



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

---

## INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

*“Evaluar la gestión fiscal del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER - Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – FONDIGER, relacionada con la ejecución de las obras de mitigación en diferentes zonas de la Ciudad, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y 30 de junio de 2016”.*

CÓDIGO 51

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

Período Auditado Vigencia 2014 a 30 de junio de 2016

PAD 2017

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá, D.C., agosto de 2017

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

Contralor de Bogotá

Juan Carlos Granados Becerra

Contralor Auxiliar

Andrés Castro Franco

Directora Sector Hábitat y Ambiente

Luz Mary Peralta Rodríguez

Subdirector de Fiscalización de Ambiente

Linda Tatiana Rodríguez Sabogal

Gerente

Hermes Yesid Ayala Pérez

Equipo de Auditoría

Olga Yolanda Pinzón Zapata  
Sandra Marcela Suarez Hernández  
Lizzete Andrea Sánchez Bernal  
Edgar Avella Díaz  
Jorge Alberto Solano Ruiz  
Libardo Antonio Medrano Barbosa

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES.....</b>	<b>7</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....</b>	<b>14</b>
2.1.1 Planes, programas y proyectos	15
2.1.2 Muestra Gestión Contractual	15
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>15</b>
3.1.1. Hallazgo administrativo al no incorporar en las fichas EBI-D y sus modificaciones, las verdaderas magnitudes y recursos establecidos para la ejecución de las metas 2, 5, 6, 9 y 10 del proyecto 780 “Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”.	16
3.1.2. Hallazgo administrativo, al no incorporar en las fichas EBI-D y sus modificaciones, la población objetivo conforme a la situación de riesgo existente para el caso de la ejecución de las diferentes metas, especialmente la 2, 5, 6, 9 y 10, del proyecto 780 “Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”.	18
3.1.3. Hallazgo administrativo, relacionada con la elaboración de estudios y diseños de obra que no cuentan con un plan que incorpore presupuesto, fecha, responsables y otros, a pesar de los recursos disponibles en cuentas del FONDIGER.	19
<b>3.2. EVALUACIÓN A LA GESTIÓN CONTRACTUAL .....</b>	<b>22</b>
3.2.1. Observación administrativa, por no liquidar en las órdenes de pago las retenciones por concepto de ICA y renta en los contratos de prestación de servicios 078 de 2014 y 291 de 2015. Se retira del informe.	22
3.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no realizar la afiliación ante las aseguradoras de Riesgos Laborales de los contratistas como lo dispone el Decreto 0723 de 2013, en los contratos de prestación de servicios profesionales Nos. 078 de 2014, 291 de 2015, 191 de 2015, 485 de 2015, 125 de 2015.	22
3.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del deber de registrar al contratista en el marco del contrato de prestación de servicios 078 de 2014 en el sistema de información de gestión de empleo de la función pública – SIGEP.	27
3.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento en la publicación en el plan anual de adquisiciones del contrato de obra No 477 de 2015 y los contratos de prestación de servicios Nos. 291 de 2015, 485 de 2015 y 118 de 2015	29

