



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

## 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 GESTIÓN Y LA CONTRATACIÓN, SUSCRITA EN EL MARCO  
DEL PROYECTO DE INVERSIÓN 1178 *“FORTALECIMIENTO DEL MANEJO DE  
EMERGENCIAS Y DESASTRES”*, META 3 *“IMPLEMENTAR Y OPERAR EL CENTRO  
DISTRITAL LOGÍSTICO Y DE RESERVA Y LA CENTRAL DE INFORMACIÓN Y  
TELECOMUNICACIONES DEL IDIGER (CITEL). Vigencias 2016, 2017 y 2018 y  
atención de los DPC 407-19 y 520-19”*

CÓDIGO DE AUDITORÍA 32

Período Auditado: 2016 - 2018

PAD 2019

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá D.C., Septiembre de 2019

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

*Juan Carlos Granados Becerra*  
Contralor de Bogotá D.C.

*María Anayme Barón Durán*  
Contralora Auxiliar

*Pastor Humberto Borda García*  
Director Sectorial

*Jairo Hernán Zambrano Ortega*  
Subdirector Fiscalización Ambiente

*Jaime Acevedo*  
*Nelson Castañeda Muñoz*  
Asesores

Gabriel Enrique Barreto González	Gerente 039-01
Olga Yolanda Pinzón Zapata	Profesional Universitario 219-03
Estefanny Alejandra Ávila Araujo	Profesional Universitario 219-01
Nancy Cristina Zambrano Bermúdez	Profesional Universitario 219-01
Luis Germán Cortés Ochoa	Profesional Universitario 219-03
Leyla Osorio Quintero	Profesional Universitario 219-03
Harvey Eduardo Franco Laverde	Contratista de apoyo
Luis Henry Rodríguez Forero	Contratista de apoyo
Marco Stiven Hortúa Susa	Pasante de Arquitectura

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

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



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>5</b>
<b>2. ALCANCE DE LA AUDITORIA .....</b>	<b>9</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>16</b>
3.1 COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN .....	16
3.1.1 Factor Control Fiscal Interno .....	16
3.1.1.1 <i>Hallazgo administrativo por debilidades en el archivo documental, que soporta la trayectoria aplicada para la entrega de ayudas humanitarias de carácter pecuniario ...</i>	16
3.1.1.2 <i>Hallazgo administrativo por inconsistencias en el procedimiento de ayudas humanitarias de carácter pecuniario, para la relocalización transitoria de familias afectadas por emergencia o por riesgo inminente.....</i>	18
3.1.1.3 <i>Hallazgo administrativo, por debilidades en el manejo del inventario del Centro Distrital Logístico y de Reserva.....</i>	26
3.1.3 Factor Gestión Contractual.....	29
3.1.3.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no acreditar la compra de los Ítems capacitación, herramientas y dotación; como también por falencias en los estudios previos del contrato interadministrativo 382 de 2018 .....</i>	29
3.1.3.2 <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$130.478.277 y presunta incidencia disciplinaria por sobrecostos encontrados en el contrato de obra 495 de 2014. ....</i>	39
3.1.3.3. <i>Observación administrativa con incidencia fiscal en cuantía de \$32.705.008 y presunta incidencia disciplinaria, por la adición efectuada como consecuencia a la mayor permanencia de la interventoría, producto de las deficiencias en la planeación, fase de estudios y diseños de la obra, del contrato de Interventoría No. 340 de 2018. Con la respuesta de la entidad, se desvirtuó esta observación.....</i>	46
3.1.3.4 <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$32.321.381 y presunta incidencia disciplinaria, por la adición efectuada como consecuencia a la mayor permanencia de la interventoría, producto de las deficiencias en la planeación, fase de estudios y diseños de la obra, del contrato de Interventoría No. 469 de 2017. ....</i>	50
3.1.3.5. <i>Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$22.203.470 y presunta incidencia disciplinaria, por sobreestimación en el cálculo del presupuesto oficial del contrato de obra 495 de 2014. ....</i>	54

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.1.3.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por doble reconocimiento del pago de vigilancia y arriendo durante el tiempo de la suspensión en el marco del contrato de obra 495 de 2014.....	60
3.1.3.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por insuficiencia en la garantía de responsabilidad civil extracontractual en el marco del contrato de obra 495 de 2014 .....	67
3.1.3.8 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la supervisión del convenio 411 de 2014, contrato de obra 495 de 2014 y contrato interadministrativo 382 de 2018. ....	69
3.1.3.9 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$134.817.854 y presunta incidencia disciplinaria por no encontrar en el sitio de las obras el número y densidad de especies vegetales reportadas en el acta de recibo a satisfacción del contrato 495 de 2014. ....	81
3.2 COMPONENTE DE RESULTADOS .....	87
3.2.1 Factor Planes, Programas y Proyectos .....	87
<b>4. OTROS RESULTADOS .....</b>	<b>90</b>
4.1. ATENCIÓN DE QUEJAS.....	90
4.2 SEGUIMIENTO ACCIÓN POPULAR ENCAMINADA A LA DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO BOGOTÁ.....	90
<b>5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA.....</b>	<b>93</b>

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

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



*"Una Contraloría Aliada con Bogotá"*

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

### CODIGO DE AUDITORIA 32

Bogotá,

Doctor

RICHARD ALBERTO VARGAS HERNÁNDEZ

Director General

Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER

Representante

Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C. -

FONDIGER

Diagonal 47 # 77A-09 Int.11

Código Postal 111071

Bogotá, D.C

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó Auditoría de Desempeño al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER - y al Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C. – FONDIGER, vigencias 2016, 2017 y 2018, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el marco del proyecto de inversión 1178 *"Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres"* Meta 3. *"Implementar y Operar el Centro Distrital Logístico y de Reserva y la Central de Información y Telecomunicaciones del IDIGER (CITEL)"*, y atención de los DPC 407-19 y 520-19.

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 este Informe de auditoría de desempeño que contiene 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,

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*"Una Contraloría Aliada con Bogotá"*

consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcionó 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, no cumple en su totalidad en algunos casos con los principios evaluados de economía, eficiencia y eficacia.

En materia de Control Fiscal Interno, se observaron debilidades en la formulación y estandarización de insumos, actividades y productos del procedimiento *"Reconocimiento de AHCP para la Relocalización Transitoria de Familias Afectadas por Emergencia o por Riesgo Inminente, GMR-PD-04 Versión 07"*. Así mismo, en los expedientes de las Ayudas Humanitarias de Carácter Pecuniario AHCP, no se evidenció un control a la gestión de documentación que soporta el trámite aplicado a cada ayuda entregada. De igual forma, en el manejo del inventario del Centro Distrital Logístico y de Reserva se presentaron algunas falencias.

Con respecto a la Gestión Contractual, si bien de manera general se cumplieron los requisitos formales previstos en el respectivo marco normativo, presentaron diversas debilidades en la etapa de planeación de los procesos contractuales, toda vez que no existieron estudios suficientemente fundamentados que determinen de manera objetiva el valor del contrato, lo que generó detrimentos patrimoniales por sobreestimaciones y errores en la determinación del presupuesto oficial.

De otro lado, en el ejercicio contractual, se observó que como consecuencia de las debilidades en los estudios previos fue necesario ampliar los términos de ejecución de

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*"Una Contraloría Aliada con Bogotá"*

los contratos de interventoría, lo que se traduce en detrimentos patrimoniales por la mayor permanencia en obra.

Así mismo, se presentaron irregularidades en las labores de supervisión e interventoría, relacionadas con el incumplimiento de obligaciones específicas, pactadas en los contratos a los que se les hace supervisión e interventoría; también se observó que se realizaron adiciones y/o prórrogas a los contratos y la supervisión no verificó que se actualizarán las garantías respectivas. Adicionalmente, se encontró inconsistencia en los valores asegurados en las garantías de Responsabilidad Civil Extracontractual.

En el marco de la auditoría, se evaluó el Convenio 411 de 2014 y el Contrato 495 de 2014, el cual fue financiado con recursos del Fondo de Desarrollo Local de Suba, dado que se evidenciaron posibles detrimentos de este contrato, este informe será remitido a la Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local de la Contraloría de Bogotá D.C., para lo pertinente.

El Contrato Interadministrativo 382 de 2018, presentó falencias relacionadas con la supervisión, legalización de pagos y en consecuencia ejecución de los recursos públicos, por tanto, este Órgano de Control, considera que deberá ser auditado en una próxima actuación fiscal. Lo anterior, teniendo en cuenta que éste contrato se encuentra actualmente en fase de ejecución debido a la prórroga y adición suscrita el 31 de mayo del año en curso.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal, conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento, que 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

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888

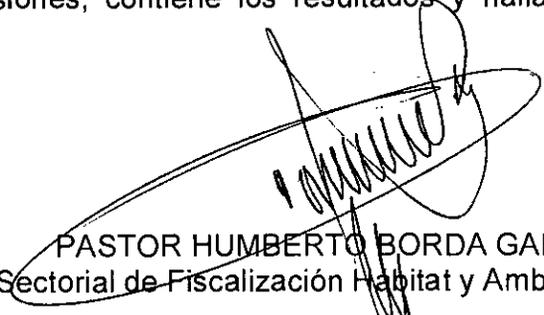


"Una Contraloría Aliada con Bogotá"

las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

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

Atentamente,

  
PASTOR HUMBERTO BORDA GARCÍA  
Director Técnico Sectorial de Fiscalización Habitat y Ambiente

Revisó: Gabriel Enrique Barreto González - Gerente 039-01   
Jairo Hernán Zambrano Ortega - Subdirector Fiscalización Ambiente   
Jaime Acevedo - Asesor   
Nelson Castañeda Muñoz - Asesor 

Elaboró: Equipo Auditor

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

## 2. ALCANCE DE LA AUDITORIA

En el numeral 4.4 del Decreto 173 del 30 de abril de 2014 “Por medio del cual se dictan disposiciones en relación con el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, su naturaleza, funciones, órganos de dirección y administración” expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, estableció que el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático tiene dentro de sus funciones: “administrar el Centro de Reserva del IDIGER, con el fin de garantizar el suministro de insumos, elementos y servicios logísticos para el manejo de emergencias, calamidades y/o desastres en el Distrito Capital”.

Los aspectos a auditar, se focalizaron en particular a evaluar los contratos suscritos por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático-IDIGER- y el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C.-FONDIGER, para atender a la población afectada por el tipo de riesgo surgido, durante las vigencias 2016 a 2018, con el fin de verificar el cumplimiento del objeto contractual y las obligaciones señaladas en los mismos, para determinar si durante las vigencias examinadas, la gestión de los recursos públicos puestos a disposición del IDIGER-FONDIGER, se realizó cumpliendo los principios de eficacia, economía y eficiencia.

### 2.1 PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

**Cuadro No. 1. Muestra Evaluación Planes, Programas y Proyectos vigencias 2016 a 2018**

Cifras en millones de pesos

No. Proyecto	Proyecto de Inversión	Código Meta	Descripción meta proyecto Inversión	Ponderador Meta	Presupuesto Asignado a la Meta \$
1178	Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres (2016)	3	Implementar y Operar el Centro Distrital Logístico y de Reserva y la Central de Información y Telecomunicaciones del IDIGER (CITEL)	41%	534
	Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres (2017)			40%	1413
	Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres (2018)			35%	1156

Fuente: Comunicación 2019EE9856 del 17-jul-2019. IDIGER-FONDIGER y SIVICOF-SEGPLAN 2016-2017-2018 “Bogotá Mejor para Todos”

Nota Aclaratoria: La cifra se presenta en millones de pesos porque el seguimiento al Plan de Desarrollo así lo contempla.

Dentro de los informes de gestión del IDIGER en las vigencias a auditar, se encuentra que para esta meta se reportó información relacionada con las ayudas humanitarias pecuniarias y no pecuniarias que han sido entregadas a la población, como respuesta a

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

una emergencia. Según lo informado mediante la comunicación de IDIGER 2019EE9856 del 17 de julio de 2019, se han entregado las siguientes ayudas humanitarias:

**Cuadro No. 2 Ayudas Humanitarias entregadas por IDIGER**

Cifras en pesos

Vigencia	Ayudas Humanitarias de Carácter Pecuniario	Ayudas Humanitarias en Especie	Ayudas Humanitarias Entregadas (familias)
2016	346.192.749	519.626.799	2.396
2017	846.644.127	620.343.028	3.529
2018	501.786.580	285.720.352	1.998
<b>Totales</b>	<b>1.694.623.456</b>	<b>1.425.690.178</b>	<b>7.923</b>

Fuente: Comunicación de IDIGER2019EE9856 del 17 de julio de 2019

Los recursos de las ayudas humanitarias de carácter pecuniario (AHCP), provienen del FONDIGER y en el marco de la auditoría, se eligieron como muestra para cada vigencia 30 AHCP, para un total de 90 AHCP, distribuidas como se muestra a continuación:

**Cuadro No. 3 Muestra de Ayudas Humanitarias de Carácter Pecuniario AHCP**

Cifras en pesos

No.	No. Acta	Fecha Acta	Dirección del predio evacuado	No. Evento de emergencia	Valor AHCP
1	2025	16/04/2018	CARRERA 72 # 69 - 21 SUR	REUBICACIÓN	3.937.458
2	2238	18/06/2018	CALLE 69 B SUR # 72 A - 08	REUBICACIÓN	3.937.458
3	1652	18/06/2018	CARRERA 72 # 69 - 25 SUR	REUBICACIÓN	3.937.458
4	2029	16/04/2018	CARRERA 72 B # 69 - 06 SUR	REUBICACIÓN	3.937.458
5	2236	18/06/2018	TRANSVERSAL 72 B # 69 A - 06 SUR	REUBICACIÓN	3.937.458
6	1656	18/06/2018	TRANSVERSAL 72 C # 69 A - 06 SUR	REUBICACIÓN	3.937.458
7	1645	18/06/2018	CARRERA 72 C # 69 - 30 SUR	REUBICACIÓN	3.937.458
8	2241	25/05/2018	CARRERA 72 A # 69 - 45 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
9	2231	18/06/2018	CALLE 69 SUR # 72 C - 02 MZ 57 LT 3	REUBICACIÓN	3.281.214
10	2242	25/05/2018	CARRERA 72 # 69 - 37 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
11	2020	25/05/2018	CARRERA 72 # 69 - 12 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
12	2242	25/05/2018	CARRERA 72 # 69 - 37 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
13	2242	25/05/2018	CARRERA 72 # 69 - 37 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
14	1627	18/06/2018	TRANSVERSAL 72 B # 69 A - 05 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
15	1627	18/06/2018	TRANSVERSAL 72 B # 69 A - 05 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214

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

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



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

No.	No. Acta	Fecha Acta	Dirección del predio evacuado	No. Evento de emergencia	Valor AHCP
16	1627	18/06/2018	TRANSVERSAL 72 B # 69 A - 05 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
17	2022	16/04/2018	CARRERA 72 B # 69 - 26 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
18	2023	16/04/2018	CARRERA 72 B # 69 - 25 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
19	2027	16/04/2018	CARRERA 72 B # 69 - 03 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
20	2236	18/06/2018	TRANSVERSAL 72 B # 69 A - 06 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
21	2232	18/06/2018	CARRERA 72 C # 69 - 18	REUBICACIÓN	3.281.214
22	1645	18/06/2018	CARRERA 72 C # 69 - 30 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
23	2234	18/06/2018	CARRERA 72 C # 69 - 46 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
24	1621	18/06/2018	CARRERA 72 B # 69 - 14 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
25	1628	18/06/2018	TRANSVERSAL 72 C # 69 A - 45 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
26	1648	18/06/2018	TRANSVERSAL 72 B # 69 A - 14 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
27	2026	16/04/2018	CARRERA 72 B # 69 - 13 SUR	REUBICACIÓN	3.281.214
28	1628	18/06/2018	TRANSVERSAL 72 C # 69 A - 04 SUR	EVENTO SIRE 4983773	2.734.345
29	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 84 LOTE 5	EVENTO SIRE 4601396	1.859.046
30	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 82 LOTE 4	EVENTO SIRE 4601396	1.859.046
31	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 LOTE 7 - 01	EVENTO SIRE 4601396	1.859.046
32	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 LOTE 11	EVENTO SIRE 4601396	1.859.046
33	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 N11 LOTE 2	EVENTO SIRE 4601396	1.859.046
34	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 LOTE 1	EVENTO SIRE 4601396	1.859.046
35	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 LOTE 18	EVENTO SIRE 4601396	1.859.046
36	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 30 LOTE 30 - 1	EVENTO SIRE 4601396	1.859.046
37	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 83 LOTE 18	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
38	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 84 LOTE 7	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
39	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 84 LOTE	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
40	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 84 LOTE 34	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
41	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 LOTE 17	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
42	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 80 LOTE 13	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
43	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 85 LOTE 05	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
44	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 80 LOTE 1 P 1	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
45	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 90 LOTE 10	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
46	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 88 LOTE 12	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
47	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 30 LT 26	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
48	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 LOTE 1	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
49	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 LOTE 7 - 11	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206

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

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



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

No.	No. Acta	Fecha Acta	Dirección del predio evacuado	No. Evento de emergencia	Valor AHCP
50	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 30 LOTE 27 A	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
51	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 N 21 L 2	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
52	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 L1	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
53	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 83 LOTE 22	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
54	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 80 LOTE 7	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
55	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 83 LOTE 13 B	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
56	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 86 LOTE 16- 1	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
57	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA MZ 30 LOTE 29	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
58	ACTA DE BOMBEROS No. 424952172	24/04/2017	MANZANA 84 LOTE 55	EVENTO SIRE 4601396	1.549.206
59	2008	19/04/2018	CARRERA 93 A # 73 A - 22	EVENTO SIRE 4953318	1.312.486
60	1433	04/03/2018	TRANSVERSAL 20 D BIS A # 68 L - 02 SUR	EVENTO SIRE 4888943	1.093.738
61	7926	14/01/2016	KR 98 B 132C 13	EVENTO SIRE 3631112	965,238
62	7621	09/03/2016	KR 18 A 150 60	EVENTO SIRE 3763991	965,238
63	7568	03/06/2016	CALLE 64 H SUR 4 B 43	EVENTO SIRE 3958320	965,238
64	7568	03/06/2016	CALLE 64 H SUR 4 B 43	EVENTO SIRE 3958320	965,238
65	7651	07/04/2016	KR 18 F 74 A 27 S	EVENTO SIRE 3825175	965,238
66	294	30/11/2016	LOTE 36 MANZANA 3	EVENTO SIRE 4321840	619,682
67	294	30/11/2016	LOTE 36 MANZANA 3	EVENTO SIRE 4321840	619,682
68	7747	28/04/2016	DG 69 H BIS A S 185 73	CT 7528	579,619
69	7742	11/04/2016	K 16 VÍA USME	EVENTO SIRE 3837126	579,143
70	7857	07/05/2016	KR 92 BIS 130 B 52	EVENTO SIRE 3897416	579,143
71	7742	11/04/2016	K 16 VÍA USME	EVENTO SIRE 3837126	579,143
72	7857	07/05/2016	KR 92 BIS 130 B 52	EVENTO SIRE 3897416	579,143
73	7658	08/06/2016	KR 136 153 69 APTO 302	EVENTO SIRE 3966110	579,143
74	7742	11/04/2016	K 16 VÍA USME	EVENTO SIRE 3837126	579,143
75	7857	07/05/2016	KR 92 BIS 130 B 52	EVENTO SIRE 3897416	579,143
76	ACTA BOMBEROS 5215	26/07/2016	KR 2 160 B 63	EVENTO SIRE 4058512	579,143
77	4	21/07/2016	CL 47 SUR 13 F 93 ESTE	CT 7663	579,143
78	283	17/08/2016	CL 68 B SUR # 10-12	EVENTO SIRE 4100424	579,143
79	7857	07/05/2016	KR 92 BIS 130 B 52	EVENTO SIRE 3897416	579,143
80	285	18/09/2016	CALLE 6 B # 3A - 36	DI-9646 CR-25313	579,143
81	707	02/09/2016	CALLE 68 A BIS SUR # 75 - 57	ALTOS DE LA ESTANCIA	579,143
82	76	24/09/2016	CARRERA 6 # 2 A - 46	EVENTO SIRE 4177430	579,143
83	285	18/09/2016	CALLE 6 B # 3A - 36	EVENTO SIRE 4169396	579,143

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

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



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

No.	No. Acta	Fecha Acta	Dirección del predio evacuado	No. Evento de emergencia	Valor AHCP
84	588	05/11/2016	CALLE 71 A SUR # 12 - 44 INT 5	EVENTO SIRE 4273045	579,143
85	294	30/11/2016	LOTE 36 MANZANA 3	EVENTO SIRE 4321840	579,143
86	274	22/11/2016	CARRERA 4 K # 52 A - 92 SUR	EVENTO SIRE 4307760	579,143
87	570	01/12/2016	CARRERA 3 ESTE # 49 C - 52 SUR	EVENTO SIRE 4324136	516,402
88	570	01/12/2016	CARRERA 3 ESTE # 49 C - 52 SUR	EVENTO SIRE 4324136	516,402
89	8874	13/01/2016	CL 10 2 58 E	CT 7976	482,619
90	7747	28/04/2016	Diag 64 H bis As185-73	ct 7528	579616

Fuente. Comunicación de IDIGER2019EE9856 del 17 de julio de 2019

## 2.2. GESTIÓN CONTRACTUAL

El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático-IDIGER, suscribió (60) contratos durante las vigencias 2016, 2017 y 2018, por un valor de \$3.102.472.684 para atender la meta 3 del proyecto de inversión 1178.

Así mismo, con recursos del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C.-FONDIGER, se suscribieron (121) contratos por un valor de \$12.560.512.071, distribuidos como se muestra a continuación:

**Cuadro No. 4 Contratación suscrita por FONDIGER relacionado con la meta 3 del proyecto de inversión 1178**

Cifras en pesos

AÑO	TOTAL	VALOR
2016	47	2.892.541.869
2017	40	7.914.771.668
2018	34	1.753.198.534
<b>TOTAL</b>	<b>121</b>	<b>12.560.512.071</b>

Fuente: Comunicación de IDIGER2019EE9856 del 17 de julio de 2019

Para efectos de la presente auditoría, en el marco de la revisión y análisis de los contratos suscritos para las vigencias 2016, 2017 y 2018, se seleccionó como muestra un total de (17) contratos, por valor de \$9.336.907.058.

