junta de Acción Comunal Santa Cecilia Norte Sector I	<ul style="list-style-type: none"> La certificación indica que la Fundación apoyó durante los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 proyectos de intervención ambiental, sin embargo según los estatutos y el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio, la Fundación fue constituida desde el 2 de febrero de 2010. No se aclara en qué periodos fueron ejecutados los proyectos ambientales.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

No.	Quien Certifica	Observaciones
2	Emisora Comunitaria del Barrio Santa Cecilia Baja	Se reporta apoyo y asesoría con la emisora desde el 2011 para actividades ambientales, sin embargo, nuevamente no se reporta exactamente cuál fue el “apoyo” como lo manifiesta la certificación.
3	Corporación Casa de la Cultura Usaquén	Se reporta “amplia” experiencia en la actividad artística y cultural, sin embargo no es posible establecer a que se refiere “amplia” dado que no se reportan periodos de tiempo y la experiencia no tiene relación con la gestión del riesgo o ambiental.
4	Secretaria Distrital de Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Como soporte de experiencia se adjunta el Contrato de Prestación de Servicios No. 1621 del 19 de diciembre de 2013, sin embargo no se adjunta la respectiva certificación que acredite que el contrato fue ejecutado y liquidado. • Dentro de las obligaciones del contrato, nuevamente se observa como en otras oportunidades que la Fundación debía desarrollar actividades artísticas que no guardan relación con la gestión del riesgo o ambientales.
5	Restaurante Carbón de Palo	<ul style="list-style-type: none"> • Como soporte de experiencia se adjunta el contrato de prestación de servicios SN del 8 de agosto de 2012, sin embargo no se adjunta la certificación de cumplimiento del contrato. • Dentro de las obligaciones del contratista se observa la realización de actividades artísticas de danza y música, las cuales no guardan relación con la gestión del riesgo.
6	Cenatech	Se adjunta como soporte el contrato de prestación de servicios CNT – 004 – 2010, el cual tiene las mismas observaciones de las certificaciones 4 y 5.
7	Muro de Espuma	Las diferentes certificaciones corresponden a actividades artísticas y lúdicas realizadas en los años 2008, 2009, previas a la constitución de la Fundación en 2010.

Fuente. Elaboración del equipo auditor con base en el expediente contractual.

IDIGER conformó un comité Asesor y Evaluador, el cual mediante el formato “Evaluación jurídica de la iniciativa con participación comunitaria en gestión de riesgos”, evaluó el ítem 6. Verificación de los criterios de idoneidad, en el cual se encuentra la pregunta 20.1 “La entidad sin ánimo de lucro acredita experiencia Técnica en manejo de residuos sólidos y/o mantenimiento de espacios públicos (Mínimo una certificación)”. La calificación del Comité fue “CUMPLE”, sin embargo, como se presentó en el cuadro anterior ninguna certificación guarda relación con actividades de manejo de residuos sólidos y/o mantenimiento de espacios públicos, situación que no tuvo en cuenta el comité dado que indicó que cumplía.

Para el caso de la pregunta 20.2 “¿La sumatoria del valor total de los contratos presentados por la entidad sin ánimo de lucro acreditan una experiencia administrativo en la ejecución igual o superior al 50% del valor del presupuesto oficial? (Máximo 3 certificaciones)”. Al igual que en el numeral anterior, el Comité calificó como “CUMPLE”, no obstante que ninguna de las certificaciones aportadas indicaban el valor de los contratos. Es pertinente aclarar que aunque se presentaron Contratos de Prestación de Servicios con la Secretaria Distrital de Gobierno, Restaurante Carbón de Palo y Cenatech, estos no cuentan con una certificación de cumplimiento, finalización y/o liquidación.

En el inciso tercero del artículo primero del Decreto 777 de 1992, se establece que “Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acrediten la capacidad técnica y administrativo de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La autoridad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado.” (Subrayado fuera de texto).

En virtud de lo anterior, se observa que el Comité Asesor y Evaluador calificó la experiencia específica (preguntas 20.1 y 20.2) de la Fundación como “CUMPLE”, sin embargo, con las certificaciones aportadas no era posible dar cumplimiento a la idoneidad del contratista.

En relación con lo anterior y especialmente teniendo en cuenta que en el convenio 506 de 2014, para el resultado 2 se cita: *“Extracción de residuos sólidos, recuperado y embellecido 1803mts de las quebradas”* en cual se tiene una asignación presupuestal del 54%, siendo este el resultado con mayor importancia, se hace necesario que la capacidad técnica idónea sea concordante con el objeto del convenio y del resultado. Sin embargo, la experiencia evaluada por el comité Asesor y Evaluador no guarda relación directa con el resultado 2.

Lo anterior se presenta por la carencia de parámetros que evalúen cuantitativamente las capacidades técnicas de las organizaciones ejecutoras de las iniciativas con participación comunitaria en gestión de riesgos. Al establecer convenios de impulso, sin las capacidades técnicas e idóneas, genera que la implementación de las iniciativas carezca de calidad, efectividad y oportunidad.

Por lo anterior, se está incumpliendo el numeral c) ítem 2 del artículo sexto de la resolución 278 de 2013, emitida por FOPAE- Fondo de Prevención y Atención de

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

Emergencias de Bogotá D.C (hoy IDIGER); en ese mismo sentido el artículo 1 del Decreto Nacional 777 de 1992, el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia y los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 la Ley 87 de 1993. La situación descrita puede estar incurso en causal disciplinable según lo contempla la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, no se desvirtúa la observación dado que no se adjuntan soportes adicionales a los ya analizados. La entidad argumenta que era importante que el ejecutor del convenio contará con experiencia en el componente social, dado los cambios culturales que se requieren en la población circundante de la Quebrada. Sin embargo, la entidad no aporta elementos frente a la evaluación que debía realizar el comité relacionado con la experiencia en el componente técnico que fue evaluada como “*CUMPLE*” en la pregunta 20.1, sin tener experiencia en este campo.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.9. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por debilidades en la planeación del convenio 506 de 2014.

Los estudios previos realizados por IDIGER, en la fase de planeación del convenio presentan en el numeral 8, un presupuesto para, cinco resultados a obtenerse con la ejecución. Se observa únicamente el anexo SISOMA por operario. No se observa otro tipo de estudio de mercado que soporte las demás actividades y/o resultados que se presentan en el presupuesto.

El 30 de diciembre de 2014, se suscribió el convenio de Asociación con la Fundación Cultural Manigua con el objeto de “*Aunar esfuerzos sociales, técnicos y económicos para ejecutar la iniciativa con participación comunitaria en gestión de riesgos a través de acciones de recuperación de la Quebrada San Cristóbal y sus afluentes de la Localidad de Usaquén*”. Revisado el anexo 1 ‘*Plan de gestión socio - ambiental y de riesgos*’ y 2 ‘*técnico de operación*’ de los estudios previos, se observa que se establecieron

especificaciones técnicas para las actividades socio-ambientales y de riesgos y para las actividades operativas, entendidas estas como la limpieza de la quebrada, canales, rocería, limpieza de cunetas y almacenamiento y presentación para la disposición de residuos sólidos.

Frente a las especificaciones técnicas, para las actividades de capacitación y formación se listan actividades como: talleres en formación de gestión del riesgo, actividades lúdicas, intervenciones artísticas, eventos con empresas privadas locales, sin embargo, no se observa que se enuncien requisitos mínimos de estas actividades. Situación parecida ocurre con la estrategia de capacitación, donde el documento se remite a que se deben utilizar en las piezas comunicativas las respectivas imágenes institucionales, que se deben respetar los medios alternativos de la población, sin embargo no se especifican las características técnicas de elementos como documental recuperación histórica de la quebrada, grabación cuento, cartilla, volantes, flashers u otro tipo de material de comunicación.

Del análisis de la información del expediente, se observa que dentro de las actividades a realizarse en el marco del convenio, no se establecieron productos medibles y verificables de manera objetiva, con el fin de realizarles un seguimiento técnico y financiero a los recursos que se transfirieron a la entidad sin ánimo de lucro. Para soportar lo anterior, se infiere lo siguiente:

1. Para el resultado 1, se observa que la entidad programó en el presupuesto “*talleres de formación en gestión del riesgo y reciclaje, enfocados a la elaboración de la agenda comunitaria de gestión de riesgos y diseño participativo socio ambiental de la quebrada*”. No se observa en la fase de planeación, la metodología de dichos talleres, las temáticas a tratar, los elementos necesarios para cada taller, elementos esenciales para programar los respectivos presupuestos.
2. Para el resultado 2, se observa una actividad denominada “*herramientas, equipos e insumos*” de forma global, por valor de \$24.505.389. No se observa en la etapa de planeación un presupuesto discriminado de esta actividad, se desconocen las herramientas, insumos y equipos que iban a alquilarse. En el momento de la suscripción del plan de trabajo, tampoco observa este Ente de Control que se haya discriminado este gasto.
3. Para el resultado 3, se observa ausencia de especificaciones técnicas para “*documental recuperación histórica de la quebrada, grabación cuento narrativa de niños, cartilla*”. Para el caso del documental y el cuento, se desconocen las

características del mismo, como formato y duración. Para la cartilla no se establecieron las especificaciones de la misma como dimensiones, número de páginas, contenidos mínimos, tipo de papel y el uso de 2500 cartillas.

4. Para el resultado 4, se observa ausencia de especificaciones técnicas para actividades como son “evento de inicio y cierre”. Al respecto no se encontró en el anexo técnico, cuáles eran las características del evento de inicio y cierre, como duración del mismo, vinculación mínima de personas y que actividades debían realizarse en el marco de los eventos.