- 3.2.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la no realización de la audiencia de riesgos en el marco de la etapa precontractual de la Licitación Pública 010 de 2015. 33
- 3.2.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de oportunidad en dar inicio al contrato de obra 477 de 2015, contrato de obra 438 de 2014 y contrato de interventoría 470 de 2014. 34
- 3.2.7. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por violación al principio de planeación y falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y/o el supervisor del contrato de consultoría No. 467 de 2014, contrato de interventoría No. 488 de 2014, contrato de consultoría 490 de 2014 y contrato de obra 443 de 2014. 38
- 3.2.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por vulnerar el principio de planeación en la elaboración de los estudios previos del contrato de obra 721 de 2012, contrato de obra 477 de 2015 y contrato de prestación de servicios 291 de 2015 43
- 3.2.9. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por valor de \$120.961.077, por debilidades en la supervisión asociadas al control que se debe realizar frente al personal de la interventoría y diferencias en los pagos de seguridad social y parafiscales del contrato de interventoría No. 470 de 2014. 48
- 3.2.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la no suscripción de la certificación de la inexistencia del personal en el marco de los contratos de prestación de servicios Nos. 291 de 2015 y 191 de 2015. 57
- 3.2.11. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas en la supervisión asociadas a los documentos y productos generados en desarrollo del contrato de prestación de servicios No. 291 de 2015 y contrato de interventoría No. 439 de 2014. 61
- 3.2.12. Hallazgo administrativo, por suscribir el acta de inicio del contrato de consultoría 467 de 2014 sin consentimiento del interventor. 64
- 3.2.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no justificar técnicamente la necesidad de una vigencia inferior a cinco años en el amparo de estabilidad de obra y por no ampliar el amparo de estabilidad y calidad de la obra de conformidad con el acta de recibo final en el marco del contrato de obra 721 de 2012. 66
- 3.2.14. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no exigir la ampliación de la garantía del contrato de consultoría No. 387 de 2014. 69
- 3.2.15. Hallazgo administrativo, por no realizar la liberación de saldos no ejecutados en el marco del contrato de obra 721 de 2012 y contrato de obra 477 de 2015. 72
- 3.2.16. Hallazgo administrativo, relacionada con observaciones técnicas encontradas en las obras realizadas en el marco del contrato 438 de 2014. 74

3.2.17. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por valor de \$2.077.775 por debilidades en la supervisión asociadas al seguimiento del factor multiplicador pactado en el marco de los contratos de interventoría Nos. 488 de 2014 y 410 de 2014	75
3.2.18. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el valor de \$22.961.800, por incumplimiento en la forma de pago pactada y falta de control y seguimiento por parte del supervisor en el contrato de prestación de servicios profesionales No. 485 de 2015	86
3.2.19. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no contar con análisis económicos y del mercado para determinar el valor del contrato 483 de 2015.	98
3.2.20. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por el valor de \$1.118.767,42, por cancelar al contratista el costo de la fiducia aun cuando la forma de pago fue modificada, en el contrato de obra No. 629 de 2013.	101
3.2.21. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no utilizar la modalidad de contratación aplicable al objeto contractual, en el contrato de prestación de servicios profesionales No. 191 de 2015.	104
3.2.22. Hallazgo administrativo, por no dar cumplimiento a lo dispuesto en el contrato No. 125 de 2015 en relación con la cláusula denominada la forma de pago.	107
3.2.23. Hallazgo administrativo, por no reposar en el expediente contractual el acta de inicio del Contrato 321 de 2015	108
3.2.24. Hallazgo administrativo, con relación a afectaciones de tipo técnico evidenciadas en las obras terminadas contrato de obra 410 de 2015.	109
3.2.25. Hallazgo administrativo, por afectaciones de orden técnico evidenciadas en la visita realizada a las obras ejecutadas en el marco del contrato 443 de 2014.	113
3.2.26. Observación administrativa, por fallas de orden técnico evidenciadas en la visita realizada a las obras ejecutadas en el marco del contrato de obra 424 de 2014. Se retira del informe.	114
3.2.27. Hallazgo administrativo, por cuanto a pesar de las obras ejecutados en el marco del contrato 099 de 2014, en el sector de El Codito Las Monjas, sigue existiendo una situación de amenaza y riesgo latente.	115
3.2.28. Hallazgo administrativo, por fallas de orden técnico evidenciadas en la visita realizadas a las obras ejecutados en el marco del contrato de obra 479 de 2015.	117
3.2.29. Hallazgo administrativo, por fallas de orden técnico evidenciadas en la visita realizada a las obras ejecutadas en el marco del contrato de obra 412 de 2015, “Barrios Las Colinas de la Localidad de Rafael Uribe Uribe”.	120
3.2.30. Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de resultados en las obras ejecutadas en el marco del contrato 495 de 2015	122



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

<b>4. OTROS RESULTADOS .....</b>	<b>128</b>
4.1 PLAN DE MEJORAMIENTO	128
4.2 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL	133
<b>5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS .....</b>	<b>134</b>

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctor

**RICHARD ALBERTO VARGAS HERNÁNDEZ**

Director

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

Diagonal 47 No. 77-09 Interior 11

Código Postal 111071

Ciudad

**ASUNTO:** Carta de Conclusiones

Respetado Doctor Vargas:

La Contraloría de Bogotá, D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 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, dirigida a *"Evaluar la gestión fiscal del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER - Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – FONDIGER, relacionada con la ejecución de las obras de mitigación en diferentes zonas de la Ciudad, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y 30 de junio de 2016"*, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administraron los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la actividad o proceso examinado.