La contratación evaluada corresponde a los proyectos de inversión No. 1178 “Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres” Meta 3. “Implementar y Operar el Centro

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

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



**“Una Contraloría Aliada con Bogotá”**

**Distrital Logístico y de Reserva y la Central de Información y Telecomunicaciones del IDIGER (CITEL)” del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para todos”, como enseguida se establece:**

**Cuadro No. 5 Muestra Evaluación Gestión Contractual vigencias 2016 a 2018**

Cifras en pesos

No.	No. Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo contrato	Objeto	Valor en Pesos	Alcance
1	495-2014	780	OBRA	CONTRATAR LA ADECUACIÓN HIDROGEOMORFOLÓGICA Y LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA DEL BRAZO DEL HUMEDAL JUAN AMARILLO O TIBABUYES DE LA LOCALIDAD DE SUBA, EN CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN EL CONVENIO 411 DE 2014 SUSCRITO ENTRE EL FOPAE AHORA IDIGER Y EL FDL DE SUBA	1.638.729.396	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
2	411-2014	780	CONVENIO	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	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
3	382-2018	203	CONVENIO INTERADMINISTRATIVO	PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE VIGÍAS Y BRIGADAS ESPECIALIZADAS CON ÉNFASIS EN PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y ATENCIÓN DE INCIDENTES FORESTALES, APOYO EN ASISTENCIA HUMANITARIA Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN BOGOTÁ D.C	1.261.119.549	Precontractual, Contractual y
4	448-2017	1158	OBRA	CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS DE ESTABILIZACIÓN EN EL BARRIO BRISAS DEL VOLADOR, ENTRE LAS CALLES 70B S Y 70F S Y LA TRANSVERSAL 22 BIS Y LA CARRERA 23A DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR	1.118.565.375	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
5	344-2017	203	COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DE INSTALACIONES MÓVILES Y EQUIPAMIENTO PARA MONTAJE DE PUESTOS DE MANDO UNIFICADO PARA EL MANEJO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES	768.763.800	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
6	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	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
7	392-2018	1178	COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DE EQUIPOS PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS Y DESASTRES ASOCIADOS A ENCHARCAMIENTOS E INUNDACIONES Y DEMÁS ACTIVIDADES RELACIONADAS CON GESTIÓN DEL RIESGO	503.536.600	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
8	347-2018	1158	OBRA	CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS DE ESTABILIZACIÓN SEGUNDA FASE, EL BARRIO BRISAS DEL VOLADOR, ENTRE LAS CALLES 70B S Y 70F S Y LA TRANSVERSAL 22 BIS Y LA CARRERA 23A DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR	446.678.277	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
9	3-2017	203	SUMINISTRO	ADQUISICIÓN DE HERRAMIENTAS MANUALES ESPECIALIZADAS PARA EL APOYO EN LA ATENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES EN EL DISTRITO CAPITAL	249.917.850	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
10	418-2017	203	SUMINISTRO	SUMINISTRO DE KITS DE COCINA COMO AYUDA HUMANITARIA PARA LA ATENCIÓN DE LA COMUNIDAD QUE RESULTA AFECTADA EN SITUACIONES DE EMERGENCIAS Y/O PARA EL APOYO EN ACTIVIDADES DE GESTIÓN DE RIESGOS	229.938.816	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
11	402-2017	1178	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	PRESTAR LOS SERVICIOS DE APOYO LOGÍSTICO Y COMPLEMENTARIOS AL IDIGER PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES INSTITUCIONALES Y COMUNITARIAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO.	200.127.483	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
12	436-2017	203	COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DE EQUIPOS ESPECIALIZADOS DE CORTE Y PERFORACIÓN PARA INTERVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS EN ESTRUCTURAS COLAPSADAS Y ESPACIOS CONFINADOS EN EL DISTRITO CAPITAL.	190.983.613	Precontractual, Contractual, Poscontractual y
13	504-2017	1178	COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DE UN EQUIPO MINICARGADOR CON CUCHARÓN, MARTILLO HIDRÁULICO Y REMOLQUE PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS, DESASTRES Y DEMÁS ACTIVIDADES DE GESTIÓN DEL RIESGO.	176.997.261	Precontractual, Contractual, Poscontractual y

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

No.	No. Contrato	No. Proyecto Inversión	Tipo contrato	Objeto	Valor en Pesos	Alcance
14	469-2017	1158	INTERVENTORÍA	INTERVENTORÍA, ADMINISTRATIVA, TÉCNICA, FINANCIERA, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS DE ESTABILIZACIÓN EN EL BARRIO BRISAS DEL VOLADOR, ENTRE LAS CALLES 70B S Y 70 F S Y LA TRANSVERSAL 22 BIS Y LA CARRERA 23A DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR.	161.926.168	Precontractual, Contractual Poscontractual y
15	428-2017	203	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE DIAGNÓSTICO Y MANTENIMIENTO DE EQUIPOS DEL CENTRO DISTRITAL LOGÍSTICO Y DE RESERVA DEL IDIGER	155.937.014	Precontractual, Contractual Poscontractual y
16	285-2017	203	COMPRAVENTA	ADQUISICIÓN DE DOS (2) VEHÍCULOS UTILITARIOS -UTV PARA EL TRANSPORTE DE EQUIPOS Y ELEMENTOS DURANTE LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR INCENDIOS FORESTALES EN EL DISTRITO CAPITAL.	115.999.999	Precontractual, Contractual Poscontractual y
17	340-2017	1158	INTERVENTORÍA	INTERVENTORÍA, ADMINISTRATIVA, TÉCNICA, FINANCIERA, CONTABLE Y JURÍDICO, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS DE ESTABILIZACIÓN SEGUNDA FASE, EN EL BARRIO BRISAS DEL VOLADOR, ENTRE LAS CALLES 70B S Y 70F S Y LA TRANSVERSAL 22 BIS Y LA CARRERA 23A DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR	65.611.126	Precontractual, Contractual Poscontractual y
<b>TOTAL</b>					<b>9.336.907.058</b>	

Fuente: Comunicación 2019EE9856 del 17-jul-2019. IDIGER-FONDIGER y SIVICOF-SEGPLAN 2016-2017-2018 *“Bogotá Mejor para Todos”*

Así mismo, se dio el trámite correspondiente a los siguientes Derechos de Petición entregados como insumos para la auditoría:

1. DPC No. 407-19 sobre mitigación de riesgos, contratos No. 347 de 2018 y 448 de 2017, presentado por la Junta de Acción comunal del barrio Brisas del Volador, donde solicita *“se haga una investigación a los contratos en el presente mencionados y una inspección del terreno por parte de la Contraloría de Bogotá”*.
2. DPC No. 520-19 sobre el contrato No. 382-2018, suscrito con la Defensa Civil presentado por la Junta de la Defensa Civil Teusaquillo, donde tienen 4 peticiones, entre las que se solicita *“se verifique la entrega total de la dotación y elementos de protección personal con destino a brigadas y vigias (...)”*.

De igual forma, se analizó y verificó la ejecución del Convenio No 411 de 2014 y contrato 495 de 2014, relacionados con la adecuación hidrogeomorfológica del humedal Juan Amarillo.

De otra parte, se realizó el Seguimiento a la Acción Popular encaminada a la descontaminación del Río Bogotá. Expediente No. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. Expedientes Acumulados Nos. 54001-23-31-004-2000-0428, 54001-23-31-004-2001-0122, 54001-23-31-004-2001-0343. Actor: Gustavo Moya Ángel y Otros.

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

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



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN

##### 3.1.1 Factor Control Fiscal Interno

##### 3.1.1.1 Hallazgo administrativo por debilidades en el archivo documental, que soporta la trayectoria aplicada para la entrega de ayudas humanitarias de carácter pecuniario

La gestión documental de los expedientes de las siguientes Ayudas Humanitarias de Carácter Pecuniario – AHCP, correspondientes al año 2016, presentaron inconsistencias con relación a los documentos que soportan la trayectoria aplicada en la entrega de cada ayuda, desde el momento en que se genera el evento, hasta el momento en que el beneficiario recibe efectivamente el valor pecuniario asignado, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 6 Relación de AHCP con inconsistencias en archivo documental**

Cifras en pesos

No	No ACTA Y FECHA	LOCALIDAD Y BARRIO	DIRECCIÓN DEL PREDIO	NO. EVENTO DE EMERGENCIA	IDENTIFICACIÓN BENEFICIARIO	VALOR EN PESOS AHCP	ANÁLISIS
1	7857 de 7-05-2016	Suba Barrio Costa Rica	KR 92 BIS 130 B 52	SIRE 3897416	53002024	579.143	Según soportes del expediente, se entregó AHCP los meses de mayo, junio, agosto y septiembre de 2016. No se entregó soporte de pago del mes de julio de 2016 o documento que justifique por qué no se entregó ayuda ese mes. No existe un documento que determine y justifique el número de pagos total que se autorizó entregar.
2	7651 de 7-04-2016	Ciudad Bolívar Barrio Estrella del Sur	KR 18 F 74 A 27 S	SIRE 3825175	20953723	482.619	El expediente contiene dos órdenes de pago: No. 1800 y No. 2542. No contiene el CDP y el CRP de la OP No. 2542.
3	7621 de 09-03-2016	Usaquén Barrio Las Margaritas	KR 18 A 150 60	SIRE 3763991	39690525	965.238	El expediente contiene las OP No. 1906 y 2249. Sin embargo, según respuesta con radicado 2019EE13338 de fecha 11-09-2019, la beneficiaria recibió 4 pagos en las siguientes fechas: 31-03-2016 23-05-2016 27-06-2016 26-07-2016
4	7926 de 14-01-2016	Suba Barrio La Chucua	KR 98 B 132C 13	SIRE 3631112	4046358	965.238	El expediente contiene la OP 1528 de 01-04-2016 por valor de \$965.238 que coincide con el valor de la OP 489 de la Fiduciaria. Sin embargo, según respuesta con radicado 2019EE13338 de fecha 11-09-2019, al beneficiario se le hicieron dos pagos: el primero por valor de \$482.619 el día 7-03-2016 (no soportado en el expediente) y el segundo por valor de \$965.238 el día 07-04-2016. Adicionalmente, la carpeta no contiene copia del documento de identidad del beneficiario.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

No	No ACTA Y FECHA	LOCALIDAD Y BARRIO	DIRECCIÓN DEL PREDIO	NO. EVENTO DE EMERGENCIA	IDENTIFICACIÓN BENEFICIARIO	VALOR EN PESOS AHCP	ANÁLISIS
5	7568 de 03-06-2016	Usme Barrio La Fiscala	CALLE 64 H SUR 4 B 43	SIRE 3958320	1022979200	965.238	El expediente contiene las OP 2130 y 2278 cada una por \$482.619. Sin embargo, solo se entregó la OP 1103 de la Fiduciaria que paga la OP 2130. Según respuesta con radicado 2019EE13338 de fecha 11-09-2019, al beneficiario se le hicieron dos pagos: 1. Por valor de \$482.619 realizado el 21-06-2016 2. Por valor de \$482.619 realizado el 8-07-2016 No se entregó registro fotográfico de visita

Fuente: Elaborado por equipo auditor con base en los expedientes de las ayudas humanitarias

De otra parte, el expediente de cada AHCP, no agrupa los documentos que soportan el trámite realizado por la Fiduciaria, ni la respectiva constatación de que el beneficiario efectivamente recibió el valor pecuniario, ya sea por transferencia bancaria o entrega en físico, información que fue necesario requerirla al sujeto de control. Tampoco se encontró el documento que autoriza y establece el número de meses en que se va a entregar la ayuda a cada beneficiario y su justificación.

La Ley General de Archivos, Ley 594 de 2000, establece en su artículo 4: “Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes: a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; Por lo mismo, los archivos harán suyos los fines esenciales del Estado, en particular los de servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y los de facilitar la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, en los términos previstos por la ley; (...) c) Institucionalidad e instrumentalidad. Los documentos institucionalizan las decisiones administrativas y los archivos constituyen una herramienta indispensable para la gestión administrativa, económica, política y cultural del Estado y la administración de justicia; son testimonio de los hechos y de las obras; documentan las personas, los derechos y las instituciones. Como centros de información institucional contribuyen a la eficacia, eficiencia y secuencia de las entidades y agencias del Estado en el servicio al ciudadano; d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos. (Subrayado fuera de texto)

Se encuentra que No se evidencia control a la gestión de documentación que soporta el trámite aplicado a cada AHCP, por esta situación se transgrede la Ley 87 de 1993, artículo 2 literal e), y la Ley 594 de 2000, artículo 4.

#### Análisis de la respuesta:

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-23537, ambos del 26 de



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

septiembre de 2019, se confirma que los expedientes no contenían todos los documentos soporte del proceso para la entrega de la ayuda humanitaria, los cuales, se remitieron con la respuesta del sujeto de control. De otro lado, los pagos mensuales por concepto de AHCP, no se encuentran centralizados en un solo expediente por beneficiario, sino que, para cada pago mensual se abre un archivo, lo que implica que un beneficiario puede tener varios expedientes a su nombre. Esto dificultó el análisis de la totalidad de los pagos entregados a un mismo beneficiario. Igualmente se ratifica que, en ejercicio de la auditoría, fue necesario pedir documentos adicionales que evidenciaran la entrega, por parte de la Fiduciaria, de las ayudas, debido a que en los archivos entregados no reposan estos soportes. Lo anterior confirma las debilidades en el archivo documental.

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

*3.1.1.2 Hallazgo administrativo por inconsistencias en el procedimiento de ayudas humanitarias de carácter pecuniario, para la relocalización transitoria de familias afectadas por emergencia o por riesgo inminente*

Para el reconocimiento de las ayudas humanitarias de carácter pecuniario, que entregó el IDIGER durante las vigencias 2017 y 2018, contaba con el procedimiento *“Reconocimiento de AHCP para la Relocalización Transitoria de Familias Afectadas por Emergencia o por Riesgo Inminente, GMR-PD-04 Versión 07”*.

Una vez analizada la información del procedimiento, frente a la muestra de ayudas humanitarias de carácter pecuniario AHCP de la vigencia 2018 verificadas por este Órgano de Control, se encuentran las siguientes observaciones:

1. Para la actividad No. 14, se reporta en el procedimiento lo siguiente: *“Revisar Antecedentes. Se realiza una verificación de los documentos. El profesional Social del Área de Gestión Humanitaria se encarga de verificar que a la persona solicitante de la AHCP no se le hayan pagado AHCP anteriores con la misma recomendación de evacuación y que se encuentre en el registro de afectados el Número Evento Sire o la recomendación de evacuación de la entidad competente según la emergencia, calamidad o desastre presentada”*.

En los expedientes analizados, no se observó registro de esta actividad en los formatos enviados. Sin embargo, se realizó solicitud a la entidad para aclarar la situación, a lo que mediante comunicación 2019EE12506 del 29 de agosto de 2019, IDIGER informó que: *“esta se encuentra plasmado en el formato GMR-FT-04 Lista de Chequeo – Hoja de Ruta para el trámite de reconocimiento de AHCP”*. Revisados los respectivos



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

formatos, no se observó que observó que la hoja de ruta referenciada (imagen No. 1) contenga el registro de la revisión de antecedentes que debe dejar el profesional social, en cada caso.

Imagen No. 1 Hoja de Ruta para el reconocimiento de la AHCP

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.		LISTA DE CHEQUEO - HOJA DE RUTA PARA EL TRÁMITE DE RECONOCIMIENTO DE AHCP				CODIGO GMR-FT-04			
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER						VERSION-	4		
						FECHA DE ACTUALIZACIÓN	26/10/2017		
LISTA DE CHEQUEO EXPEDIENTE PARA EL TRÁMITE DE RECONOCIMIENTO DE AHCP									
No	DOCUMENTO	1 ESTADO		No	DOCUMENTO	1 1 ESTADO		1 2 OBSERVACIONES	
		P	OK			P	OK		
1	Copia Fio Salicitud de Pago Aprobada		✓	4	Formato Registro de familias afectadas por situaciones de riesgo inminente, emergencia, calamidad o desastre (completamente diligenciado)		✓		
2	Copia Documento de Identidad - Prueba sumaria del beneficiario		✓	5	Reporte de emergencia numero del evento Sire ó Registro numero de Di, CT		✓		
3	Formate recomendación de evacuación (completamente diligenciado)		✓	6	Relación de beneficiarios en el que va a ser enviado el presente expediente		✓		
7	Cuando se requiere solicitar la continuidad del pago de AHCP con el mismo expediente de pago del beneficiario se realizará el trámite correspondiente								
ANEXO 2 - SEGUIMIENTO RUTA (TRÁMITE) DE RECONOCIMIENTO DE AHCP									
NO	ACTIVIDAD	DEPENDENCIA	NOMBRE DE QUIEN ENTREGA	CATEGORIA ENTREGA	NOMBRE DE QUIEN RECIBE	CATEGORIA QUIEN RECIBE	FECHA DE RECEPCION	NOMBRE DE QUIEN RECIBE	OBSERVACIONES
1	Recepción de los documentos para trámite AHCP	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	COMUNIDAD	DIAMESAÑO	N/A	MAURICIO ANDRADE	23/06/2016	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	
2	Radicación de los documentos en el área de Gestión Documental	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	MAURICIO ANDRADE	03/07/2016	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	LUISA SALAZAR	03/07/2016	FIRMA AUXILIAR ADMINISTRATIVO	
3	Recibe en el área de Gestión Humana, revisión de la-actantes y registro de la información en la base de datos	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	LUISA SALAZAR	03/07/2016	FIRMA AUXILIAR ADMINISTRATIVO	MONICA SANCHEZ	03/07/2016	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	
4	Envío a la Oficina de Presupuesto mediante correo electrónico la Relación de beneficiarios para la creación de terceros	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	MONICA SANCHEZ	04/07/2016	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	N/A	N/A	N/A	
5	Restitución Solicitud Orden de Pago y entrega para la revisión de los expedientes	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	MONICA SANCHEZ	04/11/2016	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	N/A	N/A	N/A	
6	Revisión, verificación, validación y control de la Solicitud de Orden de Pago	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	MONICA SANCHEZ	04/11/2016	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	SANDRA ALVARADO	04/07/2016	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	
7	Revisión, verificación y aprobación de la Solicitud Orden de Pago de acuerdo con la disponibilidad de recursos	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	SANDRA ALVARADO	04/07/2016	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	CARLOS EDGAR TORRES BECERRA	04/07/2016	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	
8	Firma del Ordenador del Gasto de las Plumas y solicitud de expedición DEL CRP y pago	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	MONICA SANCHEZ	DIAMESAÑO	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	DIRECCION	DIAMESAÑO	FIRMA DE AUXILIAR ADMINISTRATIVO	
9	Recepción carpeta para elaboración de CRP, firma y aprobación del mismo	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	DIAMESAÑO	FIRMA AUXILIAR ADMINISTRATIVO	PRESUPUESTO	DIAMESAÑO	FIRMA PROFESIONAL PRESUPUESTO	
10	Recepción del CRP, elaboración de la orden de pago, firmas y aprobación de las mismas	Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	PRE-SUPUESTO	DIAMESAÑO	FIRMA PROFESIONAL PRESUPUESTO	GRUPO DE PAGOS	DIAMESAÑO	FIRMA GRUPO DE PAGOS	
11	Enviar a la Fiduciaria planillas de beneficiarios y órdenes de pago aprobadas	Grupo de Pagos	GRUPO DE PAGOS	DIAMESAÑO	FIRMA PROFESIONAL GRUPO PAGOS	N/A	N/A	N/A	
12	Repartir los pagos efectuados a la Subdirección de para el Manejo de Emergencias y Desastres	Grupo de Pagos	GRUPO DE PAGOS	DIAMESAÑO	FIRMA PROFESIONAL GRUPO PAGOS	PROFESIONAL SOCIAL	DIAMESAÑO	FIRMA PROFESIONAL SOCIAL	
13	Envío y recolección de la carpeta con la documentación para seguimiento y gestión documental	Grupo de Pagos	GRUPO DE PAGOS	DIAMESAÑO	FIRMA PROFESIONAL GRUPO PAGOS	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	DIAMESAÑO	FIRMA AUXILIAR ADMINISTRATIVO	
TIEMPO ESPERADO DEL TRAMITE (DIAS HABILDES)		8		Nota 1 Cada paso se debe llevar a cabo con la recepción y remisión del expediente previa actualización de la hoja de ruta inserta en el expediente y el documento generado en cada una de las etapas del trámite					

Fuente. Expediente ayudas humanitarias de carácter pecuniario – vigencia 2018



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

2. Para la actividad No. 27, se reporta en el procedimiento: *“Visita Social de Verificación y Seguimiento a la Evacuación. Realizar visita social de verificación y seguimiento al traslado de la familia. En caso que la recomendación de evacuación no se haya acatado y el pago de la AHCP ya se haya ejecutado, se le notificará el requerimiento para proceder con las acciones del caso. Se comunicará formalmente Alcaldía Local para lo de su competencia y a la Oficina Jurídica del IDIGER”*. En el procedimiento, no se reportó el número de visitas sociales a realizar, y en la revisión de las AHCP se evidencian diferentes visitas sin contar con un patrón establecido para todas las ayudas.

Por lo anterior, se solicitó a la entidad aclarar dicha situación, la cual mediante comunicación 2019EE12506 del 29 de agosto de 2019, informó que: *“el procedimiento contempla que las visitas de seguimiento se realizan una vez por cada programación (duración de la ayuda), período que en cada caso es diferente pues está establecido por los tiempos del proceso de Reasentamiento, en los casos que se registran más de un formato por programación, corresponde a seguimientos definidos por el área de Reasentamientos, y se estable como soportes adicionales”*.

Este Órgano de Control, difiere con lo expresado por la entidad en su comunicación, dado que en el procedimiento en ningún aparte menciona que las visitas de seguimiento sociales, corresponden a una (1) por cada programación, de igual forma, en el diagrama de flujo y descripción de actividades, no se contempla su articulación con el proceso de Reasentamiento, como lo reporta el IDIGER. Es importante resaltar, que el procedimiento incluya la articulación con el proceso de reasentamientos, dado que las ayudas humanitarias procedentes de reasentamientos, están reguladas no solo por la Resolución 091 de 2014, sino también por el Decreto Distrital 255 de 2013.

3. Para la actividad No. 27, se reporta en el procedimiento que la: *“Visita Social de Verificación y Seguimiento a la Evacuación. (...) En la visita social de seguimiento se realizará la notificación del reconocimiento de la AHCP”*.

En la revisión de los expedientes de las AHCP de la vigencia 2017 y 2018, se encontraron varios beneficiarios que cuentan con notificaciones de reconocimiento que no corresponden con el valor de la ayuda entregada, no existe soporte si se tiene notificación de ayuda o en otros casos, aunque tienen el formato de notificación de ayuda por el valor total, se presenta inconsistencia con la información. Los casos se detallan a continuación:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

**Cuadro No. 7 Observaciones encontradas en los expedientes de AHCP  
Vigencias 2017 – 2018**

Cifras en pesos

NO.	No ACTA	FECHA ACTA	LOCALIDAD	BARRIO	DIRECCIÓN DEL PREDIO EVACUADO	NO. EVENTO DE EMERGENCIA	IDENTIFICACIÓN BENEFICIARIO	DURACIÓN AHCP	VALOR AHCP	ANÁLISIS NOTIFICACIONES
1	2025	16/04/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CARRERA 72 # 69 - 21 SUR	REUBICACIÓN	24058538	6	3.937.458	Se realizó notificación por valor de \$546.869 del mes de octubre de 2018
2	2238	18/06/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CALLE 69 B SUR # 72 A - 08	REUBICACIÓN	51614964	6	3.937.458	Se realizó notificación por valor de \$546.869 en el mes de octubre de 2018
3	1652	18/06/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CARRERA 72 # 69 - 25 SUR	REUBICACIÓN	21075289	6	3.937.458	Se realizó notificación por valor de \$656.243 en el mes de febrero de 2019
4	2029	16/04/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CARRERA 72 B # 69 - 06 SUR	REUBICACIÓN	79314482	6	3.937.458	Se realizó notificación por valor de \$656.243 en el mes de agosto de 2018; En julio de 2018 se realizó notificación por valor de \$656.243
5	2236	18/06/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	TRANSVERSAL 72 B # 69 A - 06 SUR	REUBICACIÓN	1024513548	6	3.937.458	Se realizó notificación por valor de \$3.937.458 en el mes de julio de 2018; lo cual no es consistente con los pagos realizados dado que el primer pago fue en el mes de julio de 2018.
6	1656	18/06/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	TRANSVERSAL 72 C # 69 A - 06 SUR	REUBICACIÓN	93120928	6	3.937.458	Se realizó notificación por valor de \$546.869 del mes de octubre de 2018
7	1645	18/06/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CARRERA 72 C # 69 - 30 SUR	REUBICACIÓN	41633661	6	3.937.458	No hay notificación de pagos
8	2241	25/05/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CARRERA 72 A # 69 - 45 SUR	REUBICACIÓN	41557736	6	3.281.214	Se realizó notificación por valor de \$546.869 en el mes de julio de 2018. Notificación de agosto de 2018, sin diligenciar campos de valor y tiempo de la ayuda.
9	2231	18/06/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CALLE 69 SUR # 72 C - 02 MZ 57 LT 3	REUBICACIÓN	20612431	6	3.281.214	Se realizó notificación por valor de \$3.281.214 en el mes de julio de 2018, la cual no es consistente dado que a julio de 2018 únicamente se había realizado un desembolso y no la totalidad de los 6 programados y pagados.
10	2242	25/05/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CARRERA 72 # 69 - 37 SUR	REUBICACIÓN	79765938	6	3.281.214	Se realizó notificación por valor de \$546.869 en el mes de octubre de 2018
11	2020	25/05/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CARRERA 72 # 69 - 12 SUR	REUBICACIÓN	52128532	6	3.281.214	Se realizó notificación por valor de \$546.869 en el mes de octubre de 2018



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

NO.	No ACTA	FECHA ACTA	LOCALIDAD	BARRIO	DIRECCIÓN DEL PREDIO EVACUADO	NO. EVENTO DE EMERGENCIA	IDENTIFICACIÓN BENEFICIARIO	DURACIÓN AHCP	VALOR AHCP	ANÁLISIS NOTIFICACIONES
12	2242	25/05/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CARRERA 72 # 69 - 37 SUR	REUBICACIÓN	52133450	6	3.281.214	Se realizó notificación por valor de \$546.869 en el mes de octubre de 2018
13	2242	25/05/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CARRERA 72 # 69 - 37 SUR	REUBICACIÓN	19119734	6	3.281.214	Se realizó notificación por valor de \$546.869 en el mes de octubre de 2018
14	1627	18/06/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	TRANSVERSAL 72 B # 69 A - 05 SUR	REUBICACIÓN	5265627	6	3.281.214	No hay notificación de pagos
15	1627	18/06/2018	19 CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	TRANSVERSAL 72 B # 69 A - 05 SUR	REUBICACIÓN	79730526	6	3.281.214	Existe en el expediente notificación de pagos del 5-dic-2018 sin diligenciar en el campo del valor y el tiempo de la ayuda.
16	2234	18/06/2018	CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	CRA 72 C #69-46 SUR MZ 60 LOTE 03	4983773	796917855	6	3.281.376	27-09-2018 Notificación sin diligenciar 1-11-2018 Notificación sin diligenciar
17	1648	19/06/2018	CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	tv 72 b #69 A 14 SUR MZ 37 Lote 5	4983773	52522403	6	3.281.376	Notificación personal sin diligenciar
18	2026	24/07/2018	CIUDAD BOLÍVAR	PEÑÓN DEL CORTIJO	KR 72B 69-13 SUR	49449812	3189810	6	3.281.376	Notificación personal sin diligenciar
19	1977	26/04/2017	11 SUBA	BILBAO	MANZANA 84 LOTE 34	REUBICACIÓN	19365243	3	1.549.206	Se realizó una notificación por valor de \$1.549.206 del mes de julio de 2017
20	2223	27/04/2017	11 SUBA	BILBAO	MANZANA 86 LOTE 18	REUBICACIÓN	52394499	3	1.859.046	Se realizaron 3 notificaciones personales que fueron firmadas en las visitas, los valores informados son diferentes: \$1.032.804 del 07 de julio de 2017, \$1.233.392 del 22 de julio de 2017 y \$1.859.046 del 24 de agosto de 2017
21	2182	27/04/2017	11 SUBA	BILBAO	MANZANA 86 LOTE 7 - 01	REUBICACIÓN	1000459927	3	1.859.046	Se realizaron 3 notificaciones personales que fueron firmadas en las visitas, los valores informados son diferentes (\$518.600 * 2) del 07 de julio de 2017, (\$619.600 * 2) del 22 de julio de 2017 y \$1.859.046 el 24 de agosto de 2017
22	1983	26/04/2017	11 SUBA	BILBAO	MANZANA 90 LOTE 10	REUBICACIÓN	11374566	3	1.549.206	Se realizaron 3 notificaciones personales que fueron firmadas en las visitas, los valores informados son diferentes: \$1.032.902 del 30 de junio del 2017, \$1.549.206 del 04 de agosto de 2017, la tercera visita por valor de \$1.549.206 del 12 de septiembre de 2017
23	1964	26/04/2017	11 SUBA	BILBAO	MANZANA 86	REUBICACIÓN	101610689	3	1.859.046	Se realizaron 3



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

NO.	No ACTA	FECHA ACTA	LOCALIDAD	BARRIO	DIRECCIÓN DEL PREDIO EVACUADO	NO. EVENTO DE EMERGENCIA	IDENTIFICACIÓN BENEFICIARIO	DURACIÓN AHCP	VALOR AHCP	ANÁLISIS NOTIFICACIONES
					N11 LOTE 2					notificaciones personales que fueron firmadas en las visitas, los valores informados son diferentes: \$615.0000 del 07 de julio de 2017, (\$616.000 *2) del 23 de julio de 2017 y \$1.859.046 del 24 de agosto de 2017

Fuente. Expedientes de AHCP – Vigencias 2017- 2018

Ante las irregularidades presentadas, se solicitó a la entidad aclaración al respecto, la cual mediante comunicación 2019EE12506 del 29 de agosto de 2019, indicó que: *“el procedimiento contempla que la notificación se realice una vez por cada programación (duración de la ayuda)”*.