Mediante comunicación 2018EE13500 del 18 de septiembre de 2018, la entidad adjuntó en medio magnético como estudio de mercado lo ya comentado en este informe, que se refiere únicamente al componente SISOMA, situación similar ocurrió con las especificaciones técnicas donde se reporta en el oficio que en el anexo 1 “Plan de Gestión socioambiental y de riesgos” se encuentran detalladas las especificaciones de los productos a entregar, sin embargo el documento carece de estas características.

Lo anterior, denota una falta de planeación en el ejercicio del gasto público, además de dificultar el seguimiento y ejecución del convenio, así como vulnera el principio de economía, el cual pretende según lo dispuesto por el Consejo de Estado que “la actividad contractual “no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad” (...). Este principio exige al administrador público el cumplimiento de “procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable (...)”¹. (Subrayado fuera de texto).

El Consejo de Estado, se ha pronunciado frente a la vulneración de los principios de la función administrativa, así:

“El artículo 209 superior dispone que “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 (...)

Pues bien, de todo este conjunto normativo se deduce sin esfuerzo alguno que la contratación estatal persigue la prestación de los servicios públicos, que por

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA SUBSECCION C, Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE LA HOZ, Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00867-01(17767)

consiguiente con ella se pretende fundamentalmente la satisfacción de intereses de carácter general y que debe ceñirse a los principios de la función administrativo , entre otros, a los de transparencia y economía.

La eficacia de todos los principios que rigen la actividad contractual del Estado, en especial los dos últimamente mencionados es decir el de la transparencia y el de la economía, depende en buena medida de que en ella se cumpla con los deberes de planeación y de selección objetiva.

Por supuesto que el cumplimiento de los demás deberes que la Constitución y la ley imponen en esa materia también asegura la eficacia de todos los principios que la rigen y por ende la efectiva satisfacción del interés general que es lo que persigue la prestación de los servicios públicos mediante la actividad contractual del Estado (...)

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, porque precisando la oportunidad y por ende teniendo la entidad estatal un conocimiento real de los precios de las cosas, obras o servicios que constituyen el objeto del contrato, podrá no solamente aprovechar eficientemente los recursos públicos sino que también podrá cumplir con otro deber imperativo como es el de la selección objetiva pues tiene la obligación de escoger la propuesta más favorable y la escogencia de esta también depende en últimas, como ya se vio, de la observancia del principio de planeación.² (Subrayado fuera de texto).

Estas conductas, se suscitan por la ausencia de procedimientos y mecanismos efectivos en la etapa de planeación, específicamente para la utilización de la contratación en virtud del artículo 355 de la Constitución Política.

Lo anterior, incumple los literales b), c), d), e) y f) de la ley 87 de 1983, el artículo 209 de la Constitución Política, artículo 3 y 4 de la Ley 489 de 1998. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en los artículos 34 y 35, numeral 1 de la Ley 734 de 2002.

2 CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013). Radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, no se desvirtúa la observación.

Los argumentos de la entidad se concentran en que este convenio se ejecuta como un proceso de construcción colectiva que nace de la comunidad y se encuentra avalado por la Resolución 278 de 2013. Adjunta un listado de herramientas e insumos de construcción que fueron cotizados en diferentes almacenes, sin embargo, estos no responden a un estudio de mercado para el convenio, dado que como se presentó en el informe preliminar no se observa en la etapa de planeación un presupuesto discriminado para esta actividad, se desconocen las herramientas, insumos y equipos que iban a alquilarse, así como las respectivas cantidades.

Adicional a lo anterior, se adjunta el contrato suscrito por la Fundación Manigua para la elaboración del video que hacia parte de uno de los productos del convenio, aduciendo que este contempla las especificaciones del video. Al respecto, es pertinente precisar que lo que está objetando este Ente de Control es precisamente que en la etapa de planeación no se consideraron en los estudios previos las características de varios productos, entre los que se encuentra el video, por lo tanto, con este soporte lo que la entidad confirma es las deficiencias en la falta de planeación con relación a la ausencia de especificaciones para los productos a entregar en el marco del Convenio.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.10 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por la indebida utilización en la modalidad de contratación aplicable al contrato de prestación de servicios profesionales No. 419 de 2015.

En noviembre de 2015, IDIGER elaboró los estudios previos para la contratación de actividades relacionadas con el sistema de modelación para la generación de alertas tempranas y evaluación de daño por sismo, para lo cual identificó el siguiente objeto para el contrato a suscribir “*Conceptualizar, desarrollar e implementar un sistema experto en evaluación de riesgo en tiempo real y prospectivo, soportado en un módulo de*

información base multiamenaza con fines de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático para la ciudad de Bogotá”

Son parte de los estudios previos, el anexo técnico en el cual se detalla que el alcance del contrato incluye “desarrollar un sistema de modelación experto de cálculo de riesgo por procesos de remoción en masa y sismo en la ciudad de Bogotá, que tenga la capacidad de calcular susceptibilidad, amenaza, vulnerabilidad y riesgo de manera prospectiva y en tiempo real por dichos eventos, además, que permita la generación de alertas, boletines y avisos”. Dentro de las actividades a ejecutar enunciadas en el capítulo 2 del anexo técnico, se observan como recurrente que los módulos deben ser diseñados e implementados.

De igual forma, en el capítulo 3 del anexo técnico y con el fin de justificar el valor del contrato por \$750.000.000, estructuró el siguiente recurso humano y técnico para su ejecución.

Cuadro 13. Recurso Técnico y Humano Necesario para la Ejecución del Contrato

Cifras en pesos

DESCRIPCION	CANT	CATEGORIA	DEDICACION	MES	TARIFA MENSUAL	SUBTOTAL
DIRECTOR	1	1	0,5	6	9.450.000	28.350.000
EXPERTO EN MODELACION DE AMENAZA POR REMOCION EN MASA	2	3	1	6	6.078.000	72.936.000
EXPERTO EN MODELACION DE AMENAZA POR SISMO	1	3	1	6	6.078.000	36.468.000
EXPERTO EN MODELACION Y ESTIMACION DE LA EXPOSICION Y LA VULNERABILIDAD	1	3	1	6	6.078.000	36.468.000
EXPERTO EN MODELACION DEL RIESGO	2	3	1	6	6.078.000	72.936.000
EXPERO EN MODELACION DE LLUVIAS	1	3	1	6	6.078.000	36.468.000
DESARROLLADOR INFORMATICO	1	3	1	6	6.078.000	36.468.000
DESARROLLADOR INFORMATICO	2	7	1	4	3.147.000	25.176.000
PROFESIONAL EN INGENIERIA	1	7	1	6	3.147.000	18.882.000
						364.152.000
			FACTOR MULTIPLICADOR			1,72
			SUBTOTAL RECURSO HUMANO			626.341.440

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321
Cra. 32 A No. 26 A 10
PBX 3358888

DESCRIPCION	CAN T	CATEGO RIA	DEDICACI ON	MES ES	TARIFA MENSUAL	SUBTOTAL
OTROS COSTOS DIRECTOS	CAN T	UNIDAD				
ALQUILER DE EQUIPOS Y SOFTWARE	1	Global			15.000.000	15.000.000
PAPELERIA, PLOTEO, MAPAS Y EDICION DE INFORMES	1	Global			5.210.284	5.210.284
			SUBTOTAL OTROS COSTOS DIRECTOS			20.210.284
					SUBTOTAL	646.551.724
					IVA (16%)	103.448.276
					TOTAL	750.000.000

Fuente: Adaptado del anexo técnico de los estudios previos CPS 419 de 2015

En el numeral 7 del estudio previo, la entidad fundamentó la selección de la modalidad de contratación estableciendo lo siguiente: *“En consideración a las calidades, el vasto conocimiento sobre el tema objeto del contrato y la amplia experiencia debidamente certificada del contratista (...) y atendiendo el marco jurídico anteriormente citado es procedente celebrar un contrato de prestación de servicios INTUTIO PERSONAE”*, razón por la cual el contrato que celebró la Entidad se efectuó a través de contratación directa.

Ahora bien, en la ejecución del contrato se encontró que el contratista realizó el diseño de cada uno de los módulos del sistema como se observa en los numerales 2.1 al 2.7 del anexo técnico del contrato. Así mismo, en varios apartes del anexo técnico, no se refiere a un contratista sino que se reporta que el *“consultor”* debe cumplir con determinadas actividades.

Teniendo en cuenta los fundamentos facticos expuestos, se evidencia que el objeto contractual estaba centrado hacia el desarrollo de obligaciones que implican el despliegue de actividades de carácter eminentemente intelectual, pero presenta como particularidad sustantiva que tales esfuerzos están dirigidos, específicamente, la ejecución del diseño e implementación de sistema de modelación.

Adicional a lo anterior, la entidad estructuró dentro de los estudios previos el personal humano necesario para la ejecución del contrato, dentro de los cuales se observa la necesidad de contar con 12 profesionales expertos, situación que nuevamente ratifica que para el desarrollo del contrato prevalecen las actividades de carácter eminentemente intelectual.