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

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió

acorde con ellas, la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; 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 del 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, en lo relacionado con *“(...) la ejecución de las obras de mitigación en diferentes zonas de la Ciudad, en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y 30 de junio de 2016”*, cumple con los principios evaluados, aunque se encuentran una serie de falencias las cuales se relacionan en el presente informe, que si bien no influyen en la estabilidad de las obras contratadas para mitigar el riesgo, si afectan algunos procesos contractuales y actividades desarrolladas por estas Entidades, como parte de su gestión y misionalidad.

a. En relación con Planes, Programas y Proyectos.

Al evaluar algunos proyectos conforme a las metas del Plan de Acción, para establecer si la ejecución de las obras conllevaron a la obtención de los resultados esperados como parte integral de la estrategia para la mitigación y reducción del riesgo de zonas afectadas por fenómenos de remoción en masa e inundación, conforme a las magnitudes determinadas en el Plan de Desarrollo *“Bogotá Humana”*, se encontró frente al cumplimiento de las metas 2, 5, 6, 9 y 10 del Proyecto 780: *“Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”*, lo siguiente:

- No se incorporan en las fichas EBI-D y sus modificaciones, las verdaderas magnitudes y recursos establecidos para la ejecución de las metas 2, 5, 6, 9 y 10 del proyecto 780 *“Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”*.

Aunque las fichas EBI enviadas por el IDIGER al Equipo Auditor en la comunicación 2017EE6517 del 8 de junio de 2017, fueron las determinantes para establecer la magnitud de las metas 2, 5, 6, 9 y 10 del proyecto 780 *“Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”*.

y rural”, la evaluación efectuada a las diferentes versiones enviadas muestran que las mismas no tienen coherencia ni similitud con los recursos y magnitudes establecidas en el Plan de Acción 2012-2016 del IDIGER, en la versión inicial ni en las modificadas efectuadas permanentemente año a año.

- No se incorporan en las fichas EBI-D y sus modificaciones, la población objetivo conforme a la situación de riesgo existente para el caso de la ejecución de las diferentes metas, especialmente la 2, 5, 6, 9 y 10, del proyecto 780 “Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”.

Al ser indagado cómo determina el IDIGER la población objeto y la beneficiada con la ejecución del Proyecto 780 “Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”, el IDIGER señala en el oficio 2017EE8573 del 25 de julio de 2017 que “De acuerdo a la respuesta del punto anterior, el proyecto 780 inicialmente contempló la población ubicada en zonas de Alto Riesgo de las localidades de Usaquén, Santafé, Chapinero, Candelaria, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Suba y Usme; pero en razón que en el 2 semestre del 2012, se definió la incorporación de la gestión de riesgos en los instrumentos de Planificación territorial, se tomó la población en amenaza del distrito en las zonas respectivas mientras se actualizaban dichas zonas en los mapas de riesgo de Bogotá”, lo cual significa que el proyecto no especificó la población real que se encontraba en riesgo, como tampoco la beneficiada con la ejecución de las diferentes metas de este proyecto del plan de desarrollo “Bogotá Humana”.

- La Entidad elabora estudios y diseños de obra que no cuentan con un plan que incorpore presupuesto, fecha, responsables y otros, a pesar de los recursos disponibles en cuentas del FONDIGER. Efectivamente, Además de los ya existentes el IDIGER elaboró 15 estudios y diseños de obra, de los cuales fueron ajustados tres (3) a partir de diseños existentes, conforme a la meta 5 del proyecto 780: “Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”, para lograr la intervención integral de sitios prioritarios.