Este Órgano de Control, encontró que el IDIGER, no tiene un parámetro definido en su Sistema de Gestión de Calidad, específicamente en el procedimiento mencionado que permita identificar claramente cuántas veces debe realizarse la notificación en los casos en que la ayuda corresponde a más de un pago. De otro lado, no es claro referente a cuándo debe realizarse la notificación, al recibir la totalidad del dinero o por cada período recibido. La ausencia de estos patrones permite que se presenten dudas en el momento del actuar por cada profesional social.

Así mismo, se evidenció que el profesional social, en todos los casos no cumple con lo establecido en el procedimiento dado que, aunque se reportan visitas sociales, no se realiza la notificación al beneficiario.

4. En algunos expedientes de las AHCP de la vigencia 2018, se encontró un formato donde se realiza entre otros, el registro fotográfico del predio al cual se efectuó el traslado del beneficiario y se anexa a una visita social. El formato carece de código, versión, título, fecha de revisión, firma de quien lo diligencia y otros elementos que caracterizan a los formatos que se encuentran en Sistema de Gestión de Calidad.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

**Imagen No. 2 Formato visitas de verificación**

CONSECUTIVO	Reg. De FM #	C.C:
BENEFICIARIO		
LOCALIDAD		
BARRIO		
ACTA DE RECOMENDACIÓN DE EVACUACIÓN		
PREDIO DE TRASLADO		
PROFESIONAL SOCIAL QUE REALIZA LA VISITA		

Fuente: Comunicación 2019EE12506 del 29 de agosto de 2019

Al indagar a la entidad al respecto, mediante comunicación 2019EE12506 del 29 de agosto de 2019, indicó que: “El área de gestión humanitaria contempla como anexo a la visita de seguimiento y verificación a la evacuación, un formato en el que se registran las fotografías del predio evacuado y/o el predio de traslado”.

La información reportada es inconsistente, dado que en el procedimiento en ningún aparte menciona la obligación de levantar un registro fotográfico del predio evacuado y/o del predio de traslado. Así mismo, el formato encontrado no solo carece de identificación sino también no es utilizado en todos los casos como un elemento de carácter obligatorio en las visitas, dada la importancia que reviste dejar una evidencia fotográfica del predio tanto evacuado como del predio de traslado.

5. En la actividad 25 se reporta en el procedimiento “**Realizar seguimiento a los pagos realizados por Fiduciaria, generando reporte con órdenes de pago.** Realizar seguimiento a los pagos realizados de AHCP por parte de Fiduciaria. Generar reporte de pagos e informar al área de Gestión Humanitaria. El profesional social del área de Gestión Humanitaria deberá relacionar en la base de datos de AHCP el número consecutivo de la solicitud Orden de Pago. El tiempo proyectado para hacer efectivo el pago son 8 días hábiles”.

El tiempo establecido en la actividad 25, no indica desde cuando se deben contar los ocho (8) días hábiles, si desde la expedición del Registro Presupuestal o por el contrario desde la evacuación o desde la fecha del formulario de registro.

6. En el marco de las ayudas humanitarias de carácter pecuniario AHCP, se estableció en el párrafo primero del artículo sexto de la Resolución 091 de 2014, que la liquidación de la ayuda puede ser un 20% adicional al valor de una vivienda de interés prioritario, siempre y cuando se cumplan algunas de las siguientes condiciones:



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

- a. Para las familias con más de tres niños o niñas
- b. Y familias con uno de sus miembros en condiciones de discapacidad.

Para el caso de familias con más de tres niños o niñas, la norma precitada y el procedimiento no indican la edad de los niños y niñas. En este caso, es importante acotar que el concepto de niño y niña ha venido evolucionando en el tiempo. Actualmente, el Código Civil Colombiano y el Código de Infancia y Adolescencia - Ley 1098 de 2006-, establecen que los niños y niñas son personas entre los 0 y 12 años de edad y por adolescente se entiende a las personas entre 12 y 18 años de edad.

Los requisitos de ingreso para liquidar de una u otra forma la ayuda humanitaria deben ser claros y precisos, con el fin de evitar dilaciones y/o confusiones en el momento de la entrega de la ayuda.

Las anteriores situaciones se generan por debilidades en la formulación y estandarización de los insumos, actividades y productos de los procedimientos que hacen parte del Sistema de Gestión de Calidad de la entidad. Adicional a lo anterior, es importante tener en cuenta que las *“ayudas humanitarias debe ceñirse a los procedimientos y formatos estandarizados y adoptados desde el Sistema de Gestión de Calidad”*<sup>1</sup>.

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

#### **Análisis de la respuesta:**

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER, mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2019-23537, ambos del 26 de septiembre de 2019, no se desvirtúa la observación, debido a los siguientes considerandos:

1. Para la revisión de antecedentes, se aceptan parcialmente los argumentos expuestos por la entidad, sin embargo, se mantiene la observación dado que si bien es cierto que la hoja de ruta indica quien es el responsable de la revisión de antecedentes, este Órgano de Control no observó en el procedimiento y/o en el formato GMR-FT-04, versión 4, donde se deja el registro en caso de encontrar

---

<sup>1</sup> Artículo cuarto de la resolución 172 de 2018, *“por medio de la cual se ordena el pago y trámite de ayudas humanitarias de carácter pecuniario de conformidad con lo establecido en la Resolución 091 de 2014”*



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

- antecedentes que objetaran la entrega de la ayuda humanitaria de carácter pecuniario.
2. Frente al número de visitas sociales de verificación y seguimiento, IDIGER acepta que está realizando la revisión del procedimiento, con el fin de articularlo con el área de Reasentamientos.
  3. Como en el caso anterior, se argumentó por parte de la Entidad, que ha realizado varias reuniones para la revisión del procedimiento del *“Reconocimiento de AHCP para la Relocalización Transitoria de Familias Afectadas por Emergencia o por Riesgo Inminente, en el cual se propone que se aclare el proceso para el momento en el que debe realizarse la notificación del reconocimiento de la AHCP”*.
  4. El IDIGER en su comunicación acepta que revisará la incorporación del registro fotográfico al respectivo procedimiento.
  5. Frente a la oportunidad en el otorgamiento de la AHCP, indicó la entidad que los 8 días hábiles para la entrega de la ayuda son *“contados desde la radicación de los documentos hasta la emisión de la Orden de Pago”*, sin embargo, esta situación no está indicada en el procedimiento.
  6. En la comunicación de respuesta, se manifestó que para el otorgamiento de la AHCP el equipo social del área de Gestión Humanitaria, contempla *“el concepto de niño y niña establecido en la Ley 1098 de 2006”*, sin embargo, dicha situación no se encuentra contemplada en el procedimiento de AHCP.

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

*3.1.1.3 Hallazgo administrativo, por debilidades en el manejo del inventario del Centro Distrital Logístico y de Reserva*

Mediante comunicación 2019EE11085 del 8 de agosto de 2019, el IDIGER remitió el inventario de la propiedad, planta y equipo y elementos de control administrativo del Centro Distrital Logístico y de Reserva. En virtud de lo anterior, este Órgano de Control, seleccionó una muestra de elementos los cuales fueron revisados en visita administrativa del 9 de septiembre de 2019, encontrando las siguientes situaciones:

1. Las carpas 4 x 4 tipo “camping” tienen impreso en sus paredes y techo de forma permanente el slogan del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor Para Todos”*, situación que puede advertir su no utilización a partir de la próxima vigencia, teniendo en cuenta el cambio de la administración distrital y por consiguiente su nuevo nombre para el Plan de Desarrollo, lo cual conlleva a que estos elementos puedan no ser utilizados y se recurra a la contratación para la adquisición de nuevas carpas, de acuerdo a los lineamientos de la administración de turno.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

2. Se presentaron dificultades en el encendido de los siguientes elementos:

- Generador Eléctrico a motor. Placa de inventario 118
- Mandíbula de la vida combinada marca LUKAS. Placa de inventario 173

En el momento de poner en funcionamiento los mencionados elementos, se observó que el encendido no fue inmediato, en algunos casos fue necesario acudir a herramientas menores para lograr que el equipo encendiera. Es importante que el IDIGER cuente con equipos de encendido fácil, dada su misionalidad en la atención de los diferentes tipos de emergencias que se presentan en la ciudad y que requieren respuesta inmediata.

3. La motocicleta marca Yamaha XTZ250 con placa GTW37C y placa de inventario 13397, no encendió debido a que tenía la batería descargada, evidenciando falta de mantenimiento oportuno. El IDIGER cuenta con tan solo dos (2) motocicletas para atender los diferentes eventos que puedan presentarse en la entidad y una de ellas no funciona, es decir, que solo se tiene una (1) motocicleta con disponibilidad inmediata para atender las situaciones que se puedan presentar y que demanden la utilización de esta clase de transporte.

4. En general, en el archivo remitido con el inventario de la propiedad, planta y equipo y elementos de control administrativo se observó que para los vehículos o motocicletas no se precisa el número de la placa de movilización para todos los casos. No es claro el criterio utilizado por la entidad para incluir o no esta información. A manera de ejemplo se tiene el caso de las motocicletas, la identificada con placa de inventario 13337 se reporta la placa de movilización, sin embargo, para la motocicleta con placa de inventario 13340 no se reporta la placa de movilización.

Aunado a lo anterior, se evidenció que el formato remitido cuenta con una columna denominada “marca”, la cual no se diligencia con la información correspondiente. Se observó que para los siguientes elementos se diligenció como “N/A”, sin embargo el elemento si tiene una marca específica.

**Cuadro No. 8 Listado de elementos que se observó sin diligenciamiento de la columna marca**

Descripción elemento	Placa de inventario
Sistema Search CAM 2 maletas, un brazo extensor	178
Localizador de personas atrapadas	8906



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Equipo de intercomunicación	10109
Cámara de búsqueda modelo searchcam 2000	9609
Cámara térmica BULLARD T3	11922
Montacarga contrabalanceo capacidad mínima 1500 kg	12976
Cartelera Digital de 462	16267

Fuente. Acta de visita administrativa No. 6 del 9 de septiembre de 2019

Las situaciones descritas anteriormente conllevan al incumplimiento de lo señalado en los literales a), b), c), d), e) y f) del Artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

**Análisis de la respuesta:**

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER, mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2019-23537, ambos del 26 de septiembre de 2019, no se desvirtúa la observación dada las siguientes consideraciones:

En lo que respecta a las carpas 4x4, no se cuestiona que deben llevar el logo de IDIGER y de la Alcaldía de Bogotá, sino que tienen impreso el slogan del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor Para Todos”*, situación que puede conllevar a que estos elementos no sean utilizados a partir de 2020 y se recurra a la contratación para la adquisición de nuevas carpas, dado el inminente cambio de la administración distrital.

En cuanto a los elementos que presentaron dificultades en el encendido, es preciso que funcionen correctamente ya que la atención de emergencias se puede presentar en cualquier momento y demandar su utilización de manera inmediata. Ahora bien, si dichos elementos son demasiado antiguos, la entidad puede proceder de acuerdo a lo normado para la renovación de estos elementos.

Para el caso de la motocicleta marca Yamaha XTZ250 con placa GTW37C y placa de inventario 13397, de haberse cumplido el protocolo de mantenimiento preventivo, este vehículo no debió presentar falla en el encendido al momento de la visita.

En lo relacionado con el archivo remitido con el inventario de la propiedad, planta y equipo y elementos de control administrativo, la entidad manifiesta que *“(…) A partir de 2018 entraron en marcha los módulos SAE y SAI de SI CAPITAL, para ello se exportó la información que tenía la base de datos de Access a este sistema y desde esa fecha se ha venido haciendo la actualización, la cual incluye el ingreso de la marca, modelo, serie, entre otras”*. Teniendo en cuenta lo anterior, se debe incluir todo el inventario en los módulos que mencionan.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

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

### 3.1.3 Factor Gestión Contractual

*3.1.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no acreditar la compra de los Ítems capacitación, herramientas y dotación; como también por falencias en los estudios previos del contrato interadministrativo 382 de 2018*

No. del Contrato	382 de 2018
Tipología	Contratación Directa
Fecha de suscripción	5 de diciembre de 2018
Contratista	Defensa Civil Colombiana
Plazo inicial	6 meses
Objeto	Prestación de servicios de vigías y brigadas especializadas con énfasis en prevención, detección y atención de incidentes forestales, apoyo en asistencia humanitaria y atención de emergencias en Bogotá D.C.
Valor inicial	\$ 1.261.119.549
Acto de inicio	5 de diciembre de 2018
Prórroga No.1	Suscrita el 31 de mayo de 2019 por 5 meses
Adición No.1	\$619.094.590
Valor total	\$1.880.214.139
Estado actual	En ejecución

Para dar cumplimiento al Contrato 382 de 2018, se contempló la necesidad de conformar brigadas permanentes, que durarían seis meses de ejecución y brigadas temporales durante tres meses (enero febrero y marzo de 2019), teniendo en cuenta las épocas con mayor sequía durante el año. La misma distribución fue empleada para el caso de los vigías.

**Cuadro No. 9 Talento humano contrato 382 de 2018**

	Cantidad locaciones brigadas	Cantidad brigadista por brigada	Total brigadistas
Brigadas permanentes	5	7	35
Brigadas de temporada	2	7	14
			Total de vigías
Vigías			



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

	Cantidad locaciones brigadas	Cantidad brigadista por brigada	Total brigadistas
Permanentes			8
Vigías Temporales			3
Total			60

Fuente: SECOP II. Documento complementario Contrato Interadministrativo IDIGER 382- 2018.

Tanto en los estudios previos, el plan de trabajo y cronograma, el IDIGER, planteó y aceptó en sus obligaciones específicas y generales lo que debía cumplir la Defensa Civil de Colombia -DCC, en cuanto a la entrega de dotación, herramientas y capacitación de los brigadistas y vigías durante la ejecución del contrato de la siguiente manera:

“3. Garantizar el equipo de trabajo propuesto de vigías y las brigadas especializadas con el personal idóneo, con la capacitación, equipo y herramientas necesarias para la prestación de los servicios (...)

5. Garantizar la formación para el trabajo y el correcto desarrollo de sus funciones a los vigías y a brigadistas especializados. (...)

7. Recibir los equipos, herramientas, accesorios y demás elementos, los cuales se entregarán mediante actas, que forman parte integrante del presente contrato.

8. Mantener actualizada las hojas de vida de los equipos, conforme a la entrega y capacitación que brinde el IDIGER. (...) (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, dentro de las “ESPECIFICACIONES DE LOS SERVICIOS A SER PRESTADOS POR LA DEFENSA CIVIL COLOMBIANA EN EL MARCO DEL PRESENTE CONTRATO”, se estableció: “6. Capacitar y entrenar del personal de brigadistas y vigías (...)”

Se indica que: “Cada uno de los brigadistas estará capacitado, con el respectivo entrenamiento y dotado con los materiales necesarios para prestar sus servicios (...)”, como también en que “cada una de las brigadas contará con las herramientas básicas requeridas para el desarrollo de sus actividades”.

Esta necesidad reiterativa se hace visible una vez se estudia la forma de pago del contrato interadministrativo:

“UN PRIMER PAGO del 30% a la firma del contrato, como pago anticipado dado que para la prestación de los servicios es necesario realizar el reconocimiento del terreno, la dotación y capacitación de los vigías y los brigadistas especializados y la contratación de personal para la prestación de los servicios, por un valor de TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS MCTE (378.335.865). Este pago anticipado se descontará de manera proporcional en cada uno de los



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

*pagos mensuales efectuados por la prestación de los servicios.” (Subrayado fuera de texto).*

Dado que el tipo de dotación y herramientas que debían ser entregados tanto a brigadistas como vigías no estaban claramente establecidos en cuanto a cantidad y características, este Órgano de Control lo indagó por medio de Radicado No. 2019EE11084 del 08 de agosto de 2018, la Entidad relacionó los siguientes elementos:

*“Herramientas:*

- *Pala*
- *Azadón*
- *Pica*
- *Machete*
- *Bate fuegos*
- *Bombas de espalda*
- *Mcleod*
- *Rozón*
- *Segadora*
- *Guadañadora*
- *Motosierra de espada larga*
- *Motobomba mark 3 con accesorios*
- *Binoculares*
- *Radio portátil*

*Dotación:*

- *Uniforme (2 piezas)*
- *Camibuso*
- *Botas*
- *Cinturón*
- *Gorra*
- *Guantes*
- *Protector respiratorio*
- *Cartucho respirador*
- *Pava”*

Por medio de visita administrativa del 28 de agosto de 2019, se verificó que para el caso del vigía: *“en relación a la dotación correspondiente a los guantes buf y chaquetas estos no fueron entregados. La Contraloría, al preguntar a la DCC sobre estos elementos, se les respondió que cada vigía debe comprarlos (...).*

En el caso de las herramientas: *(...) Guadañadoras y Motobomba Mark 3, la DCC indicó que dichos elementos se solicitan en préstamo al IDIGER. Por su parte el IDIGER explico que el modelo operativo implementado busca tener una respuesta rápida e inmediata a las columnas de humo que se detectan (...) finalmente, se indica que en caso de necesitar la guadañadora y la motobomba mark 3, estas se solicitan en préstamo al IDIGER”.* (Subrayado fuera del texto). Lo que indica que estas



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

herramientas son prestadas a la DCC a manera de comodato, en consecuencia no fueron adquiridas con los recursos destinados para tal ítem.

Para las capacitaciones se indicó que: “De acuerdo con lo manifestado por los brigadistas y vigías de la defensa Civil se impartieron capacitaciones durante la ejecución del contrato enfocadas a diversos temas como los primeros auxilios, manejo de equipos, herramientas, entre otros.” Por tanto, se solicitó diligenciar el siguiente cuadro que permitiera identificar los siguientes factores:

**Cuadro No. 10 Solicitud información capacitaciones**

Nombre de la capacitación	Nombre instructor	Brigadista y/o vigía asistente	Fecha de capacitación

Fuente: Acta de visita administrativa No.4 del 28 de agosto de 2019

Para el caso en mención, la Entidad indicó por medio de Radicado No. 2019EE10770 del 01 de agosto de 2019 “se resalta que el ejercicio de supervisión realizado por parte del IDIGER, ha evidenciado que el personal de vigías y brigadas cuenta con óptimas capacidades para el desarrollo de su función” no obstante lo afirmado, el IDIGER dio traslado a la solicitud por medio de comunicación 2019EE12545 a la DCC.

La DCC adjuntó un listado de asistentes a la capacitación “CURSO DE BRIGADISTA FORESTAL”, sin embargo cabe resaltar que muchas de las capacitaciones tuvieron lugar en los años 2016, 2017 y 2019 lo que demuestra que la información no es consistente, pues la solicitud de dicha información era únicamente en relación a lo que le compete a la ejecución del contrato.

Aunado a lo anterior, por medio de Radicado 2019EE12675 del 03 de septiembre de 2019 la Entidad, no adjuntó lo solicitado por este Órgano de Control en cuanto a los soportes de las facturas que se efectuaron mediante el primer pago por los conceptos establecidos en el contrato así como: reconocimiento del terreno, dotación, capacitación de los vigías y brigadistas. La información entregada correspondió a la cuenta de cobro No. 001 de 2019 por el valor de \$378.335.865, lo que impidió analizar y evaluar los soportes que respaldaron el primer pago, generando con estas situaciones limitantes al proceso auditor.

A su vez, IDIGER nuevamente remitió la solicitud a la DCC por medio de radicado 2019EE12958 del 05 de septiembre de 2019, donde se indicó lo siguiente:

- “Capacitación de los vigías y los brigadistas especializados: como se describió anteriormente (numeral 2) La Defensa Civil Colombiana cuenta con escuelas de capacitación para sus



**“Una Contraloría Aliada con Bogotá”**

diferentes cursos, así como para llevar a cabo los reentrenamientos respectivos, contando en cada una de ellas con instructores idóneos (funcionarios o personal contratado directamente) no específicamente para el contrato 382-2018

- La dotación; como se indicó (numeral 3), la Defensa Civil Colombiana dentro de sus lineamientos internos establece planes de distribución de la dotación a sus voluntarios; mismo personal que en el momento de requerirse es contratado para la ejecución de las actividades a lugar, entendiéndose que el personal dispuesto para el desarrollo del Contrato Interadministrativo 382 - 2018, ya contaba previo a la suscripción de este, con la dotación de uso exclusivo de la Defensa Civil Colombiana, siendo necesario entregar una vez suscrito el contrato (de apoyo a la gestión en desarrollo de la ejecución del Contrato Interadministrativo 382-2018), sólo los elementos y material faltante para el cumplimiento a cabalidad del objeto, aspecto que se ha llevado a cabo.
- Por lo anterior, no aplicaría la presentación de facturas con respecto a los conceptos enunciados, no obstante estas actividades presentan costos para la Defensa Civil Colombiana.” (Subrayado fuera de texto).

Demostrando con lo anterior que no se tiene certeza que la capacitación, las herramientas y la dotación, hayan sido pagadas con dinero del contrato, sino que persé la DCC ya había ejecutado estas actividades con otros recursos anteriores a este contrato.

Con el fin de lograr establecer el daño fiscal, se solicitó en reiteradas ocasiones indicar de manera desagregada el presupuesto oficial del contrato, debido a que en los estudios previos este solo contemplaba valores globales. La solicitud no tuvo respuesta concreta por cuanto la Entidad indicó: “se precisa que el IDIGER no conoce, ni tiene competencias sobre el presupuesto del contrato en los términos solicitados a la Defensa Civil Colombiana”.

Teniendo en cuenta el análisis presentado en el Estudio de Sector donde se indica que: “Para determinar el valor actual del estimado de la prestación del servicio, en el anexo técnico de cuadro de costos, se realizó el cálculo de cada uno de los ítems que se necesita para la prestación de los servicios que se requieren; teniendo en cuenta las variables del costo de asociado a personal, vehículos para la prestación de los servicios, capacitación, dotación, herramientas, elementos básicos para la prestación de los servicios. Este costo está asociado a un total de siete (7) personas por brigada y a las condiciones necesarias descritas en el presente documento” (Subrayado fuera de texto). Este equipo auditor tomó como referencia los siguientes valores unitarios:

**Cuadro No.11 Presupuesto estudios del sector**

							Cifras en pesos
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	CANT	UNIDAD	MESES	VALOR UNITARIO	DEDICACIÓN	VALOR TOTAL
1	<b>PERSONAL</b>						<b>734.183.398</b>
1.1	Brigadista permanentes	35	mes	6	2.082.198	100%	437.261.506
1.2	brigadistas temporada	16	mes	3	2.082.198	100%	99.945.504



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	CANT	UNIDAD	MESES	VALOR UNITARIO	DEDICACIÓN	VALOR TOTAL
1.3	vigías	8	mes	6	2.395.600	100%	114.988.800
1.4	vigías	3	mes	3	2.395.600	100%	21.560.400
1.2	brigadistas temporada	16	mes	3	2.082.198	100%	99.945.504
1.3	vigías	8	mes	6	2.395.600	100%	114.988.800
1.5	Profesional técnico Operativo	1	mes	6	5.326.000	100%	31.956.000
1.6	Contador	1	mes	6	5.326.000	50%	15.978.000
1.7	Auxiliar administrativo	1	mes	6	2.082.198	100%	12.493.188
<b>2</b>	<b>VEHICULOS</b>						<b>365.400.000</b>
2.1	Vehículo permanente	5	mes	6	8.800.000	100%	264.000.000
2.2	Vehículo temporada	2	mes	3	9.400.000	100%	56.400.000
2.3	Motocicleta permanente	5	mes	6	1.250.000	100%	37.500.000
2.4	Motocicleta temporada	2	mes	3	1.250.000	100%	7.500.000
<b>3</b>	<b>OTROS COSTOS</b>						<b>204.590.980</b>
3.1	Dotación	1	Global	global	31.520.280	-	31.520.280
3.2	Elementos de Protección Personal Básicos	1	Global	global	18.918.270	-	18.918.270
3.3	Elementos de Protección Personal Otros Servicios	1	Global	global	12.265.673	-	12.265.673
3.5	Comunicaciones	1	Global	global	8.905.000	-	8.905.000
3.6	Costos administrativos	1	Global	global	49.481.758	-	49.481.758
3.7	capacitación y entrenamiento	1	Global	global	83.500.000		83.500.000

Fuente: SECOP II, Estudios del Sector Contrato Interadministrativo 382-2018

A continuación se presenta el presupuesto oficial, donde se observan los valores globales. A su vez la Entidad reiteró: *“verificado el expediente del proceso, tanto en la propuesta como en los estudios previos y el contrato mismo, los montos en los cuales la Defensa Civil Colombiana presentó su propuesta para la prestación del servicio del objeto del Contrato Interadministrativo 382-2018, fueron globales, ofreciendo el servicio por brigada permanente (con sus respectivos vehículos y motos), brigada temporal (con sus respectivos vehículos y motos). Grupo de vigías permanentes y grupo de vigías de temporada (...)”*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

**Cuadro No. 12 Presupuesto Oficial**

Cifras en pesos

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS	VALOR GLOBAL	VALOR TOTAL
1	Brigada con vehículo permanente disponible. 5 personas- vehículo con conductor y una motocicleta. Los brigadistas estarán dotados y capacitados y con las herramientas y elementos necesarios para la prestación del servicio 5-Brigadas cada una a \$31.116.746.67 x 6	Brigada forestal con transporte y motocicleta a todo costo	31.116.746,67	933.502.400,00
2	Brigada forestal de temporada con vehículo permanente disponible 5 personas – vehículo con conductor y una motocicleta. Los Brigadistas estarán dotados y capacitados y con las herramientas y elementos para la prestación del servicio. 2- Brigadas cada una a \$32.185 463-3meses	Brigada por mes	32.185.463,00	193.112.778,00
3	Grupo de vigías forestales permanentes 8 –Vigías valor unitario \$2.359.726.0 x 6meses	Grupo de Vigías a Todo costo por mes	2.359.726,00	113.266.839,00
4	Grupo de vigías forestales de temporada 3- vigías valor unitario \$2.359.726.00 x3 ,meses	Grupo de Vigías a Todo costo por mes	2.359.726,00	21.237.532,00
	<b>Valor inicial del contrato</b>			<b>1.261.119.549,00</b>

Fuente: Adaptado por el equipo auditor con base en el contrato Interadministrativo 382 de 2018

Debido a que no se obtuvo una respuesta concreta indicando el detalle de los valores unitarios de los ítems, se tomó como base de referencia la información consignada en el presupuesto de los estudios del sector.