Lo anterior, va en contravía de lo dispuesto en Decreto 1510 de 2013 (norma aplicable para la época de los hechos) que establece: *“Artículo 66. Procedencia del concurso de méritos. Las entidades estatales deben seleccionar sus contratistas a través del concurso de méritos para la prestación de servicios de consultoría de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y para los proyectos de arquitectura (...)”*(Subrayado fuera de texto). A su vez, el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, dispone: *“2o. Contrato de consultoría. Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.”*

De igual forma, la Ley 1150 de 2007 en su artículo 2 dispone: *“De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: 3 Concurso de Méritos: Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación.”* El Consejo de Estado ha establecido que *“las bases sobre las cuales se deben desplegar los diversos procedimientos de selección de contratistas que requieran las entidades estatales, determinándose, para estos efectos, la presencia de una regla general de selección atribuida a la licitación pública, acompañada de un marco procedimental de aplicación exceptivo a la misma, configurado por las modalidades de selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa”*³ (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, observamos que la Corte Constitucional en la Sentencia C-326/97 ha indicado que los contratos de consultoría requieren de conocimientos especializados, como ocurrió en este caso. Se cita lo expresado por la Corte:

“El objeto de los contratos de consultoría no está relacionado directamente con las actividades de la entidad que los requiere, o con su funcionamiento, a través de ellos la administración contrata servicios especializados de asesoría, interventoría, gerencia de obra o de proyectos, o la elaboración de estudios y diagnósticos, que

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), Radicación numero: 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719)

no siempre coinciden en su contenido con la órbita de las actividades propias de la entidad contratante (por ejemplo contratos de estudios de suelos para la construcción de la sede de una entidad pública que presta servicios de salud); para ello recurre a personas naturales o jurídicas especializadas en una determinada materia, las cuales ofrecen conocimientos y experiencia en una específica área o actividad; mientras en los contratos de prestación de servicios sucede lo contrario, en ellos el contratista, persona natural, pone a disposición de la entidad contratante su capacidad de trabajo para asumir funciones o tareas relacionadas con aquella, que por alguna razón no puede realizar el personal de planta, luego los supuestos de hecho que sirven de sustento a uno y otro tipo de contrato son diferentes, con lo que se desvirtúa la afirmación de los actores, en el sentido de que en tratándose de contratos cuyas características son similares, casi idénticas dicen, ellos exigen un tratamiento igual por parte del legislador so pena de incurrir en la violación del artículo 13 de la C.P.” (Subrayado fuera de texto)

De igual forma fue contemplado en el Manual de Contratación adoptado a través de la resolución 076 del 21 de marzo de 2014, en el cual se dispuso: “Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales, en donde por la especialidad de la materia, sólo puede ser realizada por personas que tienen un gran conocimiento y experiencia sobre una materia o asunto específico, y en cuya ejecución prevalece el ejercicio del intelecto, por lo tanto este tipo de contratos se refieren a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.” (Subrayado fuera de texto)

Se observó que con la modalidad de contratación seleccionada se vulnera las normas de selección objetiva, los principios de igualdad y transparencia, teniendo en cuenta que la modalidad a utilizarse era el concurso de méritos y no una contratación directa, en virtud al objeto del contrato, las obligaciones específicas y los productos entregados.

Al respecto vale la pena recordar que tratándose de normas que definen los senderos procesales de selección de contratistas, no pueden ser entendidas como una fuente de subjetivismo, improvisación o arbitrariedad porque lo impiden los postulados del Estado social y democrático de derecho y la seguridad jurídica que debe imperar.⁴

⁴ Ibídem

De otro lado, se observa que los estudios previos no contienen la indicación si el proceso esta cobijado por un Acuerdo Comercial, lo anterior, en contravía de lo establecido en el artículo 20 del Decreto 1510 de 2013.

En materia de reglas sobre selección de contratistas opera el concepto de legalidad reglada, configuradora de requisitos legales esenciales para el trámite y conformación del contrato, siempre en consonancia con los postulados del ordenamiento jurídico, por lo tanto los procedimientos administrativos de selección de contratistas en el derecho colombiano deviene de la ley y debe en consecuencia respetarse y aplicarse en los estrictos términos establecidos por el legislador.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política de la función administrativa; así como el artículo 24 y numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, artículo 20 y 66 del Decreto 1510 de 2013 y el Manual de contratación adoptado por IDIGER, los literales b), e) y h de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002, así como en la normatividad penal, si así lo considera el ente competente.

Análisis de la Respuesta:

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, no se desvirtúa la observación por los siguientes argumentos.

IDIGER en su comunicación indica que debido a los trabajos previos realizados por el contratista, la modalidad de contratación utilizada corresponde a Contratación Directa, dado que no existía pluralidad de oferentes. Es decir, según los argumentos de la entidad se acudió a lo contemplado en el artículo 80 del Decreto 1510 de 2013 (vigente para la época de los hechos) *“Contratación directa cuando no exista pluralidad de oferentes. Se considera que no existe pluralidad de oferentes cuando existe solamente una persona que puede proveer el bien o el servicio por ser titular de los derechos de propiedad industrial o de los derechos de autor, o por ser proveedor exclusivo en el territorio nacional. Estas circunstancias deben constar en el estudio previo que soporta la contratación”*.

De otro lado, argumenta la entidad, que la experiencia y estudios previos desarrollados por el contratista, *“derivó en que solo (el contratista) pudiera realizar este trabajo de la manera más óptima y favorable, y lo que lo ubicó como el único profesional especializado en capacidad de realizar el desarrollo del sistema de modelación requerido y específico para la ciudad de Bogotá”* (Nombre omitido por este Ente de Control)

En primer lugar, se precisa que en el numeral 7 de los estudios previos del contrato 419 de 2015 *“fundamentos jurídicos que soportan la modalidad de selección”*, indicó que se fundamentaba en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, aduciendo además que *“en consideración a las calidades, al vasto conocimiento sobre el tema objeto del contrato y la amplia experiencia certificada del contratista y atendiendo el marco jurídico anteriormente citado es procedente celebrar un contrato de prestación de servicios INTUTIO PERSONAE”*, es decir se evidencia que el objeto contractual estaba centrado hacia el desarrollo de obligaciones que implican el despliegue de actividades de carácter eminentemente intelectual.

En segundo lugar, en los estudios previos no se consideró o justificó en ningún momento que la contratación directa se realizaba con fundamento en el artículo 80 del Decreto 1510 de 2013, es decir cuando no existiera pluralidad de oferentes, por el contrario se justificó en el artículo 81 del mismo Decreto, es decir en bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.

En ningún caso en los estudios previos se dejó constancia de esta situación como lo menciona el Decreto 1510 de 2013.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.2.11 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por recibir elementos que no cumplen con las especificaciones establecidas en los estudios previos del contrato 463 de 2016.

Durante visita administrativa N°9 realizada el día 01 de octubre de 2018 al Centro de Logística y Reserva (CDLyR), se realizó una inspección visual de los Kits nocturnos adquiridos bajo el marco del contrato de suministro 463 de 2016.

Uno de los elementos que conformaban dicho kit eran las pijamas (Foto 1), que según la comunicación 2018EE13539 del 19 de septiembre de 2018 presentaban un stock de 836 unidades. Éstas pijamas, debían cumplir con características establecidas en el literal 2.2.1 de los estudios previos:

“ESPECIFICACIONES TÉCNICAS:

5. PIJAMA DE DOS PIEZAS (CAMISA Y PANTALÓN)

* Camisa abierta con cierre con botones, sin cuello, manga larga. Pantalón recto, con cintura elástica ajustable al cuerpo, sin bolsillos. (Subrayado fuera de texto)

* Material: Algodón/poliéster 67/33

* Color: Azul oscuro

* Tallas: niños 6, 10, 14 – Adultos S, M, L”

Foto 1.



Foto 1. Pijama que cumple con las características establecidas en los estudios previos del contrato 463 de 2016

En consecuencia con lo anterior, se encontró durante la visita que 792 unidades contabilizadas cumplían con dichas características, no obstante las 44 pijamas restantes presentaban diferentes particularidades, como camisas cerradas, sin botones, con resorte en las botas de los pantalones y empacadas en bolsas ziploc sin el logo de identificación correspondiente.

Foto 2.



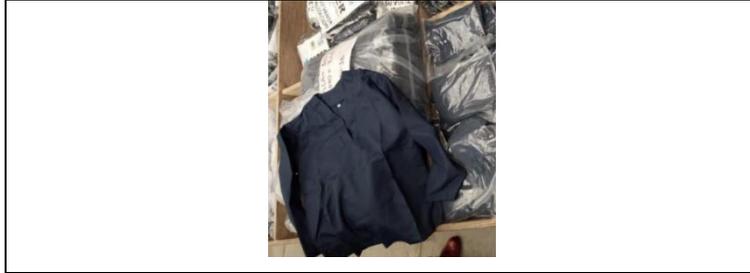


Foto 3: Pijamas que no cumplen con las características técnicas establecidas en los estudios previos

Otro de los elementos evaluados durante la visita fueron las frazadas. En los estudios previos se estableció lo siguiente:

“*Dimensiones mínimas: 180 cm x 200 cm.

* Material: 20% lana, 60% acrílico, 20% poliéster. Peso mínimo 1.000 gramos

* Color: Azul oscuro

* Debe empacarse en una bolsa plástica transparente, la cual deberá llevar un adhesivo con el logo IDIGER y el texto “PROHIBIDA SU VENTA Y COMERCIALIZACIÓN”, de dimensiones 20 x 20 cm” (Subrayado fuera de texto)

A pesar de esto, se evidenciaron algunas frazadas con estampados de colores como se evidencia a continuación:

Foto 3.