El IDIGER cuenta con unos 40 estudios aproximadamente, que corresponden PDD anteriores como “Bogotá Sin Indiferencia”, 2004-2008, “Bogotá para vivir mejor”, 2008 -2012 y “Bogotá Humana” 2012-2016, los cuales a pesar de haberse priorizado conforme a acciones correctivas establecidas en un hallazgo evidenciado en la Auditoría 2015, PAD:2016, no se ha determinado un instrumento, herramienta o documento que permita contar con fechas, recursos (algunos sin estimar y otros para revalorar),

responsables y demás que conlleven a la ejecución de dichas obras y evitar un menoscabo o pérdida de las erogaciones económicas efectuadas para contratarlos; es decir, si bien se reconoce que se ha priorizado para proceder a su ejecución aún no hay evidencias ni soportes que permitan determinar cuándo se van a ejecutar las obras que se consideran necesarias o la manera cómo se están realizando los monitoreos para actuar de manera oportuna y evitar situaciones de riesgo por procesos de remoción en masa o inundación.

Aunque se reconoce que no todos los estudios se realizan con la única finalidad de ejecutar obras, tampoco, como ya se dijo, hay registros o soportes que evidencien labores de monitoreo permanente a fin de establecer la estabilización de los fenómenos que condujeron a determinar el riesgo por procesos de remoción en masa e inundación.

Se impide establecer con certeza si la labor diagnosticada se ha ejecutado o está pendiente, lo cual, acentúa las situaciones de riesgo en algunas zonas que, a la fecha, no han sido objeto de las labores establecidas en los diseños y estudios contratados.

b. Respecto a la gestión contractual.

La evaluación se realizó desde el punto de vista de la ejecución física de la contratación suscrita, en las etapas precontractual, contractual y post-contractual, determinando la cantidad y calidad de los bienes y servicios adquiridos, así como, los sobrecostos y la utilidad de los contratos, verificando los informes de Interventoría o supervisión, para analizar si se cumplieron con los objetivos para los cuales se realizó dicha inversión.

Así las cosas y salvo lo que se observará a continuación, el proceso de auditoría precisa que los contratos se evaluaron a la luz de las disposiciones contenidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Ley 019 de 2012, Decretos Reglamentarios 734 de 2012, 1510 de 2013 y 1082 de 2015 y demás normas aplicables, evidenciándose en cuanto a la gestión contractual deficiencias relacionadas con:

- La no afiliación o afiliación extemporánea de los contratistas a las Aseguradoras de Riesgos Laborales tal como lo dispone la normatividad, asociado a una falta de control por parte de la Entidad, dentro de la constitución de los requisitos de ejecución y falta de vigilancia por parte de la supervisión, dado que se dio inicio a los contratos sin tener en cuenta la afiliación respectiva.

- Omisión en la publicación o publicación extemporánea en algunos actos administrativos o información que deben ser reportada en el SECOP.
- Falta de eficiencia para dar inicio a los contratos de obra como consecuencia de una falta de planeación en la iniciación de los procesos de concursos de méritos para contratar las respectivas interventorías.
- Inconsistencias en la gestión realizada en la supervisión y/o interventoría de algunos contratos, que derivo en algunos casos en detrimento patrimonial.
- Deficiencias en la elaboración de estudios previos y estudios del mercado, que determinan los costos reales del contrato.
- Inconsistencias en la exigencia de garantías y aprobación de las mismas.
- Utilización de modalidades de contratación incorrectas.
- Falta de control de los plazos contractuales, dado que se observó el recibo de servicios u obras vencido el plazo contractual.

Todo ello da como resultado la inobservancia de la Constitución, la Ley y normas reglamentarias; además del incumplimiento de los procesos, procedimientos y actividades, contenidos en la Ley y el Sistema Integrado de Gestión.