Tomando el valor global de cada ítem presentado en el cuadro No. 12, se restó lo correspondiente al costo del talento humano de brigadistas y/o vigías de cada grupo, los vehículos y las motocicletas, es decir, los Ítems que este Órgano de Control logró verificar mediante los soportes de pago y documentos adjuntados por la Entidad, para así por sustracción obtener el valor pagado por capacitación, herramientas, elementos de protección y dotación, como se señala a continuación:

**Cuadro No. 13 Detrimiento Patrimonial**

Cifras en pesos

DESCRIPCIÓN	VALOR GLOBAL	VALOR DE CINCO BRIGADAS PERMANENTES POR 6 MESES	(-)VALOR ÍTEMS EVIDENCIADOS POR LOS MESES CONTRATADOS		TOTAL ÍTEMS (DOTACIÓN, CAPACITACIÓN, HERRAMIENTAS)
Brigada	31.116.746,67	933.502.400	Vehículo	264.000.000	140.002.400



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

permanente			permanente disponible		
			Motocicleta	225.000.000	
			*Brigadista permanentes (35)	304.500.000	
		<b>Valor por dos brigadas de temporada por 3 meses</b>			
Brigada forestal de temporada	32.185.463,00	193.112.778	Vehículo permanente disponible	28.200.000	100.262.778
			Motocicleta	3.750.000	
			*Brigadista de temporada (14)	60.900.000	
		<b>Valor de 8 vigías permanentes por 6 meses</b>			
Grupo de vigías forestales permanentes	2.359.726,00	113.266.839	*valor mensual pagado por vigía (8)	69.600.000	43.666.839
		<b>Valor por 3 vigías temporada por 3 meses</b>			
Grupo de vigías forestales de temporada	2.359.726,00	21.237.534	*valor mensual pagado por vigía (3)	13.050.000	8.187.534
<b>TOTAL DETRIMENTO</b>					<b>292.119.551</b>
*valor reportado en planillas de pago					

(\*) Valor reportado en planillas de pago

Fuente: Elaborado por el equipo auditor con base en el contrato Interadministrativo 382 de 2018

Así las cosas, se evidenció daño patrimonial al Estado por la suma de doscientos noventa y dos millones ciento diecinueve mil quinientos cincuenta y un pesos (\$292.119.551).

Para lograr este cálculo, se tomó el valor global de cada uno de los grupos de brigadas y vigías, se multiplicó por los meses de ejecución y por el número de brigadas y/o vigías establecidos en el contrato, a esta cifra se le restó el costo de los soportes entregados por la entidad, por concepto de vehículos, motocicletas y personal. De esta forma, se



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

obtuvo el valor contemplado para los ítems de dotación, capacitación y herramientas, ya que la Entidad no logró demostrar con documentos soporte, facturas de compra y comprobantes de pago que estos conceptos fueron pagados con dinero producto del contrato interadministrativo.

Por lo anterior, se genera detrimento de los recursos públicos por deficiencias en la supervisión del contrato, conllevando a la incertidumbre en la ejecución real de la dotación, capacitación y herramientas con los recursos del Contrato.

Con estos hechos, se incumple lo preceptuado en el artículo 209 de la Constitución Política; 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), de 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 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2019-23537 ambos del 26 de septiembre de 2019, se retira la incidencia fiscal pero se mantiene la presunta incidencia disciplinaria, dado que se observó que IDIGER vulneró el principio de planeación en la elaboración de los estudios previos.

La Entidad en su comunicación señaló: *“La naturaleza del contrato implica que el IDIGER supervisa la prestación del servicio en los términos detallados, pagando un pago anticipado y posteriormente cada mes por el servicio prestado, **por los precios globales estipulados en el contrato, sin obligaciones sobre la destinación específica que el contratista haga sobre los recursos (precio unitario)**, toda vez que: (i) el vínculo es un contrato interadministrativo de prestación de servicios; (ii) el valor del contrato contempla de manera integral los ítems descritos en la propuesta y los estudios; e (iii) incluso gastos operacionales no descritos, pero necesarios para el cumplimiento del objeto contractual (ej: pólizas, gastos por incapacidades, costos administrativos adicionales, etc.).”* (Subrayado y negrilla fuera de texto). Por lo tanto, se confirma que el estudio previo que elaboró el IDIGER al establecer un valor global por brigada presenta falencias que tergiversan el valor real de la prestación del servicio suministrado.

El catedrático y exmagistrado del Consejo de Estado, Jaime Orlando Santofimio Gamboa<sup>2</sup>, frente al principio de planeación indica:

---

<sup>2</sup> Jaime Orlando Santofimio G. *“Delitos de celebración indebida de contratos”* Universidad Externado de Colombia. Edición año 2000



## “Una Contraloría Aliada con Bogotá”

*“(…) Los precios del mercado no pueden determinarse de manera arbitraria o subjetiva por la entidad pública (...) su medición y verificación son un problema de la técnica; por lo tanto necesariamente deben sustentarse en variables verificables del mercado, pues los precios del mercado no se los inventa la Administración, sino que son el producto de la realidad económica (...) Así las cosas, el precio real del contrato, para la preservación del interés general, debe enmarcarse estrictamente dentro del concepto de precio del mercado, sin que ningún elemento o regulación contractual artificiosa pueda elevarlo en detrimento del patrimonio público. (...) Guardan entonces relación directa estos postulados, con otro importante principio, el de la conmutatividad, según el cual, lo que una parte se obliga a dar, hacer o no hacer, debe ser equivalente lo que la otra parte, a su vez, debe dar, hacer o no hacer” (Subrayado fuera de texto).*

La situación descrita demuestra que IDIGER estructuró sus estudios previos con costos globales y aceptó la propuesta económica del proponente sin reparar en las consecuencias de contratar a precio global, poniendo en riesgo los recursos públicos proyectados desde los estudios previos.

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 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*



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

*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.<sup>3</sup>*

Se mantiene la incidencia disciplinaria, dado que se transgredió la obligación de contar con estudios y diseños completos y previos a la apertura del proceso de selección que permitieran establecer la viabilidad del proyecto, sin que resulten contratiempos previsibles, como también se evidencian deficiencias en la aplicación de los principios de planeación y transparencia, e insuficiencias frente a la estructuración correcta y oportuna del costo del contrato.

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.

*3.1.3.2 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$130.478.277 y presunta incidencia disciplinaria por sobrecostos encontrados en el contrato de obra 495 de 2014.*

Objeto:	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 FOPAE –ahora IDIGER y el FDL de Suba.
Plazo inicial :	6 meses
Contratista:	Consortio Juan Amarillo
Valor inicial:	\$1.224.946.243
Modificación No. 1:	13 de octubre de 2015. Se suprimieron varias obligaciones específicas del contratista y ajuste de las cantidades de obra de los ítems 1.2 y 1.4.
Acta de inicio:	14 de octubre de 2015
Suspensión:	10 de febrero de 2016
Reinicio:	5 de julio de 2016

---

<sup>3</sup> 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)



**“Una Contraloría Aliada con Bogotá”**

Adición y prórroga:	5 de septiembre de 2016. Adición de \$413.783.153 para un valor total de \$1.638.735.396 y una prórroga de 1 mes, con fecha de terminación el 6 de octubre de 2016
Modificación 3:	Suscrita el 6 de octubre de 2016. Prórroga del contrato en 15 días.
Acta de recibo a satisfacción:	5 de noviembre de 2016
Acta de liquidación:	8 de febrero de 2017

En noviembre de 2014, IDIGER elaboró los estudios previos para: *“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 FOPAE –ahora IDIGER y el FDL de Suba”.*

En el numeral 5 *“estudios de precios de mercado”* de los estudios previos se estableció que: *“para la presente contratación se utilizaron como referencia, las tarifas publicadas en la página web del IDU para insumos de construcción, los precios unitarios base, publicados igualmente por el IDU en su página web, y cotizaciones de empresas con experiencia en las actividades específicas del contrato. Para el cálculo de los costos administrativos, se utilizaron como referencia, las tarifas profesionales 2014 para contratos de consultoría publicadas en la página web del IDU, por el sistema de cobro de costos directos más sueldos afectados por un multiplicador, estas tarifas se anexan al presente estudio previo”.*

Sin embargo, en el expediente del contrato no se incluyeron las tarifas del IDU o las cotizaciones a las que se refieren en los estudios previos. La entidad mediante comunicación 2019EE12089 del 21 de agosto de 2019 adjuntó en medio magnético *“los precios de referencia IDU 2013 y 2014, con los cuales fueron elaborados los análisis de precios unitarios del presupuesto”.*

Para contratar las obras en mención, la entidad dio apertura a la Licitación Pública IDIGER LIC 008 de 2014 mediante la Resolución 103 del 27 de noviembre de 2014, en donde se incluyó como presupuesto oficial la suma de mil doscientos cuarenta y nueve millones novecientos noventa y seis mil ciento noventa y nueve pesos (\$1.249.996.199). En el anexo denominado presupuesto oficial publicado en el SECOP se incluyeron 11 ítems, dentro de los que se destaca el siguiente:

**Cuadro No. 14 Ítems del presupuesto del contrato**

Cifras en pesos

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	VALOR UNITARIO	CANTIDAD	VALOR TOTAL
1.4	Cargue y transporte al sitio de	M3	33.509	5218	174.849.962



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	disposición ambientalmente de residuos sólidos	final autorizado mixtos				
--	--	-------------------------------	--	--	--	--

Fuente: Presupuesto oficial publicado en Secop

El 29 de diciembre de 2014, se suscribió el contrato de obra 495 de 2014 con el Consorcio Juan Amarillo por un valor de \$1.224.946.243.

El Análisis de Precios Unitarios de la etapa precontractual y el presentado por el contratista, es el siguiente:

**Cuadro No. 15 Análisis de Precios Unitarios del ítem 1.4 del presupuesto del contrato**

Cifras en pesos

Descripción	Tarifa / Hora		Rendimiento		Valor unitario	Análisis de Precios Unitarios
Retrocargador	88.428,00		30,00		2.947,60	2.947,60
	Unidad	Precio Unitario	Cantidad		Valor Unitario	
Derecho botadero a	m3	12.929,00	1,00		12.929,00	12.929,00
	Vol peso o cantidad	Distancia	m3/km	Tarifa	Valor unitario	
Transporte al botadero	1,00	19,00	19,00	928,00	17.632,00	17.632,00
<b>Total Costo Directo</b>						<b>33.509</b>

Fuente: Expediente contractual

**Cuadro No. 16 Análisis de Precios Unitarios del ítem 1.4 del contrato 495-2014**

Cifras en pesos

Descripción	Tarifa / Hora		Rendimiento		Valor unitario	Análisis de Precios Unitarios
Retrocargador	88.428,00		30,00		2.947,60	2.947,60
	Unidad	Precio Unitario	Cantidad		Valor Unitario	
Derecho botadero a	m3	12.929,00	1,00		12.929,00	12.929,00
	Vol peso o cantidad	Distancia	m3/km	Tarifa	Valor unitario	
Transporte al botadero	1,00	18,10	18,10	928,00	16.841,34	16.841,34
<b>Total Costo Directo</b>						<b>32.718</b>



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Fuente: Propuesta económica contratista

Este Órgano de Control, con el fin de determinar un posible sobrecosto, revisó el valor unitario para el “derecho a botadero” del ítem 1.4, en el visor de precios del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – y los contratos de obra 424, 438 y 443 de 2014 suscritos por IDIGER en la misma vigencia fiscal del contrato que analizamos, es decir, 2014. Al realizar el comparativo, se presentan diferencias así:

**Cuadro No. 17 Comparación del valor unitario del “derecho a botadero” incluido en el ítem 1.4 del contrato 495-2014**

Cifras en pesos

APU - Contrato	Descripción	Unidad	Precio Unitario	Cantidad	Valor Unitario
495-2014	Derecho a botadero	m3	12.929,00	1,00	12.929,00
443-2014 (1)			3.811,00	1,00	3.811,00
438-2014 (2)			3.811,00	1,00	3.811,00
424-2014 (3)			2.939,00	1,00	2.939,00
IDU (2014)			3.811,43	1,00	3.811,43
Promedio Valor Unitario (calculado por la Contraloría)					3.593,11

Fuente. Elaboración del equipo Auditor con base en el Contrato 495 de 2014

(1) Contrato de Obra 443 de 2014 cuyo objeto fue “Contratar por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste la construcción de obras de mitigación de riesgos en el sector del Codito mirador cancha polígono p-06 estudio regional localidad de Usaquéen”

(2) Contrato de Obra 438 de 2014 cuyo objeto fue “Realizar las obras tendientes a la estabilización y re naturalización de las márgenes de la quebrada la Trompeta en el sector del Divino Niño de la localidad de Ciudad Bolívar a precios unitarios fijos y sin formula de reajuste”

(3) Contrato de obra 424 de 2014 cuyo objeto fue “Contratar por el sistema de precios unitarios fijos sin formula de reajuste la construcción las obras de mitigación de riesgos en el sector Codito vía el Guavio localidad de Usaquéen y en el sector de Diana Turbay sector comuneros localidad de Rafael Uribe Uribe”

Así las cosas, utilizando el valor promedio del valor unitario calculado por la Contraloría de Bogotá D.C., el costo para el ítem 1.4 ascendería a \$23.382 por m3 y no a \$32.718 como fue cancelado en el contrato. A continuación, se presenta el desagregado del Análisis de Precios Unitarios.

**Cuadro No. 18 Valor unitario del “derecho a botadero” incluido en el ítem 1.4 calculado por la Contraloría de conformidad con otros estudios previos de la misma vigencia fiscal del Contrato de Obra 495 de 2014 y el visor del IDU**

Cifras en pesos

Descripción	Tarifa / Hora	Rendimiento	Valor unitario	Análisis de Precios Unitarios
Retrocargador	88.428,00	30,00	2.947,60	2.947,60



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

	Unidad	Precio Unitario	Cantidad		Valor Unitario	
Derecho a botadero	m3	12.929,00	1,00		3.593,00	3.593,00
	Vol peso o cantidad	Distancia	m3/km	Tarifa	Valor unitario	
Transporte al botadero	1,00	18,10	18,10	928,00	16.841,34	16.841,34
<b>Total Costo Directo</b>						<b>23.382</b>

Fuente. Elaboración del equipo Auditor con base en el Contrato 495 de 2014

**Cuadro No. 19 Diferencias del presupuesto del contrato de obra vs cálculos de la Contraloría**

Cifras en pesos

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	Contrato de obra 495 de 2014 según APU y Acta Aclaratoria de Recibo a Satisfacción			PROMEDIO VALOR UNITARIO CALCULADO CONTRALORÍA	VALOR TOTAL EJECUTADO-CALCULADO POR CONTRALORÍA
			CANT	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL EJECUTADO		
1.4	Cargue y transporte al sitio de disposición final ambientalmente autorizado de residuos sólidos mixtos	m3	8.556,38	32.718	279.947.526,57	23.382	200.064.682,11
SUBTOTAL COMPONENTE OBRA					279.947.527		200.064.682
ADMINISTRACIÓN (28%)					78.385.307		56.018.111
IMPREVISTOS (2%)					5.598.951		4.001.294
UTILIDAD (5%)					13.997.376		10.003.234
TOTAL COMPONENTE OBRA					377.929.161		270.087.321
VALOR COMPONENTE SISOMA (16.51%)					62.390.048		44.587.089
VALOR COMPONENTE SOCIAL (4.48%)					16.938.806		12.105.329
TOTAL					457.258.015		326.779.738
DIFERENCIA							130.478.277

Fuente. Análisis del equipo auditor con base en el Contrato 495 de 2014

Se observa detrimento por sobrecostos que ascienden a la suma de ciento treinta millones cuatrocientos setenta y ocho mil doscientos setenta y siete pesos (\$130.478.277), el cual se obtiene de la diferencia del valor total y cancelado en el contrato 495 de 2014 en el ítem 1.4 que corresponde a la suma de \$457.258.015, menos el valor producto de los precios del IDU y contratos de obra suscritos por IDIGER que corresponde a la suma de \$326.779.738.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El 5 de noviembre de 2016, se suscribió el acta aclaratoria del recibo a satisfacción del contrato 495 de 2014 por valor de \$1.638.729.396, el cual fue cancelado en su totalidad de la siguiente forma:

**Cuadro No. 20 Resumen de pagos realizados al contrato de obra**

Cifras en pesos

Pago	Acta de pago	Valor del acta de pago	Fecha certificado de cumplimiento de obligaciones expedido por el supervisor	Valor certificado por el supervisor	No. Orden de pago	Valor orden de pago
1	01-dic-15	200.780.057	15-dic-15	200.780.057	5586	200.780.057
2	18-dic-15	416.481.723	21-dic-15	416.481.723	5616	416.481.723
3	01-jun-16	354.000.000	13-jun-16	354.000.000	243	354.000.000
4	12-oct-16	260.472.532	18-oct-16	260.472.532	777	253.684.463
					787	6.788.069
5	20-oct-16	240.857.146	15-nov-16	240.857.146	4194	240.857.146
6	05-nov-16	166.137.938	08-feb-17	166.137.938	1707	166.137.938
<b>TOTAL</b>		<b>1.638.729.396</b>		<b>1.638.729.396</b>		<b>1.638.729.396</b>

Fuente. Elaborado por el equipo auditor con documentos del Contrato 495 de 2014

Las deficiencias encontradas en la etapa precontractual, obedecen a la falta de planeación y a un análisis debidamente fundamentado del estudio de mercado y de sector, generando con ello sobrecostos que afectan el patrimonio público.

El Consejo de Estado ha señalado en diferentes oportunidades lo siguiente: “...la contratación administrativa no es, ni puede ser una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino que por el contrario es un procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos...”<sup>4</sup> igualmente ha dispuesto que cuando “(...) un contrato estatal se celebra con desconocimiento de esos análisis que debe efectuar la Administración antes de adjudicarlo, haciendo caso omiso de los precios y condiciones del mercado, y se pacta en él un valor que vulnera estas limitaciones, superando en forma exagerada el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no sólo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva, por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnerarán los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público. (...)”<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (Subsección b), Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293)

<sup>5</sup> Ibídem



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Lo anteriormente descrito, conllevó 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, artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Así mismo, puede estar incurso en las causales disciplinables de la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la respuesta:**

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2019-23537 ambos del 26 de septiembre de 2019, no se desvirtúa la observación. La entidad indicó que *“los residuos generados en el contrato 495-2014, corresponden a residuos sólidos mixtos (no aprovechables) y sedimentos compuestos de lodo, materia orgánica y aguas servidas de los barrios aledaños, los cuales por su composición contaminante requiere para su recolección acciones de dragado dentro del cauce; así como también de un tratamiento diferente a los manejados en los contratos que fueron objeto de comparación (contratos 443-2014, 438- 2014, 424-2014 del IDIGER), que corresponden a transporte y disposición de escombros y/o RCDs provenientes de taludes y rellenos antrópicos con mayor cercanía a la malla vial”*, es claro que para la recolección de residuos sólidos mixtos provenientes de los taludes y rellenos del brazo del humedal Juan Amarillo, se incurre en otras actividades como lo menciona la entidad en su respuesta, sin embargo estas actividades fueron incluidas en el Permiso de Ocupación de Cauce (piscinas o zonas de deshidratación) y pagadas en el Contrato 495 de 2014 como son los ítems 1.2 *“excavación mecánica de sedimentos y residuos sólidos mixtos para la reconfiguración hidrogeomorfológica del brazo del humedal Juan Amarillo (incluye trasiego a la piscina de tratamientos”*; NP6 *“zonas de deshidratación de material de excavación, para transporte de líquidos (incluye suministros)”*; NP23 *“secado de material proveniente de la excavación (incluye plástico y cal)”*.

Como se presentó en el informe preliminar, lo que se está objetando es el valor de uno de los componentes del Análisis de Precios Unitarios, que corresponde al *“derecho a botadero”* y no las actividades conexas que deben realizarse para el cargue y transporte al sitio de disposición final, las cuales están incluidas en los demás componentes del Análisis de Precios Unitarios y en otros ítems incluidos y pagados en el marco del contrato.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$130.478.277 y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.1.3.3. *Observación administrativa con incidencia fiscal en cuantía de \$32.705.008 y presunta incidencia disciplinaria, por la adición efectuada como consecuencia a la mayor permanencia de la interventoría, producto de las deficiencias en la planeación, fase de estudios y diseños de la obra, del contrato de Interventoría No. 340 de 2018. Con la respuesta de la entidad, se desvirtuó esta observación*

Contrato de Obra No.347 de 2018

Objeto	Construcción de las obras complementarias de estabilización segunda fase en el barrio brisas del volador, entre las calles 70b s y 70f s y la transversal 22 bis y la carrera 23a de la localidad de Ciudad Bolívar.
Plazo inicial	Dos (2) meses
Contratista	Consortio Digusa Volador
Valor inicial	\$446.678.277
Acta de inicio	30-10-2018
Modificación No. 1	Prórroga por un mes más, suscrita 26-12-2018
Acta de recibo a satisfacción	29-01-2019
Acta de liquidación	17-04-2019

Contrato de Interventoría No. 340 de 2018

Objeto	Contratar la interventoría técnica, administrativa, financiera, contable jurídico social y ambiental para la construcción de las obras complementarias de estabilización segunda fase, en el barrio brisas del volador, entre las calles 70B S y 70F y la transversal 22 Bis y la carrera 23ª de la localidad de ciudad Bolívar.
Plazo inicial	Dos (2) meses
Contratista	Ingeco Ingeniería de Construcciones S.A.S
Valor inicial	\$65.611.126
Acta de Inicio	30 de octubre de 2018
Modificación No. 1	Prórroga de un (1) mes y adición por \$32.705.008 (Con recursos de FONDIGER)
Acta de liquidación	22 de mayo de 2019

Como resultado de un proceso de licitación se adjudicó el Contrato de Obra No. 347-2018 para la construcción de las obras complementarias de estabilización en el barrio brisas del volador en la localidad de Ciudad Bolívar, por un valor de \$446.678.277 y fecha de inicio el 30 de octubre de 2018.



### “Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El diseño que se utilizó para iniciar el proceso de selección es del año 2008, según se indica en el texto de los estudios previos así:

*“La segunda fase preveía la construcción de una pantalla pernada conformada por una celosía de concreto y pernos de 6 m desde la base de la pantalla anclada hasta la pata del talud, sin embargo, dadas las características dinámicas del sector y la coyuntura con el contrato de obra 480-07, se prefirió en el año 2008 realizar el Contrato de Consultoría No. 554 con el objeto de “Realizar el rediseño de las obras de mitigación de riesgo y prestar la asesoría durante construcción de las obras de mitigación en el barrio Brisas del Volador (Zona 2-Fase 2) ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.”, (...) Dado que las obras de mitigación no continuaron, en el 2015, un equipo de especialistas del IDIGER planteó un ambicioso plan de obras, información técnica que en el 2017 fue revisado junto con las consultorías existentes del sector, esto con el fin de definir lo aplicable, necesario y vigente para el proceso de la primera fase, el cual se ejecutó mediante el contrato de obra 448-2017 y el contrato de interventoría 469-2017. Para dar solución definitiva, se prevé complementar con una segunda fase, que consiste en la construcción de un conjunto de anclajes de longitud variable, concreto lanzado, muro de contención y obras hidráulicas que garantizan el manejo adecuado para la captación y conducción de las aguas servidas presentes en el talud superior del costado sur del polígono de intervención.”* Subrayado fuera de texto.