Foto 3: Frazadas con diferentes especificaciones a las establecidas en los estudios previos

Lo anterior, obedece a fallas en la supervisión en referencia a la recepción de algunos productos, contraviniendo lo establecido en los estudios previos y pliegos de condiciones y conllevando al incumplimiento de los literales b), c) y d) de la Ley 87 de 1993, así como los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011. Lo señalado

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en el artículo 34, numeral 1 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, es importante destacar que mediante Acta de Visita Administrativa N° 9 del 01 de octubre de 2018, atendida por la Supervisora del contrato de suministro 463 de 2016, este equipo auditor, realizó una inspección visual de los elementos adquiridos bajo dicho contrato, lo cual difiere de lo expresado por la entidad en su misiva, donde indica que estos elementos podrían corresponder al contrato 407 de 2017 y al contrato 372 de 2015. Por tanto, los elementos contabilizados y evaluados deberían cumplir con las especificaciones establecidas en el literal 2.2.1 de los estudios previos del contrato 463 de 2016 para las pijamas y frazadas como se describe a continuación:

Pijamas:

“*ESPECIFICACIONES TÉCNICAS:*

5. *PIJAMA DE DOS PIEZAS (CAMISA Y PANTALÓN)*

* *Camisa abierta con cierre con botones, sin cuello, manga larga. Pantalón recto, con cintura elástica ajustable al cuerpo, sin bolsillos.*

* *Material: Algodón/poliéster 67/33*

* *Color: Azul oscuro*

* *Tallas: niños 6, 10, 14 – Adultos S, M, L” (Subrayado fuera de texto)*

Colchonetas:

“**Dimensiones mínimas: 180 cm x 200 cm.*

* *Material: 20% lana, 60% acrílico, 20% poliéster. Peso mínimo 1.000 gramos*

* *Color: Azul oscuro*

* *Debe empacarse en una bolsa plástica transparente, la cual deberá llevar un adhesivo con el logo IDIGER y el texto “PROHIBIDA SU VENTA Y COMERCIALIZACIÓN”, de dimensiones 20 x 20 cm” (Subrayado fuera de texto)*

Por tanto, se evidencia que las condiciones eran específicas en cuanto a las características de los productos recibidos.

Por otro lado, se entiende entonces que el objetivo de la visita fue desvirtuado pues se contabilizaron objetos producto de otro contrato diferentes al que estaba siendo auditado.

Por las anteriores razones, no se desvirtúa la observación y se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual deberá ser suscrito al Plan de Mejoramiento de la entidad.

3.2.12. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por carencia de documentos soporte en el Convenio 018 de 2017 y falta de unicidad en el expediente contractual Convenio No. 199 de 2017.

Carencia de documentos soporte en el Convenio 018 de 2017

En el proceso de revisión documental del Convenio 018/2017, se observó que existe falta de organización de los documentos físicos contractuales, puesto que de los novecientos diez (910) folios que componen este expediente se evidenció que:

En la carpeta No. 1 hay gran parte de la fase precontractual, aunque faltan documentos como es el caso del anexo técnico, mientras que en las cuatro (4) carpetas restantes se archivaron documentos repetidos y de correspondencia, de los cuales a continuación se presentan algunos casos:

Cuadro 14. Ejemplo de Documentos Repetidos en Expediente Contractual

Número de Folios Iniciales		Número de Folios Repetidos	
Del	Al	Del	Al
138	141	142	145
165	167	170	172
168	169	173	174
191	192	193 y 195	194 196
199		201 y 202	
212	213	214	215
243		244 245 246	

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

Número de Folios Iniciales		Número de Folios Repetidos	
249		251	
253	254	255	256
262		263	264
274	275	277	278
283		284	
293	294	295	296
303	304	305 y 325	306 y 326
308	309	310	311

Fuente: Expediente Convenio 018/2017

Como se observa existen documentos que se encuentran repetidos por más de una vez.

- Los documentos que evidencian las fases contractual y postcontractual son sólo cuatro (4) órdenes de pago con la respectiva factura, de las cinco (5) que fueron canceladas por IDIGER, cómo se ve éste soporte carece de los informes que dan fé de las actividades llevadas a cabo por el contratista y que en su momento fueron necesarios para autorizar su pago; de esto llama la atención que el total de los 910 folios que conforman el expediente el 90% de ellos corresponde a archivo de documentos repetidos y de correspondencia, que sí bien son del Instituto no deben reposar aquí, por cuanto disponer de un expediente voluminoso y a la vez incompleto genera confusión y no evidencia la gestión adelantada por el contratista.
- Ante la carencia de los documentos soporte en IDIGER el Equipo Auditor recurrió a la empresa de Acueducto de Bogotá y Aguas de Bogotá, entidades con las que se suscribió este convenio y allí se pudo verificar los soportes de todas las fases contractuales ejecutadas en el Convenio, tal como se evidencia en Acta Administrativo No. 8.
- Por lo tanto, el expediente contractual físico, no se encuentra actualizado, y carece de controles en la verificación de los contenidos archivísticos por parte de la entidad, lo que genera una desorganización documental e impide realizar un seguimiento cronológico al proceso contractual y constatar que tales actos hubiesen generado sus efectos.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

- Por lo anterior, se incumple lo previsto en la Ley 594 de 2000, artículo 16 donde se menciona que las *“Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuya carga estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos (...)”*, así como el Acuerdo 42 de octubre 31 de 2002 del Consejo Directivo del Archivo General de la Nación, que establecen los criterios para la organización de los archivos de las entidades públicas y las privadas que cumplen funciones públicas; no obstante, en el expediente o carpetas contentivas del convenio 018/2017 se observa que éste carece la totalidad de la información que hace parte del convenio, situación que se presenta por deficiencias de gestión en la conservación de la integridad de la información documental, lo que dificulta la consulta, control y seguimiento de esta, con el riesgo de suplantación, modificación o pérdida de documentos y desgaste para los usuarios. Se incumple el artículo 34 numeral 1 Ley 734 de 2002

Falta de unicidad en el expediente contractual Convenio No. 199 de 2017

Revisados los documentos aportados por el IDIGER del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 199 de 2017 se evidencian en físico los informes 1 y 2, en medio magnético se evidencian cinco (5) informes de actividades del tiempo comprendido entre el 5 de abril al 31 de agosto de 2017. En Acta de Visita Administrativo No. 3 realizada el día 12 de septiembre de 2018 los funcionarios del IDIGER participantes de la misma manifiestan *“Existen trece informes de actividades, doce corresponden a los informes mensuales y uno a un informe final los cuales fueron enviados por la supervisión al archivo central del IDIGER, comunicación interna cuya copia será allegada por la supervisión al correo lmorales@contraloriabogota.gov.co, para que haga parte de la presente Acta de visita Administrativo ”*.

En la comunicación interna de fecha agosto 27 de 2018 hacen entrega de siete (7) carpetas para que sean incorporadas al archivo general del convenio.

Lo anterior permite identificar que con relación al manejo de las carpetas contractuales de un mismo proceso existe mucha documentación no archivada oportunamente, que no permite observar toda la información en un único expediente

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

que se alimente de manera cronológica conforme a la ejecución del convenio en sus diferentes fases precontractual, contractual y post contractual en aplicación del principio de transparencia, documentación que fue allegada mediante oficio radicado 2018EE13294 de fecha 14 de septiembre de 2018 en siete (7) carpetas que contienen 1.232 folios.

Sobre este particular la Veeduría Distrital se pronunció mediante circular No. 014 del 31 de diciembre de 2015, en donde se realizó un llamado a todas las entidades del Distrito con el fin de que den cumplimiento al principio de Unicidad y se mantenga la información consolidada en un solo archivo.

El Manual de Contratación del IDIGER GCT-MA-01 Versión 6 del 29/12/2016 establece: *“5.3. Administración y Archivo de los Documentos Contractuales. Los documentos que soportan la contratación del IDIGER, están bajo la custodia de la Oficina Asesora Jurídica, para la conformación de la carpeta contractual. Toda la documentación que se produzca durante la ejecución del contrato deberá ser remitida a dicha Oficina para el archivo respectivo, de acuerdo a los lineamientos que se establezcan.”*

En consecuencia, la actuación de la entidad contraviene lo descrito en el artículo 36 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 12 y 16 de la Ley 594 de 2000, el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 y los literales a), b), c), f) y h) del artículo 2°, literales b) del artículo 3°, literal j) del artículo 4 y artículo 6 de la Ley 87 de 1993, generándose así un Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por la falta de unicidad en el expediente contractual.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, se considera que los argumentos planteados no son suficientes para desvirtuar la observación formulada.

Con la respuesta dada por el Sujeto de Control se ratifica que IDIGER no viene dando cumplimiento al principio de unicidad ni al objetivo del Proyecto del Plan Institucional de Archivos - PINAR que busca garantizar la totalidad de los expedientes en las diferentes fases contractuales en forma oportuna. Esto por cuanto en los Convenios 018 de 2017 y 199 de 2017 no se cuenta con todos los

documentos que den fé de la gestión adelantada en la ejecución de los mismos en las diferentes fases contractuales, así como en el tiempo que sucedieron los hechos.

Teniendo en cuenta que la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivos señala que las Entidades públicas son las responsables de la gestión de documentos y administración de archivos, para los convenios observados es claro que en los expedientes evaluados no se encontró la totalidad de los documentos, situación que dificultó la vigilancia y seguimiento de las acciones en cada uno de ellos.

Por lo que este Ente de Control Fiscal sostiene la observación y la ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se hace necesario que el Sujeto de Control proceda a formular la correspondiente Acción Preventiva dentro del Plan de Mejoramiento.

3.2.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por reportar extemporáneamente en el SIVICOF la modificación No. 1 al Contrato de Obra No. 467 de 2017 y la modificación No. 1 al Contrato de Interventoría No. 468 de 2017.

1. Al realizar la respectiva consulta en el aplicativo Sistema de Vigilancia y Control Fiscal- SIVICOF de la página web de la Contraloría de Bogotá, D.C., para verificar si el sujeto de control había rendido dentro de la cuenta mensual consolidada, la Modificación No. 1 donde se prorroga el Contrato de Obra No 467 de 2017 suscrito con fecha 23 de febrero de 2018, frente a lo cual no se evidenció el registro de dicha actuación en la rendición de la cuenta mensual correspondiente al mes de marzo, sino fue rendida con fecha 8 de mayo de 2018, transcurridos cuarenta y cuatro (44) días hábiles.
2. Al realizar la respectiva consulta en el aplicativo Sistema de Vigilancia y Control Fiscal- SIVICOF de la página web de la Contraloría de Bogotá, D.C., para verificar si el sujeto de control había rendido dentro de la cuenta mensual consolidada, la Modificación No. 1 donde se prorroga el Contrato de Interventoría No 468 de 2017 suscrito con fecha 23 de febrero de 2018, frente a lo cual no se evidenció el registro de dicha actuación en la rendición de la cuenta mensual correspondiente al mes de marzo, sino fue rendida con fecha 10 de abril de 2018, transcurridos veintiséis (26) días hábiles.