De otra parte, en desarrollo de visitas técnicas a los sitios de obra y en relación con la ejecución de varios contratos se encuentran algunas afectaciones de tipo técnico en las obras terminadas como parte de la ejecución final de los contratos 410 de 2015; 443 de 2014; 479 de 2015 y 412 de 2015, cuyas obras a pesar de haber sido recibidos de conformidad presentan algunas situaciones y fallas que, aunque no las dejan en riesgo, es necesario que el IDIGER evalúe conforme a las obligaciones del contratista y los amparos existentes. Igualmente, en el contrato 099 de 2014, se evidencia que a pesar de las obras ejecutadas en el marco de dicho contrato, en el sector de El Codito, Las Monjas, sigue existiendo una situación de amenaza y riesgo latente.

Frente al objeto del contrato 495 de 2015 que corresponde a “*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*”, el cual presenta una ejecución de conformidad a lo contratado, se evidencia, de acuerdo a visita administrativa del 01 de agosto del año en curso, que esta obra es una de las contempladas en los tres módulos considerados para la intervención de este brazo por lo que su ejecución, a la fecha, sin que se realicen las otras fases o módulos no logra que sus resultados sean eficientes en la mitigación del riesgo por inundación; el mejoramiento ambiental del humedal y el control de los efectos sanitarios que se

desprenden de la llegada de aguas residuales producto de conexiones erradas, labor que corresponde a la EAB-ESP. Se sugiere por parte del equipo auditor que el presente contrato sea objeto de indagación preliminar.

Finalmente, si bien hay acciones correctivas que están en ejecución fue evidente encontrar nuevas y serias fallas en relación con:

- El Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP, dado que IDIGER no ha realizado, en alguno eventos la publicación de los documentos y los actos administrativos de los Procesos de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición o ha omitido dicho deber.
- El manejo documental de los archivos suministrados por la Entidad al Ente de Control, en los que se evidencia que las carpetas contentivas de los contratos suministrados no se entregan foliadas y que los archivos no tienen un orden cronológico que facilite la evaluación de los mismos, entre otras situaciones, lo cual es una falla detectada en diversas auditorias, que se reitera en la presente y en la que el IDIGER no ha tomado los correctivos necesarios o si lo ha hecho los resultados no son efectivos para subsanar las causas que lo originan. Dado lo señalado se procedió a levantar el Acta Administrativa No. 1 del 7 de julio de 2017, en la que se deja constancia de tal situación; en efecto, el IDIGER, a través de las funcionarias delegadas para dicha Acta manifiestan no saber cuántos folios contiene cada una de las carpetas facilitadas, haciendo claridad que las carpetas de los años 2012 y 2013, no estaban bajo la custodia de la Oficina Jurídica, sino en el archivo definitivo de la entidad. Efectivamente, varios de los contratos cuentan con más de 30 carpetas que no se encuentran foliadas, tal como lo señalan las normas relacionadas con el tema.

Una vez analizada la respuesta que respecto del informe preliminar presentó la administración, se establecieron 31 hallazgos administrativos, de los cuales 19 tienen presunta incidencia disciplinaria y 4 además presentan incidencia fiscal, por valor total de \$147.119.419,42, se retiraron 2 observaciones (3.2.1 y 3.2.26) y la posible incidencia disciplinaria de 2 (3.1.1 y 3.2.15), como se detalla en los Resultados de la Auditoría y en el Cuadro de Tipificación de Hallazgos contenido en el anexo del presente informe.

## **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



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

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-, y/o en copia dura y magnética a esta Dirección Sectorial, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, término y contenido previstos en la normatividad vigente<sup>1</sup>, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

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

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

Atentamente,

**LUZ MARY PERALTA RODRÍGUEZ**  
Directora Técnica Sector Hábitat y Ambiente

Revisó: Linda Tatiana Sabogal Rodríguez – Subdirectora de Fiscalización Ambiente  
Hermes Yesid Ayala Pérez – Gerente 039-01

Elaboró: Equipo Auditor

<sup>1</sup> Resolución Reglamentaria No. 069 del 28 de diciembre de 2015, "Por la cual se actualiza el Trámite del Plan de Mejoramiento que presentan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría de Bogotá D.C., se adopta el procedimiento interno y se dictan otras disposiciones."