El 26 de diciembre de 2018 se suscribió prórroga de un mes al contrato de obra, señalando las siguientes consideraciones:

*“(…) 3. Que el supervisor del contrato solicita prorrogarlo en UN (01) MES más, argumentando que: “Mediante radicado No. 2018ER22424 con fecha 11 de Diciembre, la firma INGECO Ingeniería de Proyectos SAS como Interventora del contrato avala la solicitud de prórroga del contrato 347 de 2018 realizada por la firma Contratista Consorcio Digusa Volador donde expone los siguientes hechos:*

- Mediante el comunicado Cdigusa 001 el contratista plantea observaciones a los diseños entregados por el Idiger para la ejecución del contrato*
- Una vez realizada la topografía y el replanteo del proyecto, en reunión sostenida por el Contratista, Interventor y Supervisor del contrato se realizaron los ajustes pertinentes a los diseños los cuales demoraron la iniciación de las actividades de construcción del muro y del canal de aguas lluvias.*
- La ruta crítica del proyecto la definen la construcción de estas actividades, las cuales no se pueden iniciar hasta no terminar las actividades de construcción de los anclajes.*
- Por lo anterior se requiere de mayor plazo para dar cumplimiento al objetivo contractual y el contratista solicita la prórroga del contrato en un mes más”.*

El Contrato de Interventoría No.340 de 2018 se pactó con un plazo inicial de dos (2) meses al igual que el plazo inicial del Contrato de Obra No.347 de 2018. Sin embargo, como consecuencia de la prórroga de un (1) mes del contrato principal, fue necesario prorrogar por el mismo término el contrato de interventoría.

El documento “Solicitud de adición, prórroga o modificación contractual” diligenciado para justificar la prórroga del contrato de interventoría señala:

47

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

- “Mediante el comunicado Cdigusa 001 el contratista plantea observaciones a los diseños entregados por el Idiger para la ejecución del contrato
- Una vez realizada la topografía y el replanteo del proyecto, en reunión sostenida por el Contratista, Interventor y Supervisor del contrato se realizaron los ajustes pertinentes a los diseños los cuales demoraron la iniciación de las actividades de construcción del muro y del canal de aguas lluvias.
- La ruta crítica del proyecto la definen la construcción de estas actividades, las cuales no se pueden iniciar hasta no terminar las actividades de construcción de los anclajes.
- Por lo anterior se requiere de mayor plazo para dar cumplimiento al objetivo contractual y el contratista solicita la prórroga del contrato en un mes más”.

Se evidenció que el ajuste del diseño conllevó a la prórroga del contrato de obra y por ende a la mayor permanencia de la interventoría, generando costos adicionales por este concepto, por valor de \$32.705.008, discriminados según el siguiente cuadro:

**Imagen No. 3 Anexo presupuesto adición Contrato 340 de 2018**

<b>ANEXO PRESUPUESTO ADICION CONTRATO 340 DE 2018 UN (1) MES</b>						
<b>COSTOS PERSONAL</b>						
<b>PERSONAL</b>	<b>Categoría</b>	<b>Valor Mes</b>	<b>Dedicación Mensual</b>	<b>Cantidad Mensual</b>	<b>Cantidad de Meses</b>	<b>Valor por ítem</b>
<b>PERSONAL PROFESIONAL</b>						
DIRECTOR DE INTERVENTORIA	4	\$ 5.800.000	20%	1	1,0	\$ 1.160.000,00
ESPECIALISTA GEOTECNIA	4	\$ 5.800.000	20%	1	1,0	\$ 1.160.000,00
RESIDENTE DE INTERVENTORIA	6	\$ 4.600.000	100%	1	1,0	\$ 4.600.000,00
PROFESIONAL AMBIENTAL	7	\$ 3.500.000	100%	1	1,0	\$ 3.500.000,00
PROFESIONAL SOCIAL	8	\$ 3.200.000	50%	1	1,0	\$ 1.600.000,00
<b>Subtotal</b>						<b>\$ 12.020.000,00</b>
<b>Multiplicador</b>						<b>2,21</b>
<b>SUB TOTAL COSTOS DE PERSONAL</b>						<b>\$ 26.564.200,00</b>
<b>COSTOS EQUIPO Y OFICINA</b>						
<b>EQUIPO-OFICINA</b>	<b>Unidad</b>	<b>Tarifa Mensual</b>	<b>Dedicacion</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Valor por ítem</b>	
Edición de informes durante el desarrollo del contrato	UN	\$ 169.000	100%	1,0	\$ 169.000,00	
Arriendo de Oficina	UN	\$ 750.000	100%	1,0	\$ 750.000,00	
<b>SUB TOTAL COSTOS DE EQUIPO</b>						<b>\$ 919.000,00</b>
<b>SUBTOTAL COSTOS (No Incluye IVA)</b>						<b>\$ 27.483.200,00</b>
<b>IVA 19%</b>						<b>\$ 5.221.808,00</b>
<b>TOTAL COSTOS (Incluye IVA)</b>						<b>\$ 32.705.008,00</b>

Fuente. Documento “Solicitud de adición, prórroga o modificación contractual” de fecha 20-12-2018. Carpeta del contrato 340-2018

El IDIGER realizó los siguientes pagos al interventor:



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

1. Orden de pago 2363 de 17-12-2018 por valor de \$36.906.258
2. Orden de pago 2753 de 13-02-2019 por valor de \$28.704.868
3. Orden de pago 10679 de 13-02-2019 pagada por Fondiger con Orden de pago 284 de 21-02-2019 por valor de \$22.873.395
4. Orden de pago No. 11520 pagada por Fondiger con Orden de pago 982 de 24-05-2019 por valor de \$9.831.613

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 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.<sup>6</sup>*

Por lo anterior, se establece detrimento patrimonial en la suma de \$32.705.008, transgrediendo los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000; la Ley 1474 de 2011, artículo 87 y la Ley 80 de 1993, artículo 26. Hechos que se enmarcan en las conductas disciplinarias descritas en los numerales 30 y 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

<sup>6</sup> 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) |



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

### **Análisis de la respuesta:**

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con los No.1-2019-23537 ambos del 26 de septiembre de 2019, se acepta los argumentos planteados y se retira la observación de este informe.

*3.1.3.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$32.321.381 y presunta incidencia disciplinaria, por la adición efectuada como consecuencia a la mayor permanencia de la interventoría, producto de las deficiencias en la planeación, fase de estudios y diseños de la obra, del contrato de Interventoría No. 469 de 2017.*

#### Contrato de Obra No. 448 de 2017

Objeto	Construcción de las obras complementarias de estabilización en el barrio brisas del volador, entre las calles 70b s y 70f s y la transversal 22 bis y la carrera 23a de la localidad de Ciudad Bolívar.
Plazo inicial	Cuatro (4) meses
Contratista	GP INGENIERÍAS Y CIA. S.A.S.
Valor inicial	\$898.015.636
Acta de inicio	7-12-2017
Suspensión 1	9-01-2018 por 20 días calendario
Reinicio	29-01-2018
Suspensión 2	29-01-2018 por siete (7) días calendario
Reinicio	05-02-2018
Modificación No. 1	Prórroga por un (1) mes y adición por valor de \$32.321.381, suscrita el 20-04-2018
Acta de recibo a satisfacción	2-06-2018
Acta de liquidación	22-08-2018

#### Contrato de Interventoría No. 469 de 2017

Objeto	Interventoría técnica, administrativa, financiera, legal, social y ambiental en la ejecución de la obra: Construcción de las obras complementarias de estabilización en el barrio brisas del volador, entre las calles 70b s y 70f s y la transversal 22 bis y la carrera 23a de la localidad de Ciudad Bolívar.
Plazo inicial	Cuatro (4) meses
Contratista	Roberto Hernando Gualdrón Bulla
Valor inicial	\$129.604.787



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Acta de Inicio	7 de diciembre de 2017
Suspensión 1	9 de enero de 2018 por 20 días calendario
Reinicio	29 de enero de 2018
Suspensión 2	29 de enero de 2018 por siete (7) días calendario
Reinicio	05 de febrero de 2018
Modificación No. 1	Prórroga por un (1) mes y adición por valor de \$32.321.381, suscrita el 23 de abril de 2018
Acta de liquidación	22 de agosto de 2018

Los estudios previos realizados por el IDIGER en la fase de planeación del contrato de obra, se apoyaron en los diseños recibidos del Contrato de Consultoría 648 de 2005 cuyo objeto fue: *“Elaboración de diseños de obras nuevas y diseños para el mantenimiento de obras existentes, presupuestos y especificaciones técnicas en sitios críticos de riesgo inminente por remoción en masa en las localidades de Suba, Usaquén, Ciudad Bolívar y Usme en la ciudad de Bogotá D.C.”*, y del Contrato de Consultoría 554 de 2008, cuyo objeto fue: *“Realizar el rediseño de las obras de mitigación de riesgo y prestar la asesoría durante construcción de las obras de mitigación en el barrio Brisas del Volador (Zona 2-Fase 2) ubicado en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá D.C”*, con lo cual, se dio apertura al proceso de Licitación Pública No. IDIGHER-LIC-011-2017, estableciendo un presupuesto de obra por valor de \$945.279.615.

Como resultado del proceso de licitación se suscribió el Contrato de Obra No. 448 de 9 de noviembre de 2017. El 9 de enero de 2018 se suscribió acta de suspensión del contrato por un término de 20 días, con base en comunicación GP-BV/17-012 de 29 de diciembre de 2017 por la cual informa:

*“(…) que las condiciones geológicas y geotécnicas encontradas en el sector, probablemente eran diferentes a las tenidas en cuenta por IDIGER para el diseño (…)”*

El 29 de enero de 2018 se realizó una segunda suspensión del contrato, por un término de siete días calendario, de conformidad con el comunicado GP-BV/18-010 de 26 de enero de 2018.

Durante la suspensión del contrato se solicitó la actualización de los datos geotécnicos y geológicos de la zona de intervención, al ingeniero vinculado mediante el contrato No. 177 de 2017, con el siguiente objeto: *“Prestar servicios profesionales para realizar actividades de análisis y conocimientos del riesgo en el componente geotécnico en las acciones que desarrolle la subdirección de análisis de riesgo y efectos del cambio climático”*.

El 20 de abril de 2018 se suscribió modificación del contrato estableciendo una prórroga de un mes y una adición por valor de \$228.157.534, con la siguiente justificación:



### *“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

*“Producto de la ejecución de actividades preliminares desarrolladas desde el 07 de diciembre de 2017, se encontró de acuerdo a los especialistas, un perfil estratigráfico del terreno diferente al previsto en los diseños entregados por IDIGER, y por tal razón, se motivó suspensión del contrato desde el día 9 de enero de 2018. El día 26 de enero de 2018 la Subdirección de Análisis y de Riesgos y Efectos del Cambio Climático entregó al contratista el memorando IDIGER – MAIDG24, documento con el cual se realizó posteriormente el balance de las obras a ejecutar, el cual presentó mayores y menores cantidades de obra respecto a las contratadas inicialmente para esta etapa. En este sentido, basados en el memorando, se evidenció que el presupuesto contractual no alcanzaría para ejecutar la totalidad de las actividades requeridas y planteadas en el ajuste al diseño y que por tanto, harían falta recursos para completar las siguientes actividades: anclajes, drenes horizontales de penetración, malla triple torsión, la totalidad de la cuneta prefabricada A120 y la empradización sugerida por el asesor en dicho memorando (...)*

El IDIGER suscribió el Contrato de Interventoría No. 469 de 2017, con un plazo de cuatro (4) meses y un valor inicial de \$129.604.787.

El 23 de abril de 2018, se suscribió modificación al contrato de interventoría prorrogando un (1) mes el plazo inicial, y adicionando su valor en \$32.321.381, con la siguiente motivación:

*“(...) Considerando lo expuesto y la necesidad de adelantar la Prórroga No. 1 al Contrato de obra No. 448 de 2017 debido a la variación de las condiciones de estratigrafía encontradas en el terreno respecto al Anexo Técnico del proceso, sumado a las mayores y menores cantidades derivadas del memorando IDIGER – MAIDG24 entregado por el asesor del proyecto en fecha 26 de Enero de 2018, y para el desarrollo de las actividades definidas en el alcance del objeto del contrato, se hace procedente la adición y prórroga al Contrato de Interventoría No. 469 de 2017, por la suma de Treinta y Dos Millones Trescientos Veintiún Mil Trecientos Ochenta y Un pesos M/Cte. (\$32.321.381,00) y un término de Un (1) mes, contados a partir de la fecha de finalización actual, es decir, hasta el dos (02) de Junio de 2018 CONCEPTO DE SUPERVISIÓN De acuerdo a la solicitud allegada por el contratista de interventoría 469/2017, esta Supervisión se permite emitir el siguiente concepto. 1 En virtud de la necesidad de prorrogar el Contrato de Obra 448/2017, se hace necesario prorrogar el Contrato de Interventoría 469/2017, para asegurar el cumplimiento del Objeto Contractual del Contrato de Obra. 2 De Igual forma se debe adicionar el contrato de interventoría conforme el siguiente cuadro:*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

INTERVENTORÍA, ADMINISTRATIVA, TÉCNICA, FINANCIERA, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN OBRAS COMPLEMENTARIAS DE ESTABILIZACIÓN EN EL BARRIO BRISAS DEL VOLADOR, ENTRE LAS CALLES 70B S Y 70 F S Y LA TRANSVERSAL 22 BIS Y LA CARRERA 23A DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR.

**CÁLCULO DEL PRESUPUESTO ADICION 469 DE 2017**

COSTOS PERSONAL						
PERSONAL	Categoría	Valor Mes	Dedicación Mensual	Cantidad Mensual	Cantidad de Meses	Valor por ítem
<b>PERSONAL PROFESIONAL</b>						
DIRECTOR - ESPECIALISTA GEOTECNIA	2	\$ 8,125,266	25%	1	1.0	\$ 2,031,317 00
RESIDENTE DE INTERVENTORIA	4	\$ 5,840,352	100%	1	1.0	\$ 5,840,352 00
PROFESIONAL AMBIENTAL	6	\$ 4,696,203	100%	1	1.0	\$ 4,696,203 00
Subtotal						\$ 12,567,872 00
Multiplicador	2.10					\$ 26,392,531 00
<b>SUB TOTAL COSTOS DE PERSONAL</b>						<b>\$ 26,392,531.00</b>
<b>COSTOS EQUIPO Y OFICINA</b>						
EQUIPO.OFICINA	Unidad	Tarifa Mensual	Dedicación	Cantidad	Valor por ítem	
Edición de informes durante el desarrollo del contrato	UN	\$ 268,293		1.0	\$ 268,293 00	
Arriendo de Oficina	UN	\$ 500,000		1.0	\$ 500,000 00	
Subtotal					\$ 768,293 00	
<b>SUB TOTAL COSTOS DE EQUIPO</b>						<b>768,293.00</b>
<b>SUBTOTAL COSTOS (No Incluye IVA)</b>						<b>27,160,824 00</b>
<b>IVA 19%</b>						<b>5,160,557 00</b>
<b>TOTAL COSTOS (Incluye IVA)</b>						<b>32,321,381.00</b>

**REPRESENTANTE LEGAL INTERVENTOR**  
 Nombre. ROBERTO GUALDRON BULLA

(...)"

Por concepto de la interventoría se realizaron los siguientes pagos:

1. Orden de pago 2791 de 20-03-2018 por valor de \$62.119.554
2. Orden de Pago No. 2819 de 18-04-2018 por valor de \$54.511.773
3. Orden de pago No. 790 de 22-05-2018 por valor de \$9.696.224
4. Orden de Pago No. 2878 de 22-05-2018 por valor de \$12.973.440
5. Orden de pago No. 1433 de 24-08-2018 por valor de \$22.625.157

Se observó que con ocasión de estudios previos desactualizados del terreno, se hizo necesario suspender y posteriormente ampliar el plazo del contrato de obra, con la consecuente ampliación y pago adicional del contrato de interventoría. En este contexto, se establece un posible detrimento patrimonial en la suma de \$32.321.381, por concepto de mayor permanencia de la interventoría, transgrediendo de esta manera lo preceptuado en el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 26 de la Ley 80 de 1993. Hechos que se enmarcan en las conductas disciplinarias descritas en los numerales 30 y 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

### **Análisis de la respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-23537, ambos del 26 de septiembre de 2019, el sujeto de control afirma que: *“(…)Ya en la etapa de ejecución, una vez realizados los movimientos de tierras e iniciadas las actividades de perforación para la construcción de anclajes se observaron diferencias entre el perfil estratigráfico encontrado en terreno y el perfil estratigráfico utilizado para el diseño de los anclajes, debido a la presencia de procesos de remoción en masa activos que por ser dinámicos afectan la morfología del terreno de manera constante (…).* Por tanto, confirma que se inició el contrato de obra sin previamente haber realizado estudios para actualizar el diseño con el perfil estratigráfico encontrado en terreno, máxime cuando, al tratarse de terrenos con procesos de remoción en masa, era previsible que las condiciones del terreno hubiesen cambiado. Los estudios y actualización del diseño se realizaron de manera posterior al inicio del contrato, y esa fue la razón para suspender y prorrogar el plazo del contrato, y adicionar su valor. De haberse iniciado la obra con un diseño ajustado al perfil estratigráfico encontrado en terreno, no se hubiese presentado la dilación del proyecto. Se reitera que no se está objetando la aplicación del artículo 85 de la Ley 1474 de 2011 que señala la necesidad de darle continuidad a la interventoría cuando la obra se dilata. Se objeta que fue necesario sufragar una mayor permanencia de la interventoría debido al inicio de un proceso para adjudicar obra sin contar con un diseño actualizado a las condiciones reales de la zona a intervenir.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$32.321.381 y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

*3.1.3.5. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$22.203.470 y presunta incidencia disciplinaria, por sobreestimación en el cálculo del presupuesto oficial del contrato de obra 495 de 2014.*

Objeto: 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 FOPAE –ahora IDIGER y el FDL de Suba.

Plazo inicial : 6 meses

Contratista: Consorcio Juan Amarillo



**“Una Contraloría Aliada con Bogotá”**

Valor inicial: \$1.224.946.243

Modificación No. 1: 13 de octubre de 2015. Se suprimieron varias obligaciones específicas del contratista y ajuste de las cantidades de obra de los ítems 1.2 y 1.4.

Acta de inicio: 14 de octubre de 2015

Suspensión: 10 de febrero de 2016

Reinicio: 5 de julio de 2016

Adición y prórroga: 5 de septiembre de 2016. Adición de \$413.783.153 para un valor total de \$1.638.735.396 y una prórroga de 1 mes, con fecha de terminación el 6 de octubre de 2016

Modificación 3: Suscrita el 6 de octubre de 2016. Prórroga del contrato en 15 días.

Acta de recibo a 5 de noviembre de 2016  
satisfacción:

Acta de liquidación: 8 de febrero de 2017

En noviembre de 2014, IDIGER publicó los estudios previos y pliegos de condiciones del proceso IDIGER – LIC- 008 – 2014 cuyo objeto era: *“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 FOPAE –ahora IDIGER y el FDL de Suba”.*

**Caso 1. Cálculo de la administración**

La entidad al realizar el cálculo de la administración del contrato de obra, incluyó en el presupuesto el rubro denominado: *“celador armado (24 horas por 30 días divididos en tres (3) turnos de 8 horas diarias. Incluye prestaciones de ley, administración y servicios según resolución 224 de 2008 supervigilancia. Circular externa 025 de 2014) celaduría para tres (3) turnos”*, como se describe a continuación:

**Cuadro No. 21 Cálculo de la administración del presupuesto de obra**

Cifras en pesos

PERSONAL	SALARIO	DURACIÓN	DEDICACIÓN		TOTAL
			PRELIMINAR	OBRA	
			ES		
			0,25	5,75	
DIRECTOR DE OBRA CATEGORÍA 1	9.116.000	Dedicación	0,5	0,5	



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

		Costo	1.139.500	26.208.500	27.348.000
RESIDENTE DE OBRA CATEGORÍA 4	4.993.000	Dedicación	1	1	
		Costo	1.248.250	28.709.750	29.958.000
BIÓLOGO O ECÓLOGO CATEGORÍA 5	4.502.000	Dedicación	1	1	
		Costo	1.125.500	25.886.500	27.012.000
SECRETARIA	881.000	Dedicación	1	1	
		Costo	220.250	5.065.750	5.286.000
Celador armado (24 horas divididos en tres (3) turnos de 8 horas diarias. Incluye prestaciones de ley, administración y servicios según resolución 224 de 2008 supe vigilancia. Circular externa 025 de 2014) celaduría para tres (3) turnos	5.962.880	Dedicación	1	1	
		Costo	1.490.720	34.286.560	35.777.280
				<b>SUBTOTAL</b>	125.381.280
				<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>	1,74
				<b>TOTAL PERSONAL</b>	218.163.427,20
<b>OTROS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN</b>	<b>VALOR TOTAL</b>				
VEHÍCULO	13.770.000				
COSTOS INDIRECTOS	220.000				
PÓLIZAS	7.980.453				
IMPUESTOS	71.470.267				
SUBTOTAL OTROS COSTOS	93.440.720				
TOTAL COSTOS DE ADMINISTRACIÓN	311.604.147,54				
COSTO DIRECTO DEL PROYECTO	1.134.616.820,54				
% ADMINISTRACIÓN	27,46%				

Fuente. Presupuesto publicado en SECOP

De lo anterior, se observó que la entidad afectó el ítem de celaduría con el factor multiplicador, sin embargo este valor ya incluía todas las prestaciones sociales, por tal razón el valor de la administración del contrato varía pasando de 27,46% a 25,13%, como se muestra a continuación:

**Cuadro No. 22 Cálculo de la administración del contrato de obra**

Cifras en pesos

PERSONAL	SALARIO	DURACIÓN	DEDICACIÓN		TOTAL
			PRELIMINARES	OBRA	



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

			0,25	5,75	
DIRECTOR DE OBRA CATEGORÍA 1	9.116.000	Dedicación	0,5	0,5	
		Costo	1.139.500	26.208.500	27.348.000
RESIDENTE DE OBRA CATEGORÍA 4	4.993.000	Dedicación	1	1	
		Costo	1.248.250	28.709.750	29.958.000
BIÓLOGO O ECÓLOGO CATEGORÍA 5	4.502.000	Dedicación	1	1	
		Costo	1.125.500	25.886.500	27.012.000
SECRETARIA	881.000	Dedicación	1	1	
		Costo	220.250	5.065.750	5.286.000
				<b>SUBTOTAL</b>	89.604.000
				<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>	1,74
				<b>TOTAL PERSONAL</b>	155.910.960
OTROS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN	VALOR TOTAL				
Celador armado (24 horas divididos en tres (3) turnos de 8 horas diarias. Incluye prestaciones de ley, administración y servicios según resolución 224 de 2008 supe vigilancia. Circular externa 025 de 2014) celaduría para tres (3) turnos	35.777.280				
VEHÍCULO	13.770.000				
COSTOS INDIRECTOS	220.000				
PÓLIZAS	7.980.453				
IMPUESTOS	71.470.267				
SUBTOTAL OTROS COSTOS	129.218.000				
TOTAL COSTOS DE ADMINISTRACIÓN	285.128.960,34				
COSTO DIRECTO DEL PROYECTO	1.134.616.820,54				
% ADMINISTRACIÓN	25,13%				

Fuente. Elaborado por el equipo auditor, con información del expediente contractual

El 29 de diciembre de 2014 se suscribió el contrato de obra No. 495 de 2014 por valor de \$1.224.943.243, iniciando ejecución el 14 de octubre de 2015.

El 5 de septiembre de 2016, mediante modificación se adicionaron \$413.783.153 para un valor total de \$1.638.735.396 y se prorrogó un mes el contrato principal.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

El 5 de noviembre de 2016 se suscribió el acta aclaratoria del acta de recibo a satisfacción con un valor ejecutado de \$1.638.729.396 y el 8 de febrero de 2017 se suscribió el acta de liquidación. En el desarrollo del contrato se realizaron los siguientes pagos:

**Cuadro No. 23 Resumen de pagos realizados al contrato de obra**

Cifras en pesos

PAGO	ACTA DE PAGO	VALOR DEL ACTA DE PAGO	FECHA CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EXPEDIDO POR EL SUPERVISOR	VALOR CERTIFICADO POR EL SUPERVISOR	NO. ORDEN DE PAGO	VALOR ORDEN DE PAGO
1	01-dic-15	200.780.057	15-dic-15	200.780.057	5586	200.780.057
2	18-dic-15	416.481.723	21-dic-15	416.481.723	5616	416.481.723
3	01-jun-16	354.000.000	13-jun-16	354.000.000	243	354.000.000
4	12-oct-16	260.472.532	18-oct-16	260.472.532	777 787	253.684.463 6.788.069
5	20-oct-16	240.857.146	15-nov-16	240.857.146	4194	240.857.146
6	05-nov-16	166.137.938	08-feb-17	166.137.938	1707	166.137.938
<b>TOTAL</b>		<b>1.638.729.396</b>		<b>1.638.729.396</b>		<b>1.638.729.396</b>

Fuente. Elaborado por el equipo auditor con documentos soporte del expediente contractual

Teniendo en cuenta el valor suscrito en el acta de recibo a satisfacción y considerando el porcentaje de administración calculado por la Contraloría de Bogotá (sin considerar el factor multiplicador para el ítem de celaduría), se presentan diferencias así:

**Cuadro No. 24 Comparativo del porcentaje de administración calculado por la Contraloría vs registrado en el acta de recibo a satisfacción**

Cifras en pesos

	ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN (IDIGER)	ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN CONTRALORÍA)
SUBTOTAL COMPONENTE DE OBRA	954.392.381	954.392.381
ADMINISTRACIÓN (28% IDIGER) (25%, CONTRALORÍA)	267.229.867	238.598.095
IMPREVISTOS (2%)	19.087.848	19.087.848
UTILIDAD (5%)	47.719.619	47.719.619
TOTAL COMPONENTE OBRA	1.288.429.714	1.259.797.943
COMPONENTE SISOMA	235.922.161	235.922.161
COMPONENTE SOCIAL	64.052.521	64.052.521
PAGO VIGILANCIA ADMINISTRACIÓN Y SALÓN COMUNAL EL TIEMPO SUSPENSIÓN	50.325.000	50.325.000
TOTAL OBRA	1.638.729.396	1.610.097.625
<b>DIFERENCIA</b>		<b>28.631.771</b>
<b>RECURSOS IDIGER (75%)</b>		<b>21.473.829</b>
<b>RECURSOS FDLS (25%)</b>		<b>7.157.943</b>

Fuente. Elaborado por el equipo auditor con documentos soporte del expediente contractual

Así las cosas, se observa detrimento patrimonial por valor de veintiocho millones seiscientos treinta y un mil setecientos setenta y un pesos (\$28.631.771), el cual se



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

obtiene del valor del acta de recibo a satisfacción de IDIGER (\$1.638.729.396) menos el valor calculado por la contraloría con un porcentaje de administración del 25% (\$1.610.097.625).