La Contraloría de Bogotá, en el artículo 13º de la Resolución Reglamentaria 011 de 2014, estableció como término máximo para la rendición de la cuenta mensual, el

séptimo día hábil siguiente al mes reportado, así como el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014 - ‘Principio de calidad de la información’ y el literal e) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Los hechos descritos generan una presunta incidencia disciplinaria, frente a lo dispuesto especialmente en los numerales 1, 2 y 15 del artículo 34, numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único; ello obedece a deficiencias en la organización institucional, para el manejo de los reportes que permanentemente deben efectuarse en el SIVICOF. La situación descrita impide tener la información completa que debe registrarse en dicha herramienta.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, donde la Entidad reconoce que por error de la persona encargada de realizar el cargue de la información en el SIVICOF del acto contractual de modificación del respectivo contrato, actividad realizada extemporáneamente, por lo que este Ente de Control Fiscal sostiene la observación y la ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y se hace necesario que el Sujeto de Control proceda a formular la correspondiente Acción Preventiva dentro del Plan de Mejoramiento.

3.2.14. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no publicar y/o efectuarlo inadecuadamente los documentos del proceso de contratación, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP.

En desarrollo del ejercicio auditor, se han identificado situaciones de incumplimiento frente a la publicidad de la actividad contractual en el SECOP relacionados así:

Cuadro 15. Casos de Falta de Oportunidad en la Publicidad en el SECOP

No. de contrato	Tipo de documento	Fecha de suscripción	Fecha de publicación	Días o tiempo de mora
463-2017	Acta de Liquidación	24/04/2018	29/05/2018	29
	CRP	07/10/2016	29/05/2018	593
	Acta de inicio	24/10/2016	29/05/2018	458
	Acta de Terminación	14/07/2017	19/12/2017	151
	CDP Adición	18/05/2017	30/05/2017	5

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

	CDP	27/07/2016	19/08/2016	18
372-2015	Estudios del Sector	16/03/2015	25/06/2015	97
	Acta de adjudicación	21/07/2015	14/08/2015	17
	Contrato	28/07/2015	14/08/2015	8
	Adición 1	15/04/2016	25/07/2016	95
	Adición 2	03/06/2016	25/07/2016	45
411 -2014	Adición 1	05/08/2015	03/09/2015	23
	Suspensión	06/02/2016	30/08/2016	201
	Reinicio	06/06/2016	30/08/2016	81
	Suspensión 2	04/10/2016	16/11/2016	37
	Reinicio 2	05/10/2016	29/12/2016	79
	Modificación 3	05/10/2016	29/12/2016	79
	Reinicio 3	05/02/2018	06/04/2018	358
495 -2014	Prórroga suspensión de contrato	24/02/2016	18/03/2016	18
	Prórroga No.2 de la suspensión de contrato	28/03/2016	28/07/2016	119
	Prórroga No.3 de la suspensión de contrato	28/04/2016	28/07/2016	85
	Prórroga No.4 de la suspensión de contrato	11/05/2016	28/07/2016	72
	Prórroga No.5 de la suspensión de contrato	10/06/2016	28/07/2016	42
	Acta de reinicio de contrato	05/07/2016	14/09/2016	65
	Modificación 1 al contrato de obra	13/10/2015	11/10/2016	358
	Acta de recibo a satisfacción	05/11/2016	20/12/2016	39
	Acta aclaratoria de Recibo a Satisfacción	05/11/2016	10/03/2017	119
419-2015	Prórroga 1	30/03/16	17/05/16	48
506-2014	Convenio	30/12/14	09/01/15	4
	Prórroga 1	13/07/15	14/08/15	29
	Prórroga 2	13/08/15	03/09/15	18
	Acta de liquidación	24/02/16	18/03/16	20
391-2016	CDP	24/08/16	14/09/16	12 días hábiles
	Resolución n° 406	6/09/16	14/09/16	3 días hábiles
	Estudios previos	29/08/16	14/09/16	9 días hábiles
	CRP	9/09/16	7/11/16	38 días hábiles
	Acta de inicio	21/09/16	15/11/16	36 días hábiles
	CDP's adición	6/08/18	14/09/18	3 días hábiles

Fuente: SECOP

Casos de falta de publicación en el SECOP

1. En el Contrato de Obra No 467 de 2017 no se encuentran publicados los cinco (5) informes mensuales e informe final de actividades.
2. En el contrato de prestación de servicios no. 298 de 2015 se publicó tan sólo tres (3) documentos como son: Contrato, prórroga y acta de liquidación, como se observa ni siquiera una fase contractual fue cargada en su totalidad.
3. En el Contrato 419 no fueron publicados, los estudios previos de noviembre de 2015 y el acta de inicio del 02-12-2015.
4. En el contrato 372 de 2015 no se encuentran publicados los informes de supervisión, acta de inicio, ni los CDP y CRP de las respectivas adiciones.
5. Del convenio 506 no se publicaron los estudios previos de noviembre de 2014, el acto que justifica la contratación del 30 -12- 2014 y el acta de inicio del 15-01-2015.
6. En el convenio interadministrativo 018 de 2017, se observa que sólo se encuentra publicado algunos documentos relacionados con la parte Precontractual como son: Certificado de Registro Presupuestal, Resolución 048 de febrero 10 de 2017, estudios previos, contrato, matriz de riesgos y acta de inicio, quedando pendiente de publicación documentos relacionados con la fase de ejecución, pagos y terminación.
7. En el Convenio Interadministrativo de Cooperación No 199 de 2017 no se encuentran publicados los doce (12) informes mensuales e informe final de actividades.

Las circunstancias descritas tienen origen en una deficiente organización institucional y falta de seguimiento al cumplimiento de las obligaciones legales, para cumplir la publicidad que debe surtirse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, en relación con los respectivos documentos del proceso de contratación y de acuerdo a la oportunidad prevista en la norma.

La falta de publicación configura incertidumbre en los datos incorporados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, incumpliendo el principio de publicidad, lo que hace que los interesados no se enteren oportunamente de las

decisiones para efectuar un eficaz seguimiento contractual, negando el acceso real a la información y el control de los distintos sistemas que debe operar.

Ahora bien, el principio de publicidad y las normas que lo regulan, son de imperativo cumplimiento, lo cual se prevé especialmente en el artículo 209 de la Constitución Política; numeral 9 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; artículo 223 del Decreto Ley 19 de 2012; artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015; Circular Externa No 1 de 21 de junio de 2013 expedida por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente; literal e) del artículo 9, el artículo 10 y el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014; artículos 7 y 8 del Decreto Nacional 103 de 2015. Lo anterior puede estar incurso en incumplimiento de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único y el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código. Frente al ejercicio del sistema de control interno dentro de la situación descrita, no se ha cumplido lo establecido en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, la entidad acepta lo transcrito en el cuadro 16 que estableció la extemporaneidad en los registros de los documentos del contrato ante el SECOP, la falta de oportunidad de la publicación para el cumplimiento de la obligación consagrada en la normatividad, afecta el principio de publicidad.

Por otra parte, la oficina Asesora Jurídica ante la comunicación del informe preliminar, procedió a cargar los documentos de los contratos que no se habían registrado ante el SECOP de forma extemporánea, afectando de la misma manera el principio de publicidad por la falta de mecanismos de control y seguimiento por parte de la entidad para el oportuno cumplimiento.

El IDIGER no incluyó los contratos 298 y 506 para que su información fuera publicada al SECOP.

Por las anteriores razones, no se desvirtúa la observación y se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria el cual deberá ser suscrito al Plan de Mejoramiento de la entidad.

3.2.15. Hallazgo administrativo por la adición del contrato de Interventoría No. 468 de 2017, sin que medie acto administrativo y contraviniendo lo establecido en los estudios previos y en la minuta del contrato.

En la revisión documental dentro de la ejecución del Contrato de Interventoría No. 468 de 2017 que tiene por objeto *“interventoría, administrativo, técnica, financiera, social y ambiental para construcción de las obras de emergencia para la mitigación de riesgo por desprendimientos de rocas en el sector de la calle 75 b sur con carrera 14 a, barrio monterrey de la localidad de ciudad bolívar en Bogotá D.C.”* en los Estudios Previos y en la Minuta del Contrato No. 468 de 2017 se estableció: *“El plazo de ejecución de la INTERVENTORIA es de TRES (3) MESES, contados a partir de la firma del acta de iniciación. Este plazo podrá ser prorrogado, **pero no implicará una adición en valor, a menos que se establezcan mayores cantidades de obra, que impliquen la adición y prórroga del contrato de obra**, previa aprobación del supervisor del contrato”*. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Mediante Modificación No. 1 suscrita el 23 de febrero de 2018 al contrato de Interventoría No 468 de 2017, se evidencia que fue prorrogado el plazo de ejecución del contrato de interventoría en dos (2) meses adicionales y adicionado el contrato en la suma de \$59.004.960, justificando dicha necesidad así: *“Durante la etapa de diseños se realizaron varios ajustes al mismo para poder cumplir con el objeto contractual, estos ajustes tomaron mayor tiempo del pactado inicialmente y solo hasta el 16 de febrero de 2018 se cumplió con los ajustes requeridos al diseño y la entidad los avalo para su ejecución, por lo anterior, surge la necesidad de solicitar una Adición y prórroga al plazo del contrato 468 de 2017 de dos (02) meses adicionales debido a que el presupuesto se estableció por dedicación y tiempo de los profesionales necesarios para realizar la interventoría y se fijó en tres meses los cuales se agotaron realizando ajustes a los diseños y el desarrollo de actividades contractuales necesarias para atender la emergencia como fueron la construcción de las obras hidráulicas mediante la ejecución del contrato de obra 467 de 2017”*, sin que exista soporte de acto administrativo que modifique lo consignado tanto en los Estudios Previos como en la Minuta del Contrato de Interventoría.