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

### 2.1 IDENTIFICACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORÍA

En el marco del Acuerdo Distrital 546 de 2013 y el Decreto 173 de 2014, se establecieron como funciones del IDIGER-FONDIGER la ejecución de las obras de mitigación de riesgos por fenómenos de remoción en masa, en forma complementaria con las entidades del Distrito Capital responsables de la protección de la infraestructura y en forma subsidiaria con las Alcaldías Locales cuando las áreas de afectación involucren viviendas y la coordinación y ejecución de obras de mitigación de riesgos por inundación y adaptación al cambio climático.

De conformidad con el mandato normativo, la Entidad ha ejecutado obras de mitigación y recuperación de sectores de alto riesgo, las cuales han buscado contribuir en la protección de la infraestructura, el espacio público, los equipamientos, los bienes públicos y privados; igualmente, ha buscado recuperar espacios urbanos y rurales, mejorando el aspecto paisajístico, todo esto con el apoyo de otras entidades Distritales.

Por lo expuesto, la presente auditoria tuvo como fin analizar los siguientes aspectos:

- Evaluar la gestión desarrollada para la elaboración y actualización de los estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgos, requeridos para reducir y mitigar en el Distrito Capital los riesgos por inundación y procesos de remoción en masa.
- Determinar si durante las vigencias examinadas se ha mantenido actualizado el inventario de zonas de alto riesgo, evaluando la gestión desarrollada para su mitigación, haciendo énfasis en la ejecución de obras.
- Evaluar de manera integral la gestión fiscal en la contratación pública realizada por el IDIGER -FONDIGER, a través de los convenios interadministrativos y la contratación que de ellos se derive relacionada con la ejecución de las obras de mitigación en diferentes zonas de la Ciudad, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y 30 de Junio de 2016.
- Establecer si las obras cuentan con los soportes, estudios, diseños y diagnósticos necesarios para su correcta ejecución.

- Determinar si la ejecución de las obras de mitigación aportaron al cumplimiento de las metas de ciudad, establecidas, en el marco del Plan de Desarrollo “*Bogotá Humana*”

La auditoría se hizo de manera selectiva e integral a los siguientes factores: planes, programas y proyectos y la evaluación de la gestión contractual, incluyendo además el seguimiento al Plan de Mejoramiento relacionado con el tema.

#### 2.1.1 Planes, programas y proyectos

La importancia de evaluar estos proyectos conforme a las metas del Plan de Acción consiste en establecer si la ejecución de las obras conlleva a obtener los resultados como parte integral de la estrategia para la mitigación y reducción del riesgo de zonas afectadas por fenómenos de remoción en masa e inundación, conforme a las magnitudes determinadas en el Plan de Desarrollo “*Bogotá Humana*”, en la vigencias a auditar. Para el efecto se evaluaron las metas 2, 5, 6, 9 y 10 del Proyecto 780: “*Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural*”.

#### 2.1.2 Muestra Gestión Contractual

De acuerdo con la información suministrada por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático-IDIGER a través del Radicado N° 2017EE6517, de fecha 08 de junio de 2017, la Entidad remite en formato Excel, el número total de contratos y/o convenios suscritos por el IDIGER-FONDIGER durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 al 30 de junio de 2016, relacionado con la ejecución de obras para reducir y mitigar los riesgos por inundación y procesos de remoción en masa.

Es de señalar que el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER y Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático - FONDIGER, durante el período del 1 de enero de 2014 y el 30 de junio de 2016, suscribieron 102 contratos (incluidas adiciones) que ascendieron a \$23.889.849.622 relacionados con el objeto de esta auditoría, de los cuales 62 corresponden a prestación de servicios profesionales, por valor de \$2.266.910.667; 27 corresponden a obras e interventorías, por valor de \$19.201.687.187 y 13 corresponden a estudios, diseños y suministros por valor de \$2.421.251.768.