Teniendo en cuenta que este contrato fue financiado con recursos de IDIGER y del Fondo de Desarrollo Local de Suba - FDLS, en una proporción de 75% y 25%, respectivamente, el valor del fiscal para la entidad auditada (IDIGER) corresponde a veintidós millones cuatrocientos setenta y tres mil ochocientos veintinueve pesos (\$21.473.829). Frente a los recursos del FDLS, se remitirá este informe a la Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local de la Contraloría de Bogotá D.C., para lo pertinente.

### Caso 2. Pólizas de seguro

En el análisis de las pólizas de seguros se estableció un valor de \$729.641,45 para el amparo de buen manejo del anticipo. Sin embargo, en la estructuración de los estudios previos y el contrato no se incluyó este amparo.

Por lo anterior, al igual que en el caso anterior, se configura un detrimento por valor de setecientos veintinueve mil seiscientos cuarenta y un pesos con cuarenta y cinco centavos (\$729.641,45).

Así las cosas, el valor final del detrimento asciende a la suma de veintidós millones doscientos tres mil cuatrocientos setenta pesos (\$22.203.470), el cual se obtiene de la suma del caso 1 por el valor de la administración (\$21.473.829) y el caso 2 por el buen manejo del anticipo (\$729.641,45).

La entidad fijó como uno de los elementos del presupuesto del contrato, el valor de la administración, el cual al pasar de 27,46% a 25,13%, por los errores cometidos al incorporar el factor multiplicador a la vigilancia cuando este ya los incluía, desconoce los principios de determinación, planeación, adecuación al mercado y equidad, los cuales revisten gran importancia en la fijación del precio, afectando el precio final del contrato, encontrándose sobrevalorado y/o sobreestimado el presupuesto.

Las diferencias se presentan por deficiencias en la elaboración de los estudios previos, presupuestos y parámetros claros que soportaran la actividad precontractual.

Lo anteriormente descrito, conllevó 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 y los literales b), c), d), e) y



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado vulnera los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Además puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

#### **Análisis de la respuesta:**

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2019-23537 ambos del 26 de septiembre de 2019, no se desvirtúa la observación dado que la Entidad, acepta que incurrió en *“un error de digitación y de ubicación del ítem dentro del análisis respectivo (...)”*, situación que originó el aumento del porcentaje de administración del contrato de obra, por lo tanto se generó una sobreestimación en el cálculo del presupuesto, que se traduce en un detrimento al patrimonio.

Así mismo, manifestó que a pesar del error en el valor pagado, este se *“encuentra dentro de los precios del mercado para este tipo de servicio, por tanto, la entidad procederá a realizar el requerimiento al Contratista Interventor Contrato”*. Al revisar el documento adjunto, corresponde a una solicitud del 25 de septiembre de 2019, realizada al interventor del Contrato 495 de 2014 por el Subdirector para la Reducción del Riesgo y Adaptación al Cambio Climático, anexo que no aporta ninguna evidencia adicional para analizar. Aunque, la entidad menciona en su comunicación que el valor se encuentra dentro de los precios del mercado, no aporta documento alguno al respecto.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$22.203.470 y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

#### **3.1.3.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por doble reconocimiento del pago de vigilancia y arriendo durante el tiempo de la suspensión en el marco del contrato de obra 495 de 2014**

Objeto: 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 FOPAE –ahora IDIGER y el FDL de Suba.

Plazo inicial : 6 meses

Contratista: Consorcio Juan Amarillo

60

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Valor inicial:	\$1.224.946.243
Modificación No. 1:	13 de octubre de 2015. Se suprimieron varias obligaciones específicas del contratista y ajuste de las cantidades de obra de los ítems 1.2 y 1.4.
Acta de inicio:	14 de octubre de 2015
Suspensión:	10 de febrero de 2016
Reinicio:	5 de julio de 2016
Adición y prórroga:	5 de septiembre de 2016. Adición de \$413.783.153 para un valor total de \$1.638.735.396 y una prórroga de 1 mes, con fecha de terminación el 6 de octubre de 2016
Modificación 3:	Suscrita el 6 de octubre de 2016. Prórroga del contrato en 15 días.
Acta de recibo a satisfacción:	5 de noviembre de 2016
Acta de liquidación:	8 de febrero de 2017

El contrato de obra 495 de 2014 fue suspendido entre el 10 de febrero y el 5 de julio de 2016 porque fue necesario ajustar los diseños y tramitar nuevamente el Permiso de Ocupación de Cauce POC ante la Secretaría Distrital de Ambiente. Teniendo en cuenta lo anterior, en el acta aclaratoria del acta de recibo a satisfacción del 5 de noviembre de 2016 se reconocieron a favor del contratista la suma de \$50.325.000 por concepto de pago de vigilancia, administración y salón comunal durante el tiempo de la suspensión.

En el expediente contractual, no se evidenció el concepto y/o justificación suscrito por la interventoría y/o supervisión, por lo que se solicitó a la entidad adjuntar la información respectiva. Mediante comunicación 2019EE11367 del 12 de agosto de 2019, IDIGER manifestó: *“se adjunta el correo “SOPORTES ADMINISTRATIVOS”, de fecha 12 de agosto de 2019; 13:58, mediante el cual el consorcio Juan Amarillo remitió a la ingeniera (...) (profesional de obras en ese momento), los soportes correspondientes a los gastos administrativos generados durante el período en que estuvo suspendido el contrato, por vigilancia, arriendo de oficina y otros gastos; esto con el objeto de solicitar el debido reconocimiento y como soporte del valor descrito en la mencionada acta de recibo final. Adicionalmente, se adjunta el paz y salvo por pago del uso del salón comunal, debidamente firmado, en donde se evidencia que se hicieron los desembolsos por el uso de la instalación y los arreglos del caso, esto avalado por la Interventoría correspondiente, en el informe final de liquidación del contratista de obra”.*



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Así mismo, se dio respuesta mediante comunicación 2019EE12622 del 2 de septiembre de 2019, indicando que: *“el interventor aclara que los soportes de pago se encuentran en el informe final de liquidación, debidamente aprobados por la Interventoría correspondiente, mediante comunicación CI-137-2015CSSI-236 de fecha 14 de octubre de 2016 y adicionalmente, mediante comunicación 2019ER16308, el interventor, allega a la Entidad, un cuadro donde justifica cada uno de los valores reconocidos por el PAGO DE VIGILANCIA Y ADMINISTRACIÓN Y SALÓN COMUNAL DURANTE EL TIEMPO DE SUSPENSIÓN, la cual se adjunta al CD anexo a esta comunicación”*.

La comunicación CI-137-2015CSSI-236 de fecha 14 de octubre de 2016, reportó que el interventor aprobó y avaló los documentos presentados por el Contratista de Obra Consorcio Juan Amarillo frente a los gastos administrativos. Sin embargo, este documento carece de un informe detallado que permita establecer como se acordó el valor reconocido en el acta de recibo final.

Al revisar, los soportes enviados por el Consorcio Juan Amarillo mediante comunicación CJA-495-2014-121 del 13 de julio de 2016, se encontró que el valor total presentado por el contratista asciende a la suma de \$64.325.000 y además se incluyen soportes de pago por concepto de trabajo social e ingeniería ambiental durante el tiempo de la suspensión. A continuación, se presenta el detalle de la información reportada.

**Cuadro No. 25 Relación de documentos presentados por el Consorcio Juan Amarillo para soportar pagos durante la suspensión del contrato**

Cifras en pesos

FECHA	CONCEPTO	VALOR
29-feb-16	Pago seguridad privada feb-2016. Factura 0455	5.500.000
16-feb-16	Arriendo oficina Juan Amarillo feb-2016	965.000
02-mar-16	Arriendo oficina Juan Amarillo mar-2016	965.000
31-mar-16	Pago seguridad privada mar-2016. Factura de venta 0483	5.500.000
29-mar-16	Arriendo oficina Juan Amarillo abr-2016.	965.000
30-abr-16	Pago seguridad privada abr-2016. Factura de venta 0504	5.500.000
24-may-16	Arriendo oficina Juan Amarillo may-2016	965.000
31-may-16	Pago seguridad privada may-2016. Factura de venta 0530	5.500.000
13-jun-16	Arriendo oficina Juan Amarillo jun-2016	965.000
30-jun-16	Pago seguridad privada jun-2016. Factura de venta 0584	5.500.000
30-jun-16	Cancelación servicios residente ambiental junio de 2016	4.000.000
30-jun-16	Cancelación servicios trabajo social junio de 2016	4.000.000
29-abr-16	Cancelación servicios residente ambiental abril de 2016	4.000.000
29-abr-16	Cancelación servicios trabajo social abril de 2016	4.000.000



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

FECHA	CONCEPTO	VALOR
30-mar-16	Cancelación servicios residente ambiental marzo de 2016	4.000.000
30-mar-16	Cancelación servicios trabajo social marzo de 2016	4.000.000
25-feb-16	Cancelación servicios ingeniera ambiental febrero de 2016	4.000.000
25-feb-16	Cancelación servicios trabajo social febrero de 2016	4.000.000
<b>Total</b>		<b>64.325.000</b>

Fuente: Informe mensual de interventoría No. 8 (folio 191-219)

De conformidad con lo anterior, se solicitó a la entidad adjuntar los informes y/o justificación de la interventoría aprobando la cancelación de los servicios de trabajo social e ingeniería ambiental. IDIGER mediante comunicación 2019EE12622 del 2 de septiembre de 2019, indicó que el interventor por solicitud realizada por correo electrónico remitió el oficio CI-137-2015-CSSI-238 del 30 de agosto de 2019, en el cual, el representante legal de la interventoría adjuntó un cuadro y soportes del valor reconocido en el acta de recibo final de obra. Analizada la información, se presentan las siguientes observaciones:

***Cuadro No. 26 Relación de documentos autorizados y avalados por la interventoría para soportar pagos durante la suspensión del contrato***

Cifras en pesos

FECHA	CONCEPTO	VALOR	VALOR AUTORIZADO	OBSERVACIONES
29-feb-16	Pago seguridad privada feb-2016. Factura 0455	5.500.000	3.550.000	
31-mar-16	Pago seguridad privada mar-2016. Factura de venta 0483	5.500.000	3.550.000	
30-abr-16	Pago seguridad privada abr-2016. Factura de venta 0504	5.500.000	3.550.000	
31-may-16	Pago seguridad privada may-2016. Factura de venta 0530	5.500.000	3.550.000	
30-jun-16	Pago seguridad privada jun-2016. Factura de venta 0584	5.500.000	3.600.000	
02-mar-16	Servicio de seguridad febrero de 2016	5.483.342	3.341.600	Soporte repetido, se pagó según factura 0455
31-mar-16	Servicio de seguridad marzo de 2016	5.483.342	3.341.600	Soporte repetido, se pagó según factura 0483



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

FECHA	CONCEPTO	VALOR	VALOR AUTORIZADO	OBSERVACIONES
29-abr-16	Servicio de seguridad abril de 2016	5.483.342	3.341.600	Soporte repetido, se pagó según factura 504
22-jul-16	Vigilancia abril, mayo, junio de 2016	16.450.026	10.547.000	Soporte repetido, se pagó según factura 504, 530 y 584
31-may-16	Servicios de seguridad mayo de 2016	5.483.342	3.341.600	Soporte repetido, se pagó según factura 530
30-jun-16	Servicio de seguridad junio de 2016	5.483.342	3.341.600	Soporte repetido, se pagó según factura 584
16-feb-16	Cancelación arriendo oficina Juan amarillo febrero de 2016	965.000	882.500	Soporte repetido
18-feb-16	Pago junta de acción comunal febrero	965.000	882.500	
02-mar-16	Arriendo oficina Juan Amarillo mar-2016	965.000	882.500	
29-mar-16	Arriendo oficina Juan Amarillo abr-2016.	965.000	882.500	
24-may-16	Arriendo oficina Juan Amarillo may-2016	965.000	882.500	
13-jun-16	Arriendo oficina Juan Amarillo jun-2016	965.000	882.500	
<b>Total</b>		<b>77.156.736</b>	<b>50.350.000</b>	

Fuente. Adaptado de la comunicación CI-137-2015-CSSI-238 del 30 de agosto de 2019

Se observa detrimento por doble reconocimiento en los pagos de seguridad y arriendo que ascienden a la suma veintiocho millones ciento doce mil quinientos pesos (\$28.112.500), el cual se obtiene de la diferencia del valor autorizado y pagado por la interventoría en el acta aclaratoria del acta de recibo a satisfacción del contrato 495 de 2014 (\$50.325.000), menos el valor ajustado a los soportes de vigilancia y arriendo que corresponde a la suma de \$22.212.500.

Teniendo en cuenta que este contrato fue financiado con recursos de IDIGER y del Fondo de Desarrollo Local de Suba - FDLS, en una proporción de 75% y 25%, respectivamente, el valor del fiscal para la entidad auditada (IDIGER) corresponde a veintidós millones ochenta y cuatro mil trescientos setenta y cinco pesos (\$21.084.375).



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Frente a los recursos del FDLS, se remitirá este informe a la Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local de la Contraloría de Bogotá D.C., para lo pertinente.

**Cuadro No. 27 Relación de pagos autorizados y avalados por la interventoría de conformidad con los soportes documentales**

Cifras en pesos

FECHA	CONCEPTO	VALOR	VALOR AUTORIZADO INTERVENTORÍA
29-feb-16	Pago seguridad privada feb-2016. Factura 0455	5.500.000	3.550.000
16-feb-16	Arriendo oficina Juan Amarillo feb-2016	965.000	882.500
02-mar-16	Arriendo oficina Juan Amarillo mar-2016	965.000	882.500
31-mar-16	Pago seguridad privada mar-2016. Factura de venta 0483	5.500.000	3.550.000
29-mar-16	Arriendo oficina Juan Amarillo abr-2016.	965.000	882.500
30-abr-16	Pago seguridad privada abr-2016. Factura de venta 0504	5.500.000	3.550.000
24-may-16	Arriendo oficina Juan Amarillo may-2016	965.000	882.500
31-may-16	Pago seguridad privada may-2016. Factura de venta 0530	5.500.000	3.550.000
13-jun-16	Arriendo oficina Juan Amarillo jun-2016	965.000	882.500
30-jun-16	Pago seguridad privada jun-2016. Factura de venta 0584	5.500.000	3.600.000
<b>Total</b>		<b>32.325.000</b>	<b>22.212.500</b>
<b>Total reconocida en el acta de recibo final</b>		<b>50.325.000</b>	
<b>Diferencia</b>		<b>28.112.500</b>	
<b>Recursos IDIGER</b>		<b>21.084.375</b>	
<b>Recursos Fondo de Desarrollo Local de Suba</b>		<b>7.028.125</b>	

Fuente. Elaborado por el equipo auditor con base en el Contrato 495 de 2014

El 5 de noviembre de 2016, se suscribió el acta aclaratoria del recibo a satisfacción del contrato 495 de 2014 por valor de \$1.638.729.396, el cual fue cancelado en su totalidad de la siguiente forma:

**Cuadro No. 28 Resumen de pagos realizados al contrato de obra**

Cifras en pesos

Pago	Acta de pago	Valor del acta de pago	Fecha certificado de cumplimiento de obligaciones expedido por el supervisor	Valor certificado por el supervisor	No. Orden de pago	Valor orden de pago



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Pago	Acta de pago	Valor del acta de pago	Fecha certificado de cumplimiento de obligaciones expedido por el supervisor	Valor certificado por el supervisor	No. Orden de pago	Valor orden de pago
1	01-dic-15	200.780.057	15-dic-15	200.780.057	5586	200.780.057
2	18-dic-15	416.481.723	21-dic-15	416.481.723	5616	416.481.723
3	01-jun-16	354.000.000	13-jun-16	354.000.000	243	354.000.000
4	12-oct-16	260.472.532	18-oct-16	260.472.532	777	253.684.463
					787	6.788.069
5	20-oct-16	240.857.146	15-nov-16	240.857.146	4194	240.857.146
6	05-nov-16	166.137.938	08-feb-17	166.137.938	1707	166.137.938
<b>TOTAL</b>		<b>1.638.729.396</b>		<b>1.638.729.396</b>		<b>1.638.729.396</b>

Fuente. Elaborado por el equipo auditor con documentos soporte del expediente contractual

Esta situación, se presentó por la falta de revisión en el momento de avalar y reconocer las erogaciones generadas durante la suspensión del contrato, ocasionando un 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.

Las diferencias se presentan por falencias en la labor de interventoría y supervisión establecida para los contratos de obra.

Lo anteriormente descrito, conllevó 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 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Lo señalado vulnera los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Además puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

**Análisis de la respuesta:**

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2019-23537 ambos del 26 de septiembre de 2019, se desvirtúa la incidencia fiscal dado que según comunicación 2019ER18092 del 24 de septiembre de 2019, el interventor y contratista adjuntaron la relación del valor cancelado por pago de vigilancia, administración y salón comunal, indicando que fue necesario vincular a una trabajadora social e ingeniera ambiental durante la suspensión del contrato para *“atender las inquietudes e inconformidades de la*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

comunidad del sector”. Una vez verificados los soportes documentales, se observó que la información es consistente con el valor reconocido en el acta de recibo final de obra del contrato 495 de 2014.

No obstante, se mantiene la incidencia disciplinaria ya que los documentos del expediente y los enviados como respuesta al informe preliminar carecen de un aval de la supervisión e incluso la información solicitada por este Órgano de Control siempre fue solicitada a la interventoría, desconociendo la labor de la supervisión . Así mismo, esta información debía estar contenida en el expediente contractual, sin embargo, fue necesario solicitarla en dos oportunidades, con respuestas diferentes en ambos casos, lo que generó dilaciones en el proceso auditor. Aunado a lo anterior, en comunicación 2-2019-18617 del 29 de agosto de 2019, se solicitó a la entidad adjuntar los informes de actividades de los profesionales que estuvieron vinculados durante la suspensión del contrato (ingeniero ambiental y trabajador social), a lo que se dio respuesta mediante radicado 2019EE12622 del 2 de septiembre de 2019, indicando que el valor reconocido en el acta de recibo a satisfacción correspondía a soportes de administración, vigilancia y salón comunal.

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.

### *3.1.3.7 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por insuficiencia en la garantía de responsabilidad civil extracontractual en el marco del contrato de obra 495 de 2014*

El 29 de diciembre de 2014 se suscribió el contrato de obra 495 de 2014, cuyo objeto era: “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 FOPAE –ahora IDIGER y el FDL de Suba”, por valor de \$1.224.946.243, es decir 1988,5 SMMLV.

En la cláusula novena del contrato se establecieron las garantías del contrato, entre las que se encontró la de: “responsabilidad extracontractual por 200 SMLMV, con una duración igual a la del Contrato, contados a partir de la suscripción del mismo”.

El contratista a través de Seguros del Estado S.A. amparo el contrato con la póliza de responsabilidad civil extracontractual - RCE No. 37-40-101009088 del 06 de enero de 2015, asegurando la suma de \$128.870.000, es decir 200 SMMLV.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

El 5 de septiembre de 2016, se suscribió una adición por valor de \$413.783.153, para un total del contrato de \$1.638.735.396, es decir 2.377 SMMLV. Para este caso, el contratista mediante anexo 9 del 7 de septiembre de 2016, modificó la garantía de RCE con un valor asegurado de \$128.870.000, es decir 200 SMMLV.

En el numeral segundo del artículo 126 del Decreto 1510 de 2013 (vigente para la época de los hechos) se estableció que el valor asegurado para la garantía de RCE es de: *“trescientos (300) SMMLV para contratos cuyo valor sea superior a mil quinientos (1.500) SMMLV e inferior o igual a dos mil quinientos (2.500) SMMLV”*. (Subrayado fuera de texto).

Se concluye, que la entidad desde el inicio del contrato no cumplió con lo establecido en la norma precitada, dado que debía asegurarse el amparo de responsabilidad civil extracontractual con 300 SMMLV y no con 200, como ocurrió en este caso.

La anterior situación, se presentó por desconocimiento de las normas y procedimientos establecidos por la entidad para las garantías de Responsabilidad Civil Extracontractual. Así como, también obedece a una falta de seguimiento de la interventoría, al no verificar que por motivo de las modificaciones suscritas en el marco del contrato, era necesario ajustar los montos de las garantías respectivas.

Por consiguiente, se presentó incumplimiento de lo señalado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, numeral segundo del artículo 126 del Decreto 1510 de 2013, los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Igualmente, puede estar incurso en las causales disciplinables de la Ley 734 de 2002.

#### **Análisis de la respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2019-23537 ambos del 26 de septiembre de 2019, no se desvirtúa la observación dado que la norma estipula que la tasación de la garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual debe realizarse con base en el valor de los salarios mínimos del contrato, sin embargo, tanto la entidad como el interventor tenían la obligación de dar cumplimiento a la norma, situación que no ocurrió.

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.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

3.1.3.8 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la supervisión del convenio 411 de 2014, contrato de obra 495 de 2014 y contrato interadministrativo 382 de 2018.

#### Caso 1. Convenio 411 de 2014

##### **Plan de trabajo y entrega de informes mensuales**

El 29 de septiembre de 2014, IDIGER suscribió con el Fondo de Desarrollo Local de Suba el convenio interadministrativo 411 de 2014 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 numeral 2.3.2. Obligaciones del FOPAE (hoy IDIGER), se establecieron entre otras las siguientes:

*“d). Designar los integrantes del Comité Técnico del convenio por parte del FOPAE en los términos de la cláusula 5.1 del presente convenio.*

*g). Entregar un informe de ejecución financiera mensual al comité de convenio.”*

En el numeral 2.2.1 de los estudios previos del Convenio se estableció dentro de los productos a obtener con la ejecución de esta contratación: *“un plan de trabajo aprobado por el comité del convenio y un informe mensual técnico y financiero de avance en la ejecución de actividades del convenio el cual será elaborado por el FOPAE”*.

El 8 de enero de 2015, se suscribió la aclaración 1 y modificación 1 al convenio interadministrativo, en donde en la cláusula octava se incluyó lo siguiente: *“se conformará un comité técnico a partir de la fecha de suscripción del presente convenio, el cual será integrado por el supervisor del Convenio y un funcionario de cada una de las entidades delegado de manera oficial y facultado con voz y voto”*.

Este Órgano de Control solicitó a IDIGER, el plan de trabajo aprobado por el comité técnico, a lo cual la entidad mediante comunicación 2019EE11367 del 12 de agosto de 2019, indicó que: *“Los comités técnicos se realizaron en IDIGER, en la Alcaldía de Suba y en la Secretaría Distrital de Ambiente, y en concordante con la dinámica de los convenios, a medida que avanzaban las etapas del mismo, se fueron ajustando los planes de trabajo y priorizando las diferentes actividades tendientes a cumplir con los objetivos del mismo. En las carpetas del convenio 411 se pueden verificar los temas tratados en cada comité técnico, los avances, las dificultades y los compromisos, lo cual constituye en cada caso el plan de trabajo tendiente a lograr los objetivos y metas propuestas en el convenio 411 tal (...).”*



### *“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Así mismo, frente a la entrega de los informes mensuales financieros y técnicos, la entidad en la misma comunicación indicó que no fue necesario en principio entregar informes financieros, ya que no se había ejecutado ningún recurso, y que era en las reuniones técnicas de seguimiento que se abordaban los temas de avance de obra y demás aspectos relacionados con la ejecución del convenio.

Adicionalmente, se reportó que en el mes de agosto de 2017 *“se hizo entrega a la delegada al Convenio por parte de la Alcaldía Local de Suba de una carpeta física que contenía la totalidad de documentos que reposaban en la carpeta del convenio 411 llevada por el IDIGER (...)”*. Sin embargo, no hay registro que acredite tal situación.

Se evidencia una falta de supervisión, por parte de IDIGER frente a las obligaciones del convenio dado que no se encontró en el expediente el plan de trabajo debidamente suscrito por el comité técnico y al realizar la solicitud a la entidad tampoco fue entregado dicho documento.

De otro lado, IDIGER, como administrador de los recursos del Fondo de Desarrollo Local de Suba, adquirió el compromiso de remitir mensualmente informes técnicos y financieros de la ejecución del convenio, situación que no ocurrió, dado que no se evidenciaron en el expediente oficios de remisión de estos informes y como lo menciona la entidad en su comunicación del 12 de agosto de 2019 fue solamente hasta el mes de agosto de 2017 que se entregó esta información a la Alcaldía de Suba, es decir cuando los contratos de obra e interventoría ya habían terminado.