Al verificar la Modificación No. 1 suscrita el 23 de febrero de 2018 al Contrato de Obra Pública No. 467 de 2017, se evidencia que fue prorrogado por un lapso de dos

(2) meses, pero no implico la adición de recursos, teniendo en cuenta su justificación: “Durante la etapa de diseños se realizaron varios ajustes al diseño para poder cumplir con el objeto contractual , estos ajustes tomaron mayor tiempo del pactado inicialmente y solo hasta el 16 de febrero de 2018 se cumplió con los ajustes requeridos al diseño y la entidad los avalo para su ejecución”, por lo cual el contratista solicita una prórroga al plazo del contrato de dos (2) meses adicionales necesarios para la ejecución de las obras planteadas en el diseño respectivo, las cuales no generan costos adicionales para la Entidad.

El Manual de Contratación del IDIGER GCT-MA-01 Versión 6 del 29/12/2016 en el Capítulo VI Modificaciones Contractuales establece: “Las Modificaciones Contractuales son las variaciones que puede tener un contrato durante su ejecución, por acuerdo entre las partes, o unilateralmente de acuerdo con lo contemplado en la Ley; dichas modificaciones deberán constar por escrito, bien sea en documento suscrito por las partes o mediante acto administrativo. **Otrosí** - Es un acuerdo que celebran las partes – IDIGER y contratista - para aclarar, agregar o suprimir una o algunas de las cláusulas estipuladas inicialmente en el contrato y/o en sus anexos. Mediante la celebración de un Otrosí no puede modificarse el objeto del contrato, ni desmejorar las condiciones de la propuesta adjudicada.”

Así las cosas, la Entidad al no expedir acto administrativo que modifique formalmente los contratos, mediante el respectivo documento suscrito por cada una de sus partes intervinientes, le resta solemnidad al documento que debe predicar para su reconocimiento de eficacia, existencia y validez. Lo expuesto evidencia la ausencia de mecanismos efectivos de control y supervisión, por parte de la Entidad que genera incumplimiento de los procesos, procedimientos y actividades del Sistema Integrado de Gestión.

Como resultado de lo anterior, la actuación del IDIGER transgrede el artículo 1602 del Código Civil, el artículo 39 de Ley 80 de 1993, los literales a, b, c, d, f y g del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, se considera que los argumentos planteados no son suficientes para desvirtuar la observación administrativa formulada, por lo que este Ente de Control Fiscal considera que el

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

IDIGER debía expedir otro si modificatorio al contrato inicialmente suscrito que reformará el aparte pertinente del mismo y dar cumplimiento a lo establecido en el manual de Contratación de la entidad vigente para esa fecha. Por lo que este Ente de Control Fiscal sostiene la observación y la ratifica como hallazgo administrativo y deberá ser incluida en el respectivo Plan de Mejoramiento.

3.2.16. Hallazgo administrativo por la ausencia de un procedimiento para el Sistema de Modelación de Amenaza y Riesgo de Bogotá – SISMARB y por no dejar constancia de los productos recibidos en el momento de la terminación del contrato de prestación de servicios profesionales No. 419 de 2015.

El 30 de noviembre de 2015 se suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales No. 419 cuyo objeto es *“Conceptualizar, desarrollar e implementar un sistema experto en evaluación de riesgo en tiempo real y prospectivo, soportado en un módulo de información base multiamenaza con fines de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático para la ciudad de Bogotá”*

Se observa que el contrato de prestación de servicios culminó su plazo contractual el 11 de octubre de 2016, sin embargo el acta de recibo a satisfacción se suscribió 2 meses después, el 12 de diciembre de 2016. Al respecto la entidad mediante comunicación 2018EE13308 del 14 de septiembre de 2018 indicó que *“la entrega de los productos establecidos en el contrato se realizó dentro del plazo contractual vigente. Como parte de la revisión a la entrega de los productos, se solicitó al contratista realizar algunos ajustes que debían ser subsanados previo al recibo final por parte de la entidad (...). El día 12 de diciembre de 2016, una vez realizada la verificación de los productos remitidos por el contratista, se procedió a formalizar el acta de recibo a satisfacción del contrato, así como su correspondiente acta de liquidación”* (Subrayado fuera de texto). Aunque la entidad en su comunicación indica que los productos fueron entregados dentro del plazo contractual, no se observa dentro del expediente ningún documento que acredite tal situación. De igual forma, no se evidencian requerimientos por parte de la supervisión sobre ajuste de los productos.

De otro lado, en el marco del contrato, se desarrolló e implementó un sistema experto en evaluación de riesgo en tiempo real y prospectivo. Desde el recibo de los productos, IDIGER viene implementando y haciendo uso de la herramienta informativa. El SISMARB cuenta con un módulo de información base a través de la cual se pueden hacer las modelaciones y proyecciones. La información proviene de fuentes internas y externas, tales como Catastro Distrital, EAAB, entre otras.

Revisado el aplicativo, se observa que el sistema requiere de la actualización de estas fuentes de información en un período determinado de tiempo. En Acta de Visita Administrativo realizada el 20 de septiembre de 2018, se informó a este Ente de Control que *“teniendo en cuenta que las fuentes de información que alimentan el sistema provienen de diferentes insumos compartidos por otras entidades, éste proceso de actualización de la información base depende del acceso a ella por parte del IDIGER. Actualmente no existe un procedimiento que defina la periodicidad de esta actividad de actualización”*. Es importante que el SISMARB cuente con un procedimiento en el Sistema de Gestión de Calidad que documente entre otros, la forma específica como se debe realizar la inclusión, tipo de información al sistema, así como su respectiva actualización.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 la Ley 87 de 1993.

Análisis de la Respuesta:

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, no se desvirtúa la observación dado aunque la entidad adjunto correos electrónicos posteriores al vencimiento del plazo contractual, en los que se observa que se requerían ajustes y verificaciones técnicas para la puesta en marcha del SISMARB, este Ente de Control lo está objetando es que en el momento de la terminación del plazo contractual no se dejó constancia de que productos fueron recibidos y que actividades se encontraban pendientes para ajustar.

Frente a la ausencia de un procedimiento para el sistema, la entidad argumenta que *“Como parte de la capacitación al personal del IDIGER se instruyó al personal para que dichas actualizaciones futuras pudieran ser implementadas sin necesidad de recurrir al contratista nuevamente. Es así como el uso de información actualizada como insumo para los modelamientos en el programa SISMARB, ha permitido obtener resultados ajustados a las condiciones actuales del Distrito (...) los diferentes insumos que utiliza el programa SISMARB para realizar los modelamientos no son actualizables bajo una misma periodicidad”*. (Subrayado fuera de texto). Con relación a lo anterior, lo que pretende precisamente esta observación de tipo administrativo es que se documente en el Sistema de Gestión de Calidad esta herramienta informática, dado que aunque el personal fue capacitado, este puede ser desvinculado de la entidad por diferentes motivos y para el caso de la periodicidad de la actualización de la información esta

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

Otra de las inconsistencias encontradas, en la misma base de datos fue que al confrontar el número de algunas actas denominada “CER” con las actas de “ENTREGA AYUDA HUMANITARIA CLIENTE EXTERNO CENTRO ESTRATÉGICO DE RESERVA”, los registros de los elementos entregados no coinciden como se muestra a continuación:

Foto 5.

REGISTRO CDLyR										
AÑO ENTREGA	ACTA CER N°	N° SIRE	COLCHONETA	FRAZADA (UNIDAD)	SABANA	ALMOHADADA CON FUNDA	PLUMA DOS PIEZAS	FRAZADA KIT 2 UNID	PARA QUIEN SOLICITA: (Especificar: *Persona A CARGO	DOCUMENTO IDENTIFICACION
2016	504	436381					7		ELIZABETH PEREZ MOLINA	560544H

Foto 6.

ENTREGA AYUDA HUMANITARIA CLIENTE EXTERNO CENTRO ESTRATÉGICO DE RESERVA				CÓDIGO CAE-PI-06	VERSIÓN	3
CÓDIGO DOCUMENTAL				Entrega Ayuda Humanitaria No: 504		
1. No. Evento: 4316351	2. No. Emergencia: 4316351	3. Tipo de Emergencia: Daño en bienes de servicio públicos ocasionado	4. Fecha/Hora Solicitud: 2016-11-27 06:17:14.0			
5. Destinatario: ELIZABETH PEREZ MOLINA		6. Cédula: 5605141	7. Teléfono: 3214393999	8. Tipo de Persona: Afectado		
9. De acuerdo a la solicitud de: INTEGRACION 11-1 MONICA CASTAÑO		10. De la Entidad: Secretaría Distrital de Integración Social - SDIS				
11. Descripción de la Ayuda Humanitaria						
11. Cantidad solicitada	12. Cantidad entregada	13. Observaciones				
1. Colchoneta	5	1. por quipos industriales				
2. Frazada	10					
3. Almohada	5					
4. Kit Limpieza	1					
14. Observaciones: REGISTRO: 23095 3 CAMARODOS 7 PIJAMAS (2 XL, 1 L, 2 M, 2 TALLA S/M)						
15. No. Familias: 4		16. No. Personas: 7		a. Sexo: M _____ Edad: 0 a 17 _____ 18 a 35 _____ 36 a 55 _____ 56 a 1		
				b. Sexo: F _____ Edad: 0 a 17 _____ 18 a 35 _____ 36 a 55 _____ 56 a 1		
17. Prioridad de Entrega: Alto <input checked="" type="checkbox"/> Medio <input type="checkbox"/> Bajo <input type="checkbox"/>						
18. Tipo de Envío: <input checked="" type="checkbox"/> 1. A Redes Sociales (Centro de Atención de Distribución) (por magnitud de la Emergencia) <input type="checkbox"/> 2. Directamente a Familia Afectada (Ver Datos en Censo Ajustado)						
19. Georeferenciación: Localidad: 18 Rafael Uribe Uribe Barrio: SOCIEDAD SUR UPR: 1 Pesca de los Libertadores Dirección: CR 12 27-35 SUR						
20. Quien (es) Entregan			21. Quien Recibe			
Nombre ORE 1: <i>Fonseca Oscar</i>			Nombre: <i>Elizabeth Perez Molina</i>			
C.C.: 710066441			C.C.: 56054141			
Teléfono: 3292919			Teléfono: 3214393999			
Firma: <i>Fonseca</i>			Firma: <i>Fonseca</i>			
Fecha y Hora: 27-11-2016 - 08:45						

En el caso anterior, se consignó en el registro CDLyR que a la damnificada se le entregaron únicamente 7 pijamas de dos piezas, sin embargo en el acta de entrega se especifica que adicionalmente se entregaron 10 frazadas, 5 sábanas, 5 colchonetas y 5 almohadas.

Otras actas de entrega con inconsistencias similares fueron las siguientes:

- 505 de 2016
- 506 de 2016
- 510 de 2016
- 511 de 2016
- 514 de 2016
- 515 de 2016
- 516 de 2016

517 de 2016

518 de 2016

Lo anterior genera dificultades en cuanto a la verificación del inventario y las existencias totales de los kits de noche en el CDLyR, por tanto se evidencia una carencia en la planeación logística y administrativo para el desarrollo del Contrato No. 463 de 2016.

En consecuencia se genera el incumplimiento a lo establecido en los literales a, b y d del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, con respecto al ejercicio del control interno.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, la entidad indica en su respuesta *“Con relación a la entrega realizada a la señora YURI ANDREA CASALLAS mediante acta de entrega de cliente externo N°166, me permito aclarar que efectivamente en el acta se registra la entrega de 4 kits noche (compuestos de colchoneta, frazada, almohada) y un kit cocina. Sin embargo, en el registro de ayudas entregadas con cargo al contrato N° 463 de 2016 no se incluyeron las frazadas, dado que ésta no fueron entregadas con cargo al contrato en referencia.”*

Este ente de control aclara que mediante Oficio Radicado N°2018EE13425 de 18 de septiembre de 2018, se solicitó: *“(…) anexar las salidas de almacén que han tenido los elementos adquiridos bajo el marco del contrato 463 (...)”*. Por tanto las bases de datos entregadas se entiende pertenecían a dicho contrato y los elementos allí consignados junto con las actas de entregas debían coincidir.

Por lo anterior, no se desvirtúa la observación y se configura como hallazgo de tipo administrativo el cual deberá ser suscrito al Plan de Mejoramiento de la entidad.

3.2.18. Hallazgo administrativo por falta de identificación efectiva en los elementos entregados bajo el contrato N° 463 de 2016 con el fin de prevenir su comercialización.

Al momento de realizar la inspección visual, a los elementos adquiridos bajo el contrato N° 463 de 2016, almacenados en el CDLYR, este ente de control evidenció que no todos los insumos estaban debidamente identificados con la frase de

advertencia establecida en el numeral 2.2.1 de los estudios previos, donde se indica que “Debe empacarse en una bolsa plástica transparente, la cual deberá llevar un adhesivo con el logo IDIGER y el texto “PROHIBIDA SU VENTA Y COMERCIALIZACIÓN”. (Subrayado fuera de texto) Como se evidencia en la foto N°7.

En relación a lo anterior, se considera insuficiente la anterior medida ya que al sacar los elementos de su envoltura plástica, quedan sin identificación y pueden ser vendidos y / o comercializados yendo en contravía de lo establecido en el objeto del contrato *“ayuda humanitaria para la comunidad que resulta afectada en situaciones de emergencia y/o para el apoyo en actividades de gestión de riesgos”.*

Foto 7.



Lo anteriormente descrito se puede deber a un inadecuado mecanismo de control desde la etapa precontractual, lo que puede generar riesgos y malos usos en las donaciones a los damnificados.

En consecuencia se genera el incumplimiento a lo establecido en los literales a, b y d del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, con respecto al ejercicio del control interno.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, en relación a lo expuesto por la entidad, este equipo auditor no está objetando, *“de manera conceptual, las*

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

necesidades de comer y beber que posee un individuo son valores fisiológicos, dentro de los que también se hallan clasificados el dormir”, como tampoco está indicando cual sería el mejor mecanismo de control para evitar la venta y comercialización de estos insumos, sin embargo cabe señalar que la ausencia de una adecuada señalización en dichos elementos puede generar que el objeto del contrato sea proclive de incumplir su finalidad.

Por lo anterior, no se desvirtúa la observación y se configura como hallazgo administrativo, el cual deberá ser incluido dentro del Plan de Mejoramiento de la entidad.

3.2.19. Hallazgo administrativo por no encontrarse liquidado el convenio interadministrativo 018 de 2017.

A octubre de 2018 no se ha cumplido con la obligación de liquidación del Convenio 018 de 2017, teniendo en cuenta que la fecha de terminación fue el 2 de noviembre de 2017, en diferentes cláusulas del Convenio se menciona que ésta se debe realizar cuatro (4) meses después de haberse terminado, significa esto que la liquidación debió haberse realizado el 2 de marzo de 2018.

Se contraviene entre otros con los principios de la Contratación Pública establecidos en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 sobre liquidación de contratos y las cláusulas estipuladas en la celebración del Convenio como son:

Cláusula Cuarta – Obligaciones Empresa de Acueducto S.A. ESP, numeral 6 *“suscribir el acta de liquidación del convenio”*.

Cláusula Novena – Supervisión, numeral 6 *“Realizar las acciones necesarias para la liquidación del presente convenio”*.

Así como la Cláusula Décima Octava – Liquidación *“Terminada la ejecución del presente convenio, se procederá a su liquidación dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su finalización. La liquidación se efectuará mediante Acta en la cual se describirán en forma detallada todas las actividades desarrolladas y los recursos ejecutados”*.

El no haber liquidado aún el convenio origina falta de control por parte de la supervisión del Instituto, aunque esta responsabilidad estuvo a cargo de la Empresa de Acueducto, también es cierto que IDIGER por haber sido parte de este Convenio, es responsable de derechos y obligaciones por lo tanto debe conocer las actividades llevadas a cabo en todo el proceso contractual, no sólo sobre los recursos entregados, sino en cuanto al seguimiento y control de las obligaciones pendientes

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

de alguno de los contratistas, por cuanto IDIGER debe asegurar del cumplimiento del objetivo del Convenio, así como disponer de evidencia documental y garantizar que el Instituto culminó satisfactoriamente este proceso.

Se debe dar cumplimiento al proceso de liquidación de acuerdo con las obligaciones contractuales, de lo contrario se obliga a la Entidad a que éste proceso se realice en los términos de ley, para lo cual procede la liquidación por vía judicial, la cual evidentemente ocasionaría gastos adicionales a las Entidades contratantes, además de procesos administrativos y gastos adicionales a cargo del erario público.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018 y teniendo en cuenta que la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. emitió el Concepto 22859 de 2012, donde se señala que *“... De no haberse realizado la liquidación pactada en dichos términos, ello no es óbice para que en caso que una de las partes considere procedente el reconocimiento de alguna obligación que haya quedado pendiente en el marco del desarrollo del Convenio, lo haga bien de manera concertada, vía conciliación, o bien sea de manera unilateral mediante un acto administrativo fundamentado en el principio de responsabilidad y el reconocimiento de obligaciones naturales para el cumplimiento de obligaciones derivadas del Convenio que a su terminación no se hayan cumplido, teniendo en cuenta que si bien por regla general no se convienen obligaciones sinalagmáticas, puede ocurrir que por las características especiales en que se desarrolla el Convenio, se hayan generado obligaciones que estén aún pendientes”*, se hace necesario que el Instituto culmine con la liquidación del Convenio actividad final para concluir éste proceso.

Por lo tanto, esta observación se configura como hallazgo y debe ser incorporada en el Plan de Mejoramiento que debe suscribir el IDIGER.

3.2.20. Hallazgo administrativo por la no aprobación oportuna de las pólizas de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual tomadas dentro de la modificación No. 1 al contrato de obra No 467 de 2017.

Una vez revisado el expediente contractual del contrato de obra No. 467 de 2017 en lo relacionado con la garantía única, se evidencia que dicho contrato fue prorrogado en dos (2) meses mediante modificación No. 1 suscrita con fecha 23 de febrero de 2018 y en su cláusula tercera establece: *“GARANTÍA ÚNICA: EL*

CONTRATISTA deberá ampliar los plazos asegurados contenidos en la garantía única conforme a la presente PRÓRROGA, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la suscripción del presente documento. La modificación de la garantía requiere de la aprobación correspondiente por parte del IDIGER.”