Las anteriores situaciones generan una debilidad en la supervisión ya que no se cumplió con lo pactado en el estudio previo, convenio y las modificaciones respectivas.

### ***Obligaciones derivadas del Permiso de Ocupación de Cauce***

En el marco del convenio, fue necesario tramitar ante la Secretaría Distrital de Ambiente el Permiso de Ocupación de Cauce, el cual fue otorgado mediante resolución 01816 del 7 de octubre de 2015, por el termino de 6 meses. En el inciso siete del numeral 5.24 del artículo segundo de la resolución 01816 se estableció que: *“El INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO” debe presentar un informe mensual y final a la Autoridad ambiental mediante el cual se informen las actividades realizadas y/o culminadas, así como el cumplimiento a las fichas de manejo ambiental presentadas para solicitud del presente permiso. El informe mensual deberá ser presentado a la Secretaria Distrital de Ambiente, al mes vencido, contado desde el día de inicio de actividades, el informe final, quince (15) días hábiles posteriores a la culminación de las obras aprobadas”*.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Las obras iniciaron el 14 de octubre de 2015 y fueron suspendidas entre el 10 de febrero y el 5 de julio de 2016 dado que fue necesario ajustar los diseños y nuevamente tramitar el Permiso de Ocupación de Cauce - POC, el cual fue aprobado por la Secretaría Distrital de Ambiente mediante resolución 00480 del 6 de mayo de 2016.

Mediante comunicación 1-2019-20226 del 21 de agosto de 2019, la Secretaría Distrital de Ambiente, informó que mediante comunicación 2016EE15388 (radicado IDIGER) del 27 de diciembre de 2016 se remitieron los informes mensuales 4, 5, 6, 7 y 8.

No obstante lo anterior, el IDIGER mediante comunicación 2019EE11367 del 12 de agosto de 2019, manifestó que los informes mensuales 1 y 2 fueron remitidos mediante comunicación 2016EE243 del 7 de enero de 2016 y el informe 3 fue remitido el 24 de febrero de 2016 con el radicado 2016EE1956.

Del análisis de la información, se concluye que la obligación del IDIGER derivada del POC, de remitir informes mensuales no fue enviada en oportunidad a la Secretaría Distrital de Ambiente como lo establecían las resoluciones respectivas. Para el caso del cuarto informe, el corte fue el 9 de febrero de 2016, sin embargo el informe fue remitido el 27 de diciembre de 2016.

Aunado a lo anterior, se observó que el no remitir los informes en oportunidad no fue el único incumplimiento relacionado con el POC. A continuación se listan, las comunicaciones de la Secretaría Distrital de Ambiente- SDA donde solicita que se ejecuten las obras de conformidad con lo aprobado y reitera el envío de los informes.

1. Radicado 2016EE04006 (radicado SDA) del 07 de enero de 2016 (solicitud de informes y presunto incumplimiento de los diseños y condiciones aprobadas en el POC).
2. Radicado 2017EE41130 (radicado SDA) del 27 de febrero de 2017 (información inconsistente relacionada con los informes recibidos).
3. Radicado 2017EE184561 (radicado SDA) del 21 de septiembre de 2017 (solicitud de informe final consolidado).

#### Caso 2. Contrato de obra 495 de 2014

#### ***Ítems no previstos y especificaciones técnicas respectivas***

Con el fin de realizar seguimiento a las actividades del contrato de obra 495 de 2014, IDIGER suscribió el contrato de interventoría 137 de 2015 cuyo objeto era la:



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

*“Interventoría, administrativa, técnica, financiera, social y ambiental al contrato para 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 IDIGER y el FDL de Suba”.*

En el numeral 28 de la cláusula 2.2.1.1. Obligaciones específicas del contratista se estableció: *“para aquellas actividades que no se encuentran expresamente pactadas en el contrato de obra, pero que deban realizarse, la interventoría deberá efectuar el análisis de precios unitarios de dichas actividades, asegurándose de su correspondencia con los precios de mercado y de la propuesta del contratista y con base en lo anterior aprobar o desaprobar los precios unitarios presentados por el contratista; Los precios unitarios que se aprueben bajo estas circunstancias, deberán ser presentados por el interventor junto con el informe mensual correspondiente, para conocimiento y revisión del Supervisor designado por la entidad. Antes de iniciar cualquier obra adicional, se debe contar con la respectiva modificación contractual y respaldo presupuestal.”* (Subrayado fuera de texto).

En el marco del contrato se aprobaron y ejecutaron 23 ítems no previstos, los cuales según el numeral 28 debían ser aprobados por la interventoría. En el expediente no se encontraron los precios de mercado de los ítems no previstos 15 al 23. Por lo que se solicitaron a la entidad, la cual mediante comunicación 2019EE11367 del 12 de agosto de 2019 remitió el radicado 2016ER11365 del 8 de julio de 2016 suscrito por el interventor en donde se encuentran únicamente los análisis de precios unitarios, sin embargo, se desconoce el análisis y precios del mercado realizado por la interventoría en especial para los ítems no previstos 19, 20 y 22 relacionados con el diseño florístico. Se desconoce el valor del material vegetal terrestre (herbáceo y arbustivo), material acuático, sustrato, transporte de especies, polisombra, cal, plástico, entre otros.

De otro lado, en el numeral nueve de la cláusula 2.2.1.1. Obligaciones específicas del contratista se estableció: *“supervisar la ejecución de los trabajos de tal manera que correspondan a lo que se contempla en los diseños, planos y especificaciones técnicas, y que se cumpla a cabalidad con las especificaciones allí presentes”.*

Durante el ejercicio auditor, se solicitó el certificado de calidad y origen del material vegetal terrestre y acuático, a lo que la entidad mediante comunicación 2019EE12089 del 21 de agosto de 2019, indicó que: *“inicialmente se llevó a cabo una búsqueda en el archivo magnético y físico del proceso contractual y no encontró la documentación solicitada (...)”.*

Las anteriores situaciones, indican que la interventoría no desarrolló las labores asignadas, dado que autorizó ítems no previstos desatendiendo el análisis que debía realizar con los precios del mercado del momento, así mismo no dejó constancia de la calidad y certificación del material vegetal, situaciones que se traducen en incumplimiento del contrato. De igual forma, estas labores debieron ser verificadas por



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

el supervisor durante el ejercicio contractual, hecho que no ocurrió dado que, como lo expresa la entidad en su comunicación del 21 de agosto de 2019, la información requerida por este Órgano de Control fue solicitada a la interventoría ya que no reposa en el expediente respectivo.

### Caso 3. Contrato Interadministrativo 382 de 2018

El contrato interadministrativo 382 de 2018, fue celebrado entre el IDIGER y la Defensa Civil de Colombia con el fin de realizar la: *“Prestación de servicios de vigías y brigadas especializadas con énfasis en prevención, detección y atención de incidentes forestales, apoyo en asistencia humanitaria y atención de emergencias en Bogotá D.C.”*, por un valor inicial de \$1.261.119.549.

No obstante al realizar la evaluación de algunas de las obligaciones de ambas partes, se logró evidenciar ciertas inconsistencias que no fueron advertidas por la supervisión como se detallan a continuación:

#### **Talento humano**

Se evidenció que fueron prestados los servicios de 49 brigadistas y 11 vigías de conformidad con las obligaciones contraídas; sin embargo se observó debilidades en la organización de la información que respaldó su ejecución.

Mediante respuesta Radicada No. 2019EE12438 del 05 de septiembre de 2019 la Entidad, entregó una relación de brigadistas y vigías en tabla de Excel y archivos pdf, la cual presentó las siguientes inconsistencias:

Situación 1: La información que entregó el IDIGER presentó para el mes de diciembre de 2018 a enero de 2019 una diferencia de 12 personas respecto a la información que se encuentra en el expediente del contrato, sin embargo al constatar las planillas de pago de Seguridad Social y Eps se observa la vinculación de las 60 personas asignadas para la prestación del servicio.

Situación 2: En la revisión del expediente contractual se observaron soportes mensuales de las planillas de Asopagos que corresponden al pago del personal global de la Defensa Civil y no únicamente de los brigadistas y vigías pertenecientes al contrato interadministrativo 382, es decir no se tiene la información del contrato organizado y separado de las otras actividades que desempeña la DCC.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

De acuerdo al *“Manual de contratación”* de IDIGER en el capítulo IV, Etapa contractual se indica *“El IDIGER debe verificar que el contratista se encuentre al día en el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales”*, igualmente en el capítulo V se establecen las *“Prohibiciones o limitaciones a los supervisores e interventores”* se indica *“Están prohibidas las siguientes prácticas: Omitir la obligación de exigirle al contratista, como requisito para el pago, efectuar mes a Mes los pagos de salud, pensión y parafiscales (cuando sea del caso).”*

***Entrega de dotación***

Según lo estipulado en las obligaciones generales de la Defensa Civil en el numeral 8, se indicó que se debían: *“Recibir los equipos, herramientas, accesorios y demás elementos, los cuales se entregarán mediante actas, que forman parte integrante del presente contrato”*. A su vez en el plan de comunicaciones y en el cronograma, se indicó que para el mes de diciembre de 2018, se entregarían los implementos de dotación pactados en los estudios previos.

Debido a que dichos elementos no se encontraban claramente determinados ni en cantidad ni en características técnicas en los estudios previos, se solicitó indicar cuales eran dichas herramientas de trabajo a lo que el IDIGER dio traslado de dicha solicitud al contratista. Mediante Radicado No. 2019EE11084 del 08 de agosto de 2019 la Entidad informó que: *“En respuesta (Oficio DCC 2019ER14799) el contratista relacionó la siguiente información:*

*Herramientas:*

- *Pala*
- *Azadón*
- *Pica*
- *Machete*
- *Bate fuegos*
- *Bombas de espalda*
- *Mc leod*
- *Rozon*
- *Segadora guadañadora*
- *Motosierra de espalda larga*
- *Motobomba mark 3 con accesorios*
- *Binoculares*
- *Radio portátil”*

*Dotación:*

- *Uniforme (2 piezas)*
- *Camibuso*



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

- *Botas*
- *Cinturón*
- *Gorra*
- *Guantes*
- *Protector respiratorio*
- *Cartucho respirador*
- *Pava”*

Según lo establecido en el Contrato todos los elementos deberían ser entregados mediante *“ACTA DE ENTREGA DE BIENES A BRIGADAS FORESTALES POR PARTE DE LA SECCIONAL BOGOTÁ”*. Al evaluar dichas actas de entrega se observó que los elementos entregados a los brigadistas el 5 de diciembre de 2018, se encontraban en mal estado, como se señala a continuación: *“OBSERVACIONES: 1 Mascara sin filtro, 1 batefuego en mal estado y 1 mascara sin filtro. Y boquilla de bomba de espalda en mal estado”*.

También se logró evidenciar que para el caso del acta de entrega de marzo de 2019, los elementos de dotación *“61 pares de botas, camibusos y reatas”*, fueron aportados a los brigadistas y vigías tres meses después de lo pactado en el cronograma inicial de actividades.

En dichas actas no se evidenció la entrega de los uniformes de dos piezas, igualmente se logró establecer que algunas de las cantidades de los implementos no eran proporcionales con el talento humano del convenio como lo fue el caso de las pavas, entre otros elementos.

A su vez, no se observó la entrega de toda la dotación relacionada en el Radicado N° 2019EE11084 del 08 de agosto de 2019 para la fecha inicialmente establecida.

Aunado a lo anterior, este Órgano de Control estableció mediante acta de visita administrativa No. 4 del 28 de agosto de 2019 que: *“en relación a la dotación correspondiente a los guantes, buf y chaquetas estos no fueron entregados. La contraloría, al preguntar a la DCC sobre estos elementos, se les respondió que cada vigía debe comprarlos”*. Cabe resaltar que para el caso de los guantes, estos debían ser entregados como dotación.

Al evidenciar que no toda la dotación y herramientas fue entregada en el momento oportuno, mediante comunicado 2019ER16725 del 04 de septiembre de 2019, la entidad indicó que *“(…) igualmente es propicio señalar que la Defensa Colombiana dentro de sus lineamientos internos establece planes de distribución de dotación a sus voluntarios mismo personal que en momento de requerirse es contratado para la ejecución de las actividades a lugar, entendiéndose que el personal dispuesto para el desarrollo del Contrato Interadministrativo 382-2018, ya contaba previo a la suscripción de este con la dotación de uso exclusivo de la Defensa Civil Colombiana (...)”*



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

No obstante lo señalado se entiende que se destinaron unos recursos mensuales para cumplir con el ítem de dotación y herramientas, situación que debió ser correctamente verificada desde la supervisión.

Así las cosas se determinó la inobservancia en el cumplimiento de las *“OBLIGACIONES GENERALES DE LA DEFENSA CIVIL”*, donde se indicó:

*“2. Cumplir con el cronograma y plan de trabajo operativo aprobado por el IDIGER.*

*3. Garantizar el equipo de trabajo propuesto de vigías y las brigadas especializados con el personal idóneo, con la capacitación entrenamiento, equipos y herramientas necesarias para la prestación de los servicios”.*

La anterior situación puede poner en riesgo la salud e integridad de los brigadistas y vigías, contraviniendo así lo que manifestó la Entidad mediante comunicación No. 2019EE11084 del 08 de agosto de 2019: *“El IDIGER contempla para el personal que desarrolla actividades inherentes a los incendios forestales: i) equipos de protección individual que los protejan de las elevadas temperaturas, de la emisión de partículas incandescentes, del desprendimiento de humo y gases tóxicos, de las propias llamas del incendio, de las descargas de grandes masas de agua y de la vegetación que puede arañar el cuerpo; y ii) equipos complementarios que permitan desarrollar su labor en perfectas condiciones. En este sentido, su buscó que el contratista cumpliera con dichos requerimientos, para lo cual, la Defensa Civil Colombiana, proporcionó las herramientas y EPP a los brigadistas y vigías, en el marco del contrato interadministrativo 382 de 2018. Por lo anterior, se dio traslado de su solicitud (Oficio IDIGER 2019EE10697), para presentar el correspondiente detalle”.* (Subrayado fuera de texto).

### ***Vehículos y motos***

El contrato interadministrativo estableció, que para cada brigada permanente se contaría con un vehículo 4 por 4 y una motocicleta con disponibilidad permanente a todo costo, a su vez se señaló que para las brigadas de temporada se incluiría un vehículo para forestales 8 por 8 y una motocicleta.

Por medio de radicado No. 2019EE11084 del 08 de agosto de 2019 la Entidad adjuntó una relación de los vehículos utilizados durante la ejecución del convenio (motocicletas y carros) indicando las placas de cada uno. Cabe señalar que a pesar de que este equipo auditor solicitó las características de cada vehículo, estas no fueron suministradas.

Al realizar la revisión de los soportes allegados, se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

#### ***Cuadro No. 29 Inconsistencias de los vehículos***

76

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

Cra. 32 A No. 26 A 10

Código Postal 111321

PBX 3358888



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

PLACA	SOAT	SEGURO	TIPO VEHÍCULO
OJX866	Vigente	Vigente	CAMIONETA
ODT118	Sin soporte	Vigente	CAMIONETA
OJX258	Sin soporte	Vigente	CAMIONETA
OBG975	Sin soporte	Vigente	CAMIONETA
OJX906	Vigente	Vigente	CAMIONETA
OBE755	Vigente	Vigente	CAMIONETA
BUA69	Vigente	Vigente	MOTO
BUA71	Vigente	Sin soporte	MOTO
BUA74	Vigente	Sin soporte	MOTO
CHM01D	Vigente	Vigente	MOTO
CHM02D	Vigente	Vigente	MOTO
AFE13C	Vigente	Vigente	MOTO
SJL83B	Vigente	Vigente	MOTO
CTQ16-C	Sin soporte	Vigente	MOTO-CARRO

Fuente: Radicado N° 2019EE11084 del 08 de agosto de 2019

Por otra parte se observó en el expediente contractual que existen vehículos que no fueron relacionados en la solicitud de información como fue el caso de las motocicletas AFC10, ABV71C, encontrados en el segundo pago del convenio.

A su vez se evidenció la relación del vehículo “moto-carro”, el cual no fue establecido en los estudios previos.

### **Control y Seguimiento de las garantías**

En la cláusula 11 del Contrato Interadministrativo 382 de 2018, se establecieron las garantías según lo estipulado en el Decreto 1082 de 2015, donde se amparó lo siguiente:

- a. **Pago anticipado** Por el 100% del valor del primer pago con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y seis (06) meses más, contados a partir de la suscripción de contrato.*
- b. **Cumplimiento del contrato:** por el 20% del valor del contrato, con una duración igual al plazo de ejecución y seis (06) meses más, contados a partir de la suscripción del mismo.*
- c. **Calidad del servicio:** por el 10% del valor total del contrato, con una duración igual a la del contrato y seis (06) meses más, contados a partir de la suscripción del mismo.*
- d. **Amparo de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones:** por el 5% del valor del contrato con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y tres (03) años más contados a partir de suscripción del contrato.*



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

**e. Responsabilidad Civil Extracontractual:** Por 300 SMMMLV con una vigencia desde el día de inicio del contrato hasta la finalización del plazo de ejecución del mismo.” (Subrayado fuera de texto).

Se logró evidenciar en el expediente contractual a folio 148, que la póliza de seguro No. 33-40-101051308 de responsabilidad civil extracontractual Seguros del Estado presentó su vigencia en el periodo comprendido del 03 de diciembre de 2018 hasta el 03 de junio de 2019.

El contrato tuvo inicio de ejecución del día cinco (05) de diciembre de 2018 con una duración de seis (06) meses es decir hasta el mes de junio de 2018, posteriormente se realizó una prórroga por cinco (05) meses y una adición por el valor de \$619.094.590 suscrita el día 31 de mayo de 2019, lo que indica que la finalización de la ejecución del contrato estaría contemplada para el mes de noviembre de 2019.

No obstante lo anterior no se observó una modificación o ampliación de la póliza de responsabilidad civil extracontractual, en virtud de la prórroga y adición suscrita en el presente contrato, dejándolo desamparado por cinco (05) meses aproximadamente.

Aunado a lo descrito, se evidenció que fue generada la Orden de pago No. 11983 con fecha del 08 de agosto de 2019 con las pólizas vencidas.

En cuanto a la póliza de seguro de cumplimiento Estatal No.33-44-101179475 con fecha de expedición del 05 de diciembre de 2018, se observó que al no realizarse la modificación y ampliación de esta, los amparos estipulados no cumplen en términos de vigencia y monto asegurado según lo modificado por medio de la adición y prórroga del día 31 de mayo de 2019.

La anterior situación, obedece a una falta de seguimiento de la supervisión al no verificar las modificaciones suscritas en el marco del contrato para así generar los ajustes y ampliación de las garantías respectivas.

### ***Inconsistencia en los soportes***

Por medio de reiteradas solicitudes, este Órgano de Control solicitó de manera puntual, los soportes, facturas y planillas en relación a la capacitación, dotación y herramientas recibidas por los brigadistas y vigías producto de las obligaciones generales y específicas que constituyó la Defensa Civil de Colombia ante el IDIGER.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

No obstante desde la primera comunicación con Radicado No. 2019EE11084 del 08 de agosto de 2019, los interrogantes fueron remitidos a la Defensa Civil de Colombia, para su respuesta y diligenciamiento. A pesar de lo descrito el IDIGER indicó lo siguiente para el caso de la relación solicitada de brigadistas y vigías adscritos durante la ejecución del contrato: *“De conformidad con las funciones de supervisión del contrato, y en relación a la ejecución del mismo se consideró que no concuerda la relación del personal reportada por los informes mensuales presentados por la Defensa Civil (...)”*.

De lo anterior se desprende que la supervisión del contrato interadministrativo no exigió con rigor el cabal cumplimiento de las obligaciones al contratista, configurándose una violación a lo previsto en el Manual de Supervisión interno de IDIGER, dónde se prevé y se describe a detalle lo relacionado con las responsabilidades de los ejecutores de la supervisión en temas contractuales en la entidad.

Según lo establecido en el capítulo V del Manual de supervisión de la Entidad:

*“El objeto de la Supervisión o de la Interventoría, según el caso, es la vigilancia y control sobre la correcta y debida ejecución de los contratos que suscribe, inherentes a la actividad que adelanta el IDIGER, adoptando las medidas necesarias para ello, con el único propósito de garantizar los intereses del IDIGER”*

Así mismo deberá mostrar pertinencia en cuanto a lo *“técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico que se realiza sobre el cumplimiento del objeto y obligaciones del contrato”*. Como también: *“Asegurar el cumplimiento de las obligaciones pactadas logrando que se desarrolle el objeto del contrato o convenio, dentro de los presupuestos de tiempo, modo, lugar, calidad, cantidad e inversión previstos originalmente, para proteger efectivamente los intereses del IDIGER”*. (Subrayado fuera de texto).

Para el caso del Contrato Interadministrativo se observó que el supervisor presentó debilidades en el seguimiento técnico y financiero que debía realizar a las obligaciones contractuales relacionadas con aspectos relevantes como son el talento humano, dotación, vehículos, garantías e inconsistencias en los soportes presentados en los respectivos informes mensuales.

Lo evidenciado se presenta por falta de conocimiento de las obligaciones como interventor y/o supervisor, desconocimiento de la normatividad y la ausencia de mecanismos de control.

Lo descrito, conllevó al incumplimiento de lo señalado en artículo 3 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. De igual forma, lo contemplado en el Manual de Contratación de la



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

entidad. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002.

#### **Análisis de la respuesta:**

Estudiada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con No.1-2019-23537, ambos del 26 de septiembre de 2019, no se desvirtúa la observación, teniendo en cuenta lo siguiente, en cada caso.

#### **Convenio 411 de 2014**

La Entidad indicó que *“se remitió mediante el oficio con radicado de salida IDIGER 2018EE4455 del 5 de Abril de 2018, informe que comprende el detalle financiero consolidado del convenio y de los contratos derivados de este”*. Al revisar este soporte se evidenció que el oficio fue dirigido a la Alcaldía de Suba, producto de una solicitud de información y la remisión de los informes financieros, esta situación confirma que la obligación de envío de información no fue oportuna, como ya se había descrito en el informe preliminar.

Frente al plan de trabajo, este no se encontró suscrito como lo contempló el convenio y los documentos previos a este.

Se mantiene la observación, dado que no se cumplieron las obligaciones pactadas en el Convenio 411 de 2014, en lo relacionado con la oportunidad e información constante que debía remitirse al cofinanciador.

#### **Contrato de Obra 495 de 2014**

La Entidad, informó que *“ante la situación presentada se ha venido fortaleciendo las acciones de control y seguimiento al cumplimiento de los procedimientos definidos a la aprobación de los No Previstos por parte de la interventoría”*, por lo que se da la razón a este Órgano de Control.

#### **Contrato Interadministrativo No. 382 de 2018**

Con respecto al talento humano, la Entidad no brindó los soportes necesarios para desvirtuar la observación, toda vez que las inconsistencias en relación a las planillas mes a mes presentadas a este equipo auditor en archivo de Excel evidenciaron diferencias versus la información consignada en el expediente contractual.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

En relación a la dotación y herramientas, se evidenció que algunos elementos entregados a los brigadistas, se encontraban en mal estado de acuerdo al “ACTA DE ENTREGA DE BIENES A BRIGADAS FORESTALES POR PARTE DE LA SECCIONAL BOGOTÁ” del 5 de diciembre de 2018, aunado a lo anterior por medio de visita administrativa se observó que el vigía no contaba con la dotación completa.

Para el caso de los vehículos, la Entidad no adjuntó los aportes que dieran cuenta de que todos los vehículos relacionados contaran con la documentación necesaria para su operación.

En cuanto a las garantías, IDIGER adjuntó los soportes que dieron cuenta de su cumplimiento por tanto esta parte de la observación se retira.

Por último con respecto al seguimiento realizado por la supervisión en cuanto a los factores financieros, administrativos y contables, este Órgano de Control evidenció que en los informes mensuales dichos componentes no están desarrollados.

Se reitera que: “La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos”.<sup>7</sup>

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.

**3.1.3.9 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$134.817.854 y presunta incidencia disciplinaria por no encontrar en el sitio de las obras el número y densidad de especies vegetales reportadas en el acta de recibo a satisfacción del contrato 495 de 2014.**

Objeto: 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 FOPAE –ahora IDIGER y el FDL de Suba.

Plazo inicial : 6 meses

---

<sup>7</sup> Ley 7414 de 2011, Artículo 83.



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

Contratista:	Consortio Juan Amarillo
Valor inicial:	\$1.224.946.243
Modificación No. 1:	13 de octubre de 2015. Se suprimieron varias obligaciones específicas del contratista y ajuste de las cantidades de obra de los ítems 1.2 y 1.4.
Acta de inicio:	14 de octubre de 2015
Suspensión:	10 de febrero de 2016
Reinicio:	5 de julio de 2016
Adición y prórroga:	5 de septiembre de 2016. Adición de \$413.783.153 para un valor total de \$1.638.735.396 y una prórroga de 1 mes, con fecha de terminación el 6 de octubre de 2016
Modificación 3:	Suscrita el 6 de octubre de 2016. Prórroga del contrato en 15 días.
Acta de recibo a satisfacción:	5 de noviembre de 2016
Acta de liquidación:	8 de febrero de 2017

El 29 de diciembre de 2014 se suscribió el contrato de obra cuyo objeto fue: *“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 FOPAE –ahora IDIGER y el FDL de Suba”* por valor de \$1.224.946.243.