En la revisión de los anexos de prórroga de las pólizas de cumplimiento y responsabilidad civil extracontractual expedidas por Seguros del Estado S.A. tomadas dentro de la modificación No. 1 del contrato, fueron expedidas con fecha 26-02/2017 y su respectiva aprobación se realizó con fecha 23-04-2018 transcurridos 37 días hábiles.

Las pólizas en mención fueron entregadas al Instituto Distrital de Gestión de Riesgo Cambio Climático – IDIGER- por parte del representante legal Rex Ingeniería S.A. con fecha 23 de abril de 2018 y radicado en la entidad No. 2018ER7316 de la misma fecha.

Lo expuesto evidencia la ausencia de mecanismos efectivos de control y supervisión, por parte de la entidad que genera incumplimiento de los procesos, procedimientos y actividades del Sistema Integrado de Gestión.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de los literales a, b, c, d, f y g del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y Manual de Contratación y Supervisión del IDIGER.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, se considera que los argumentos planteados no son suficientes para desvirtuar la observación administrativa formulada, teniendo en cuenta lo siguiente:

De acuerdo con lo preceptuado en la Ley 80 de 1993 (artículo 41 modificado por el artículo 23 de la ley 1150 de 2007), la aprobación de la garantía es un requisito sin el cual no se puede iniciar la ejecución del contrato, al igual que de las prórrogas o adiciones que efectúen al mismo.

Por lo tanto, si la entidad estatal no aprueba la garantía, no podrá iniciar o continuar con la ejecución del contrato cuando se requiere de la ampliación de la garantía.

Esta normatividad está complementada por el decreto 1082 de 2015 que preceptúa en Artículo 2.2.1.2.3.1.18. *“Restablecimiento o ampliación de la garantía. (...) Cuando el contrato es modificado para incrementar su valor o prorrogar su plazo, la Entidad Estatal debe exigir al contratista ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia, según el caso. (...)”*

El objeto de la garantía es el de respaldar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a que se compromete el contratista frente al IDIGER, la no aprobación oportuna e inmediata al recibo de la póliza por parte de la Entidad, que deja constancia que la misma fue expedida de conformidad con los porcentajes y valores pactados en el contrato, pone en riesgo a la entidad de un daño antijurídico que no debe soportar.

Además, la Circular Externa No. 23 de 16 de marzo de 2017 Colombia Compra Eficiente establece *“Calidad y oportunidad de la información del Sistema de Compra Pública disponible en el SECOP. Las Entidades que aún utilizan el SECOP I están obligadas a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición.”*

Por lo que este Ente de Control Fiscal sostiene la observación y la ratifica como hallazgo administrativo, la cual deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.21. Hallazgo administrativo por la aprobación posterior a la fecha de suscripción del acta de inicio, la póliza de cumplimiento tomada dentro del contrato de interventoría No. 468 de 2017.

Una vez revisado el expediente contractual del contrato de interventoría No. 468 de 2017 en lo relacionado con la garantía única, se evidencia que la póliza de cumplimiento No. 038 BO 2866112 tomada por el contratista en Liberty Seguros S.A, expedida el 30-11/2017 y aprobada por el responsable con fecha 04-12-2017.

El acta de inicio está suscrita con fecha 24 de noviembre de 2017 firmada por el representante legal INGECO INGENIERIA DE CONSTRUCCIONES S.A.S. - interventor y el supervisor del IDIGER, lo cual evidencia que el acta de inicio fue suscrita con anterioridad a la aprobación de la garantía correspondiente.

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

El contrato de Interventoría No. 468 de 2017 establece en su numeral 2.9. GARANTÍAS: *“De acuerdo con lo establecido en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015 compilatorio del Decreto Reglamentario 1510 de 2013, el CONTRATISTA constituirá a favor del INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO IDIGER., una garantía única, con los siguientes amparos, montos y coberturas: (...)”*

El Manual de Contratación del IDIGER GCT-MA-01 Versión 6 del 29/12/2016 establece:

“EJECUCION: Para la ejecución se requiere:

- La constitución de garantías de ser requeridas y que las mismas hayan sido aprobadas.*
- El IDIGER debe verificar que el contratista se encuentre al día en el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales.*

Acta de Inicio.

Todos los contratos deben tener acta de inicio, a excepción de los contratos de compraventa de ejecución instantánea, la cual deberá suscribirse entre el supervisor y el contratista en un término de (5) días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos de ejecución.

No podrá suscribirse el acta de inicio entre el supervisor y el contratista sin que previamente hayan sido aprobadas las pólizas de los amparos constituidos conforme a los requerimientos del contrato, y, se haya hecho el pago del impuesto de timbre, en caso de estar obligado a él.

El acta de inicio será elaborada por el supervisor de conformidad con el formato establecido para ello, la cual deberá ser remitida a la Oficina Asesora Jurídica para el cargue respectivo en el SECOP.

Efectividad de las garantías.

La Garantía Única en cada uno de sus amparos debe mantenerse vigente durante la vigencia del contrato, siendo responsabilidad del Supervisor o Interventor, según el caso, exigir al contratista su ampliación en los eventos, de prórroga, adición o suspensión del contrato.

Prohibiciones o limitaciones a los supervisores e interventores

www.contraloriabogota.gov.co

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

Además de los casos previstos en la ley, en el ejercicio de las labores de supervisión e Interventoría de contratos o convenios, están prohibidas las siguientes prácticas:

- *Iniciar el contrato o convenio antes del cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento (firma de las partes) legalización (publicación si la requiere) y ejecución (registro presupuestal y aprobación de garantía única si la requiere) a los que se refiere la Ley 80 de 1993. Lo anterior aplica también para cesiones y cualquier tipo de modificación.”*

En relación con los requisitos de ejecución de los contratos estatales, el inciso segundo del artículo 41 de la ley 80 de 1993 modificado por el artículo 23 de la ley 1150 de 2007 prescribe: “Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.”

El artículo 42 de la Ley 80 de 1993 establece:

“De la urgencia manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado. PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. Nota Jurisprudencial. Este artículo a excepción del párrafo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C 949 del 5 de septiembre de 2001, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández. En la providencia se explicó: No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativo de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista ...”

Lo expuesto evidencia la ausencia de mecanismos efectivos de control y supervisión, por parte de la entidad que genera incumplimiento de los procesos, procedimientos y actividades del Sistema Integrado de Gestión.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de los literales a, b, c, d, f y g del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, Manual de Contratación y Supervisión.

Análisis de la Respuesta:

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2018EE16264 del 30 de octubre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2018-25486 del 30 de octubre de 2018, se considera que los argumentos planteados no son suficientes para desvirtuar la observación administrativa formulada

El Artículo 42 de la Ley 80 de 1993. De la urgencia manifiesta, establece

“Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado. PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. Nota Jurisprudencial. Este artículo a excepción del párrafo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C 949 del 5 de septiembre de 2001, Magistrada Ponente Dra. Clara Inés Vargas Hernández. En la providencia se explicó: No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista”

De acuerdo a lo contemplado en la normatividad expuesta en el párrafo anterior, se concluye que la excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva proceden para la etapa precontractual y que una vez se suscribe el contrato respectivo, se debe proceder a darle aplicabilidad a la normatividad pertinente.

Por otro lado, una entidad pública debe aprobar la póliza de cumplimiento de un contrato, antes de iniciarse su ejecución, conforme al artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, pues la finalidad de la póliza de cumplimiento es amparar toda la ejecución del contrato, por lo que éste no tendría sentido iniciar la ejecución del contrato sin que dicha garantía haya sido previamente aprobada

Por lo que este Ente de Control Fiscal sostiene la observación y la ratifica como hallazgo administrativo y deberá ser incluida en el respectivo Plan de Mejoramiento a suscribirse.

4. OTROS RESULTADOS

4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS

En cumplimiento de las peticiones llegadas a la Dirección de Hábitat y Ambiente en este informe se da respuesta a los siguientes derechos de petición:

De conformidad con las mesas de trabajo realizadas con la Dirección de Participación, se priorizó la revisión del Convenio 411 de 2014 suscrito con el Fondo de Desarrollo Local de Suba en el marco de esta auditoría. Los resultados fueron presentados en este informe en la respectiva carta de conclusiones.

En relación con los contratos de arrendamiento se atendieron las siguientes peticiones:

- Derechos de petición 560-18 radicado en Contraloría de Bogotá con No. 1-2018-09471 de abril 30 de 2018; 679 de 2018, radicado en Contraloría de Bogotá con el No. 1-2018-11303 del 23 de mayo de 2018 y 694 de 2018, radicado en Contraloría de Bogotá con el No. 1-2018-11508 del 25 de mayo de 2018, relacionados con el tema de arrendamientos de inmuebles en el Distrito.
- En virtud del memorando 3-2018-12926 del 16 de mayo de 2018, se solicitó incluir el convenio No. 506-2014 en la muestra de auditoría por requerimiento de la Personería Distrital.

La respuesta a los peticionarios se realizará una vez notificado el informe final al IDIGER.

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	21	21	3.2.1 3.2.2 3.2.3 3.2.4 3.2.5 3.2.6 3.2.7 3.2.8 3.2.9 3.2.10 3.2.11 3.2.12 3.2.13 3.2.14 3.2.15 3.2.16 3.2.17 3.2.18 3.2.19 3.2.20 3.2.21
2. DISCIPLINARIOS	14	N/A	3.2.1 3.2.2 3.2.3 3.2.4 3.2.5 3.2.6 3.2.7 3.2.8 3.2.9 3.2.10 3.2.11 3.2.12 3.2.13 3.2.14
3. PENALES	1	N/A	3.2.10
4. FISCALES	4	\$27.079.843 \$6.988.723 \$235.521.249.60 \$370.534.272,00	3.2.1 3.2.2 3.2.3 3.2.4
	TOTAL	640.124.087,60	

N.A: No aplica.