El 5 de septiembre de 2016, con recursos del Fondo de Desarrollo Local de Suba se suscribió modificación, donde se adicionaron recursos por valor de \$413.783.153. Dentro de las obras que se financiaron con los recursos adicionados, se encuentran entre otras las siguientes actividades: *“(...) 2). suministro y siembra de especies herbáceas, 3). suministro y siembra de especies arbustivas, 4). Siembra de material vegetal flotante (...)”*.

El 5 de noviembre de 2016, se suscribió el acta aclaratoria del recibo a satisfacción del contrato 495 de 2014 por valor de \$1.638.729.396 y el 8 de febrero de 2017 se suscribió el acta de liquidación.

En el informe de interventoría No. 8 (folio 61 y 62) se reportan las siguientes especies sembradas:



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

**Cuadro No. 30 Especies sembradas en el marco del contrato 495 de 2014**

<b>Especies Herbáceas</b>	<b>Cantidad</b>
Guaba	180
Chocho	180
Arnica de Bogotá	180
Moradita	180
Amor sabanero	180
Mastranto	180
<b>Total</b>	<b>1080(*)</b>
<b>Especies Arbustivas</b>	<b>Cantidad</b>
Te de Bogotá	180
Mora	180
Tomatillo	180
Tinto	183
<b>Total</b>	<b>723 (**)</b>

Fuente. Informe de Interventoría Técnica No. 8

(\*) Reporta el informe que “se cobran solamente 953 unidades, quedando el saldo para reposición de individuos que no florezcan”

(\*\*) Reporta el informe que “se cobran solamente 715 unidades, quedando el saldo para reposición de individuos que no florezcan”

En visita administrativa No. 3 del 27 de agosto de 2019, se realizó una inspección visual al brazo del humedal Juan Amarillo donde se ejecutaron las obras del contrato, encontrando que: “En el acta de recibo a satisfacción se reporta la siembra de material vegetal flotante que correspondió a lentejas de agua y helechos acuáticos, los cuales no fueron observados durante la visita. En el sector cercano a la Calle 129 C con Avenida Ciudad de Cali, se presenta una leve representación de buchón de agua (...). Frente al diseño florístico según el acta de recibo a satisfacción se reporta la siembra de especies herbáceas (mora, guaba, chocho, árnica de Bogotá y mastranto) y especies arbustivas (moradita, tinto, amor sabanero, te Bogotá y tomatillo). Durante la visita se observó la presencia invasiva de calabaza. Aisladamente, se evidenció sauce y saucos cuyo porte indica que fueron procedentes de traslados. En la zona de deshidratación existen especies arbustivas sin mantenimiento entre las que se destaca la guaba. Durante el recorrido hay algunos ahoyamientos vacíos, sin embargo, no se observaron el número y densidad de especies reportadas en el acta de recibo a satisfacción”. (Subrayado fuera de texto).

De la misma forma, en la visita administrativa No. 3, el IDIGER manifestó que: “con relación al número y densidad de especies arbustivas y herbáceas y en general a todas las actividades desarrolladas en el marco del contrato 495 de 2014, es importante indicar que han transcurrido alrededor de 4 años del recibo a satisfacción de las obras y que dicho recibo fue responsabilidad directa del contratista interventor Consorcio San Sebastián, quien reviso, avaló y aprobó dichas cantidades”.

Este Órgano de Control difiere de lo expresado por la entidad, frente a lo expuesto sobre el material vegetal arbustivo y herbáceo, dado que en el ítem 3 del numeral



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

2.3.1.1 Obligaciones específicas del contratista, se indicó que: “Manejo Técnico. El proponente debe tener en cuenta al elaborar su presupuesto que debe realizar el mantenimiento de las zonas de jardinería o zonas verdes que se intervengan o se afecten durante la ejecución del contrato, por un término de 3 (tres) años, en concordancia con el Decreto Distrital 531 de 2010<sup>8</sup>, Capítulo IV, Competencias en Materia de Silvicultura Urbana, artículo 9, literal h”. Lo anterior, indica que el mantenimiento de las especies vegetales debió realizarse por tres (3) años, para garantizar con ello que la intervención realizada fue eficaz, sin embargo durante la visita no se evidenció la presencia del material vegetal terrestre en las densidades reportadas en el acta de recibo a satisfacción.

Aunado a lo anterior, el literal h del artículo 9 del Decreto Distrital 531 de 2010, indica que posterior a los tres (3) años de mantenimiento del material vegetal, se debe realizar entrega oficial a la Secretaría Distrital de Ambiente, situación que no se observó en la revisión del expediente. De otro lado, frente al material vegetal flotante no se encontraron las lentejas de agua y helechos acuáticos, reportados y avalados para el pago por la interventoría técnica.

De conformidad con lo anterior, se configura un detrimento por el valor de ciento treinta y cuatro millones ochocientos diecisiete mil ochocientos cincuenta y cuatro pesos (\$134.817.854) que corresponde a los ítems no previstos No. 19, 20 y 22, así:

Cuadro No. 31 Cálculo del detrimento

Cifras en pesos

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANT	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
NP19	Suministro y Siembra de especies herbáceas (mora, guaba, chocho, árnica de Bogotá, mastranto) de 0,2m a 0,5m de profundidad y 0,2 y 0,5 de diámetro. (incluye cuidado por dos meses)	UN	954	32.425,00	30.933.450,00
NP20	Suministro y Siembra de especies arbustivas (moradita, tinto, Amor Sabanero, Te Bogotá, Tomatillo) de 0,2m a 0,5 m de diámetro y 0,2m - 0,5 de profundidad (incluye cuidado por dos meses)	UN	743	45.109,00	33.512.743,21
NP22	Siembra de material vegetal flotante	M2	500	36.187,50	18.093.750,00
	SUBTOTAL COMPONENTE OBRA				82.539.943,21
	ADMINISTRACIÓN (28% )				23.111.184
	IMPREVISTOS (2%)				1.650.799
	UTILIDAD (5%)				4.126.997
	TOTAL COMPONENTE OBRA				111.428.923
	VALOR COMPONENTE SISOMA (16.51%)				18.396.915

<sup>8</sup> Modificado por el Decreto 383 de 2018



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	CANT	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
	VALOR COMPONENTE SOCIAL (4.48%)				4.992.016
	<b>TOTAL</b>				<b>134.817.854</b>

Fuente. Elaborado por el equipo auditor con información del expediente contractual

Teniendo en cuenta que este contrato fue financiado con recursos de IDIGER y del Fondo de Desarrollo Local de Suba - FDLS, y que las actividades objeto de este detrimento fueron financiadas con recursos del FDLS, se remitirá este informe a la Dirección de Participación de la Contraloría de Bogotá, para lo pertinente.

Esta situación, se presentó por la falta de revisión de las condiciones contractuales por parte de la interventoría, ya que aunque el presupuesto incluía el cuidado por dos (2) meses de las especies sembradas, dentro de las obligaciones generales del contratista y en el Decreto 531 de 2010, se estableció el mantenimiento por tres (3) años de las especies, sin embargo, esta actividad no se realizó, lo que ocasiono que la siembra de especies no fuera eficaz, como se evidenció en la visita al sitio de ejecución de las obras. Esta situación generó un 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.

Lo anteriormente descrito, conllevó 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 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado vulnera los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Además puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

**Análisis de la respuesta:**

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE14302 y radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No.1-2019-23537 ambos del 26 de septiembre de 2019, no se desvirtúa la observación teniendo en cuenta los siguientes argumentos.

Frente al material vegetal flotante, la Entidad manifestó que “(...) *el material vegetal acuático fue sembrado, pero que en razón a una fuerte creciente del Brazo del humedal, la gran mayoría de este fue arrastrado por la corriente, tal y como se soportó mediante el informe final de interventoría, adjunto a esta comunicación (página 9-18)*”. Al revisar la comunicación CJA-495-2014-166 del 19 de septiembre de 2016, suscrita por el contratista de obra, se reportó que: “(...) *el pasado 12 de septiembre se presentó una alta precipitación en el sector que redundó en una subida del nivel freático*”



*“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

*y del caudal, lo que generó el arrastre total del material sembrado y daños a todas la infraestructura de protección instalada por el Consorcio, para el sostenimiento de la siembra realizada”. Con esta respuesta, se evidencia que la siembra del material vegetal flotante en el brazo del Humedal generaba el riesgo de que por lluvias se perdiera el material, situación que ocurrió finalmente en este caso. Así las cosas, si dentro de la ejecución contractual se ejecutaron actividades que se perdieron (incluso antes del recibo definitivo de las obras), se configuran dentro del contexto de daño patrimonial establecido en el artículo sexto de la Ley 610 de 2000, “para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.” (Subrayado fuera de texto).*

Para el caso de las especies herbáceas y arbustivas, la Entidad fundamentó su respuesta indicando que tanto el informe final del contrato de obra como el informe de interventoría técnica reportan la memoria de cálculo y registro fotográfico de la siembra de estas especies, sin embargo aclara que *“tal y como se había informado al ente de control, a la fecha han pasado cerca de 2 años, desde el recibo a satisfacción y es muy probable que algunos de los individuos vegetales sembrados no se encuentren. (...) Referente a la entrega de las actividades ejecutadas a la SDA y al mantenimiento de las mismas, se hace la claridad al Ente de control que se formalizó la entrega de las obras a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, teniendo en cuenta que según su misionalidad, es esta última la encargada de llevar a cabo el mantenimiento de las rondas hidráulicas y zonas de preservación ambiental del Distrito y adicionalmente, en razón a que se suscribió el convenio 455/2017, con objeto de terminar la intervención Hidrogeomorfológica del Brazo derecho del humedal Juan Amarillo, lo cual quedó formalizado mediante acta de reunión de fecha 19 de julio de 2018. Adicionalmente es importante precisar que es responsabilidad del contratista interventor revisar, validar y aprobar los análisis de precios unitarios, en concordancia con las normas y las obligaciones derivadas del contrato de obra.”* Si bien es cierto que las obras concluyeron el 5 de noviembre de 2016, más de dos años como lo menciona la entidad en su respuesta, no es una justificación que los individuos sembrados no se encuentren en el número y densidad de especies reportadas en el acta de recibo a satisfacción, dado que estas especies fueron sembradas con el fin de realizar una regeneración en las áreas intervenidas.

Al igual que en el caso anterior, no es posible que se ejecuten actividades y que posteriormente se pierdan o disminuyan por no realizar el mantenimiento pertinente. Y para este caso, nuevamente se cita lo plasmado en el informe preliminar y que tiene relación con el ítem 3 del numeral 2.3.1.1 Obligaciones específicas del contratista, donde se indicó que: *“Manejo Técnico. El proponente debe tener en cuenta al elaborar su presupuesto que debe realizar el mantenimiento de las zonas de jardinería o zonas verdes que se*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

intervengan o se afecten durante la ejecución del contrato, por un término de 3 (tres) años, en concordancia con el Decreto Distrital 531 de 2010<sup>9</sup>, Capítulo IV, Competencias en Materia de Silvicultura Urbana, artículo 9, literal h”. Lo anterior, indica que el mantenimiento de las especies vegetales debió realizarse por tres (3) años, para garantizar con ello que la intervención realizada fue eficaz.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$134.817.854 y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

## 3.2 COMPONENTE DE RESULTADOS

### 3.2.1 Factor Planes, Programas y Proyectos

En el marco del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, el IDIGER ha venido ejecutando el proyecto de inversión No. 1178 denominado “Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres”. Es preciso mencionar, que este proyecto en la anterior administración de Bogotá D.C., Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”, se encontraba identificado como proyecto 758 “Optimización de la capacidad del Sistema Distrital de Gestión del riesgo en el Manejo de Emergencias y Desastres” y el Centro Distrital Logístico y de Reserva (CDLYR) estuvo contemplado en dos (2) metas.

De acuerdo con el plan de acción de la entidad, el proyecto 1178 está compuesto por las siguientes metas:

1. Desarrollar e implementar el 100% de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias mediante la elaboración de documentos herramientas, instrumentos y guías para el manejo de emergencias y asesorando al 100% de las entidades del marco de actuación en los procesos de formulación, implementación y actualización de las Estrategias Institucionales de Respuesta (EIR).
2. Capacitar 60.000 personas en acciones para el manejo de emergencias (Preparativos y Respuesta).
3. Implementar y operar 1 Centro Distrital Logístico y de Reserva y la Central de Información y Telecomunicaciones del IDIGER (CITEL).
4. Asesorar y/o conceptuar 6000 planes de contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad.

---

<sup>9</sup> Modificado por el Decreto 383 de 2018



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

5. Realizar 12.000 visitas de verificación a edificaciones con sistema de transporte vertical y puertas eléctricas.
6. Garantizar la coordinación del 100% de las emergencias en el marco de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias.

Durante el Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”, el proyecto de inversión No. 1178 ha presentado la siguiente ejecución presupuestal:

**Cuadro No. 32 Ejecución Presupuestal Proyecto 1178 vigencias 2016-2018**

Cifras en pesos

Vigencia	Presupuesto Disponible	Presupuesto Ejecutado	% de ejecución	Valor de giros
2016	1.438.000.000	1.291.967.675	89.84	651.952.414
2017	3.613.000.000	3.560.074.910	98.53	2.511.141.227
2018	3.479.996.000	3.324.463.748	95.53	2.032.976.169
<b>Totales</b>	<b>8.530.996.000</b>	<b>8.176.506.333</b>	<b>95.84</b>	<b>1.728.634.598</b>

Fuente: Ejecuciones Presupuestales 2016, 2017 y 2018 – SIVICOF PREDIS

Ahora bien, respecto a la meta No. 3 del citado proyecto, denominada “Implementar y operar 1 Centro Distrital Logístico y de Reserva y la Central de Información y Telecomunicaciones del IDIGER (CITEL)” se tiene el siguiente comportamiento presupuestal:

**Cuadro No. 33 Ejecución Presupuestal Meta No. 3 Proyecto 1178 vigencias 2016-2018**

Cifras en millones de pesos

Vigencia	Presupuesto Programado	Presupuesto Ejecutado	% ejecución
2016	536	534	99.54
2017	1.418	1.413	99.65
2018	1.292	1.156	89.43
<b>Totales</b>	<b>3.246</b>	<b>3.103</b>	<b>95.59</b>

Fuente: Plan de Acción IDIGER 2016-2020

Nota Aclaratoria: La cifra se presenta en millones de pesos porque el seguimiento al Plan de Desarrollo así lo contempla.

Una vez revisada la documentación entregada por el IDIGER, se establece que cuenta con la formulación del proyecto y las respectivas fichas EBI, donde la identificación del problema o necesidad se deriva de las condiciones de riesgo de desastres en la ciudad, enmarcadas principalmente en cinco (5) fenómenos amenazantes, los cuales de acuerdo a lo consignado en la ficha EBI del proyecto para el año 2018 son: “ ... 1) de origen natural como los sismos y vendavales, granizadas, tormentas eléctricas (...) 2) de origen socio-natural como los movimientos en masa, avenidas torrenciales, inundaciones por desbordamiento de



### *“Una Contraloría Aliada con Bogotá”*

*cauces y/o por encharcamientos debido a deficiencia de drenajes en vías públicas e incendios forestales, 3) de origen tecnológico como los incendios estructurales, derrames y fugas de productos químicos en instalaciones industriales o en el transporte de los mismos; 4) escenarios de riesgo asociados con actividades económicas y sociales como la construcción de edificaciones e infraestructura, las aglomeraciones de público por actividades deportivas, musicales, religiosas, comerciales y los accidentes de tránsito, entre otros. 5) otros escenarios de riesgo asociados con los sistemas de transporte vertical como ascensores, escaleras eléctricas más las puertas eléctricas ...”. Así mismo, como objetivo general del proyecto se tiene: “Optimizar la respuesta a emergencias, calamidades y/o desastres en el marco del Sistema Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático con el fin de proteger la vida y los bienes de la población, la infraestructura y el ambiente de Bogotá D.C.”.*

Para el desarrollo y ejecución de esta meta, el IDIGER suscribió 60 contratos durante las vigencias 2016, 2017 y 2018 por valor de \$3.102.472.684, mientras que con recursos del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C.-FONDIGER, se realizaron 121 contratos por valor de \$12.560.512.071. El Centro Distrital Logístico y de Reserva está implementado y actualmente se encuentra funcionando en la Carrera 127 No. 22F – 02 Bodegas 1 y 2. Se han atendido varias situaciones que han demandado la operación y funcionamiento de este Centro, lo cual se evidencia en los informes de gestión que presenta la entidad.

El equipo de auditoría realizó visita al Centro Distrital Logístico y de Reserva donde pudo evidenciar su funcionamiento. Igualmente, se seleccionaron algunos elementos que se almacenan allí, con el fin de verificar su existencia y correcto funcionamiento, teniendo en cuenta que en cualquier momento puede ocurrir una emergencia que demande su utilización inmediata. Como resultado de esa verificación se encontraron situaciones que ameritan ser corregidas por el sujeto de control, relacionadas con el funcionamiento oportuno de algunos elementos los cuales se mencionan en el hallazgo administrativo identificado con el numeral 3.1.1.3 del presente informe, la cual hace parte del Factor Control Fiscal Interno.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

## 4. OTROS RESULTADOS

### 4.1. ATENCIÓN DE QUEJAS

En atención al Derecho de Petición 407-19, una vez realizada la situación objeto de queja, se radicó respuesta mediante No. 2-2019-19935 del 17 de septiembre de 2019.

En cuanto al Derecho de Petición 520 de 2019, una vez realizada la situación objeto de queja, se radicó respuesta mediante No. 2-2019-21141 del 01 de octubre de 2019.

### 4.2 SEGUIMIENTO ACCIÓN POPULAR ENCAMINADA A LA DESCONTAMINACIÓN DEL RÍO BOGOTÁ

En desarrollo del proceso auditor, se solicitó a la entidad mediante oficio con radicado de Contraloría de Bogotá D.C. No. 2-2019-16836 de agosto 2 de 2019, información relacionada con las actividades que ha desarrollado el IDIGER para dar cumplimiento a lo relacionado con la Acción Popular encaminada a la descontaminación del Río Bogotá. Expediente No. AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. Expedientes Acumulados Nos. 54001-23-31-004-2000-0428, 54001-23-31-004-2001-0122, 54001-23-31-004-2001-0343. Actor: Gustavo Moya Ángel y Otros.

La entidad presentó respuesta con radicado 2019EE11245 de agosto 9 de 2019, la cual contiene “... la matriz de seguimiento al cumplimiento del fallo objeto del requerimiento para su conocimiento, e informe de los conceptos técnicos realizados desde la entidad (...)”. Posteriormente, se realizó acta de visita administrativa el día 10 de septiembre de 2019, que fue atendida por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación, Jefe de la Oficina de Control Interno, área de Gestión presupuestal y Asesoras Contratistas, con el propósito de aclarar y ampliar la información recibida sobre el tema, obteniendo lo siguiente en relación con las actividades desarrolladas por la entidad para la atención de la citada acción popular:

*“ (...) los recursos mencionados se encuentran regulados mediante el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, según el cual todos los departamentos y municipios deben dedicar durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, hubiesen adquirido dichas zonas. Posteriormente se eliminó la restricción de tiempo para cumplir con dicha obligación, y se amplió el ámbito de aplicación de los recursos de forma que además de la adquisición se incluyó el mantenimiento de los predios y la financiación de esquemas de pago por servicios ambientales, lo cual se plasmó en la Ley 1151 de 2007 y finalmente en el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011. De acuerdo a la Ley 1450 del 2011 “las autoridades ambientales definirán las áreas prioritarias a ser adquiridas con estos recursos o dónde se deben implementar los esquemas por pagos de servicios ambientales de acuerdo con la reglamentación que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expida para el*



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

efecto”. Es así como el Gobierno Nacional expidió en mayo 17 de 2013 el Decreto 953 (compilado y derogado mediante el Decreto 1076 de 2015), con el fin de reglamentar la ejecución de los recursos provenientes del 1% de los ingresos corrientes. Complementariamente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Resolución 1781 del 10 de noviembre de 2014, estableció que las Autoridades Ambientales deben compilar la información de las inversiones realizadas anualmente por las Entidades Territoriales localizadas en su jurisdicción con corte a 31 de diciembre de cada año y reportar el año siguiente la información al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en los formatos establecidos por dicha Entidad y adoptados mediante dicha Resolución. Respecto al histórico de información, la Resolución en su artículo 4 estableció un plazo no mayor a 3 años contados a partir de la publicación de la misma, para presentar el inventario histórico de los predios adquiridos durante el periodo 1994-2013, en cumplimiento del artículo 111 de la Ley 99 de 1993. En el marco de lo anterior, la Secretaría Distrital de Ambiente en su condición de autoridad ambiental en el perímetro urbano de Bogotá, efectúa el reporte oficial de las inversiones realizadas por el Distrito Capital entre los años 2013 y 2014 en cuanto a la inversión del 1% de los ingresos corrientes.

Ahora bien, para la vigencia 2014 la Secretaría Distrital de Hacienda apropió al IDIGER recursos del 1% al proyecto de inversión “3311402200788 Reducción y manejo integral del riesgo de familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable”, la suma de \$28.756.611.000 para la adquisición de predios ubicados en zonas de alto riesgo en el Distrito Capital en el marco del Programa de reasentamiento, de los cuales se comprometió la suma de \$10.418.334.224, el saldo no ejecutado de \$18.338.276.766 fueron asignados por la Secretaría Distrital de Hacienda en el año 2015 al FONDIGER. En ese mismo año se asignaron en total \$61.803.078.000, correspondientes a la fuente de financiación del 1% contemplado en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, recursos que fueron distribuidos por la Junta Directiva del FONDIGER entre el IDIGER y la Empresa de Acueducto de Bogotá ESP, de conformidad con el siguiente cuadro:

CODIGO	NOMBRE		APROPIACIÓN VIGENTE	COMPROMI-SOS CRP	RECURSOS X EJECUTAR
RUBRO					
	<b>CONOCIMIENTO DEL RIESGO Y DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO</b>		<b>34.462.299.680</b>		
	Reasentamiento de Familias en Riesgo		34.462.299.680		
3-1-200-205-203-00	IDIGER	01-426	34.462.299.680	34.313.271.685	149.027.995
	<b>ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO</b>		<b>27.340.778.320</b>		
	Gestión integral del agua para la adaptación.		30.000.000		
3-3-100-106-203-00	IDIGER	01-426	30.000.000	30.000.000	0
	Protección del acuífero de la Sabana de Bogotá		27.310.778.320		
	Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá	01-426	27.310.778.320	0	0
	<b>TOTAL</b>		<b>61.803.078.000</b>		



### “Una Contraloría Aliada con Bogotá”

Se aclara que los recursos del FONDIGER no se manejan por vigencias debido a que se trata de un fondo acumulable.

(...) de los recursos asignados al IDIGER por la suma de \$34.462.299.680, se muestra la ejecución a la fecha que corresponde a \$34.313.271.685 ejecutados en el marco del Programa de Reasentamiento de Familias localizadas en Zonas de Alto Riesgo, y un saldo por ejecutar de \$149.027.995.

(...) la ejecución del Programa de Reasentamiento de Familias localizadas en Zonas de Alto Riesgo hace parte de la misionalidad del IDIGER de conformidad con el Decreto 173 de 2014, de tal forma que no representa el cumplimiento de las órdenes emitidas por el Consejo de Estado en la sentencia del río Bogotá. En este sentido, el Programa de Reasentamiento de Familias localizadas en Zonas de Alto Riesgo se ejecuta en el marco del Decreto 255 de 2013, en donde se contemplan varias vías para materializar el reasentamiento de las familias que se encuentran en alto riesgo, las cuales han sido previamente identificadas por el IDIGER a través de los Conceptos Técnicos. Es así como la Caja de la Vivienda Popular desarrolla el reasentamiento de familias a través de una herramienta denominada Valor Único de Reconocimiento – VUR complementado con los subsidios de vivienda que ofrece la Secretaría Distrital de Hábitat, mientras que el IDIGER ejecuta el reasentamiento a través del procedimiento de adquisición predial establecido en la Ley 388 de 1997. Una vez los predios son adquiridos ya sea por el IDIGER o la Caja de la Vivienda Popular, se procede a su adecuación que comprende la demolición de las viviendas, el cerramiento del predio y la instalación de una valla que prohíbe la ocupación de dichos inmuebles por encontrarse en zonas de alto riesgo.”

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, una vez recibida la información que suministró la entidad, se observó que en lo relacionado con el numeral 4.25 de la citada Acción Popular, el cual establece: “Numeral 4.25. [...] Asimismo, ORDÉNASE al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital y a los entes territoriales que hacen parte de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá apropiar de manera inmediata un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales de acuerdo con la Ley 1450 de 2011 - artículo 210 – y el Decreto reglamentario 953 de 2013.”, el IDIGER ha venido atendiendo lo señalado en este numeral de acuerdo con los recursos que le han sido asignados por la Secretaría Distrital de Hacienda.



“Una Contraloría Aliada con Bogotá”

## 5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	11	N.A	Control Fiscal Interno 3.1.1.1 3.1.1.2 3.1.1.3  Gestión Contractual 3.1.3.1 3.1.3.2 3.1.3.4 3.1.3.5 3.1.3.6 3.1.3.7 3.1.3.8 3.1.3.9
2. DISCIPLINARIOS	8	N.A	Gestión Contractual 3.1.3.1 3.1.3.2 3.1.3.4 3.1.3.5 3.1.3.6 3.1.3.7 3.1.3.8 3.1.3.9
3. PENALES	0	N.A	N.A
4. FISCALES	4	\$130.478.277 \$32.321.381 \$22.203.470 \$134.817.854 <hr/> <b>\$319.820.982</b>	Gestión Contractual 3.1.3.2 3.1.3.4 3.1.3.5 3.1.3.9

N.A: No aplica.