La muestra seleccionada incluye la evaluación de 30 contratos por valor de \$12.459.975.403, suma que corresponde al 52% del valor total contratado durante las vigencias 2014, 2015 y 30 de junio de 2016. Adicional a lo anterior se eligieron 4 contratos por valor de \$1.028.218.582, que fueron suscritos en las vigencias 2012

y 2013, sin embargo fueron liquidados en el período a auditar. Con relación a la unidad ejecutora de los 34 contratos seleccionados, 24 fueron ejecutados por IDIGER por valor de \$9.252.045.567 y 10 contratos fueron ejecutados por FONDIGER por valor de \$4.236.148.418.

El criterio de selección que se tomó es el subjetivo y no aleatorio, como método estimativo por cuanto prima la experiencia y habilidad de los profesionales que hacen parte del equipo auditor y que tienen asignada la evaluación de la contratación suscrita por la entidad.

Para la muestra seleccionada, la cual se relaciona en el cuadro 1, se tuvo en cuenta su impacto económico, social y ambiental en la gestión de la entidad, así como los contratos que se suscribieron para el desarrollo de los proyectos de inversión del Plan de Acción Institucional, en concordancia con el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana”.

**CUADRO 1  
CONTRATOS CELEBRADOS POR EL IDIGER-FONDIGER Y SELECCIONADOS  
CONFORME A LA MUESTRA SLOS CUALES ESTÀN RELACIONADOS CON LA  
EJECUCIÓN DE OBRAS PARA REDUCIR Y MITIGAR LOS RIESGOS POR  
INUNDACIÓN Y PROCESOS DE REMOCIÓN EN MASA**

Cifras en pesos

No. CONTRATO	No. PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	UNIDAD EJECUTORA
412 DE 2015	970	Obra	CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FORMULA DE REAJUSTE, LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE RECONFORMACIÓN Y DE RECUPERACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA EL CONTROL DE EROSIÓN, MANEJO DE AGUAS, REVEGETALIZACIÓN Y PAISAJISMO EN EL BARRIO "COLINAS", DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE, DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN, ESPECIFICACIONES Y DEMÁS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL PLIEGO DE CONDICIONES Y EN ESPECIAL CON LAS ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TÉCNICO	\$1.915.651.312	FONDIGER
495 DE 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	IDIGER



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. CONTRATO	No. PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	UNIDAD EJECUTORA
438 DE 2014	780	Obra	REALIZAR LAS OBRAS TENDIENTES A LA ESTABILIZACION Y RENATURALIZACION DE LAS MARGENES DE LA QUEBRADA LA TROMPETA EN EL SECTOR DEL DIVINO NIÑO DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLIVAR A PRECIOS UNITARIOS FIJOS Y SIN FORMULA DE REAJUSTE	\$1.529.624.304	IDIGER
479 DE 2015	970	Obra	CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FORMULA DE REAJUSTE, LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE RECONFORMACIÓN Y RECUPERACIÓN, E IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA EL CONTROL DE EROSIÓN, MANEJO DE AGUAS, REVEGETALIZACIÓN Y PAISAJISMO EN LOS BARRIOS LUIS LOPEZ DE MESA Y GRANJAS DE SAN PABLO, DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C	\$1.140.817.454	IDIGER
410 DE 2015	203	Obra	CONTRATAR LA EJECUCIÓN DE OBRAS CIVILES DE CONTENCIÓN, RECONFORMACIÓN, DRENAJE Y RECUPERACIÓN DEL CANAL CATALUÑA Y CARRERA 3 ESTE EN EL BARRIO SAN MARTIN DE PORRES DE LA LOCALIDAD DE CHAPINERO DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C, DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN, ESPECIFICACIONES Y DEMÁS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL PLIEGO DE CONDICIONES Y EN ESPECIAL CON LAS ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TÉCNICO	\$946.791.540	FONDIGER
443 DE 2014	780	Obra	CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FORMULA DE REAJUSTE LA CONSTRUCCION DE OBRAS DE MITIGACION DE RIESGOS EN EL SECTOR DEL CODITO MIRADOR CANCHA POLIGONO P-06 ESTUDIO REGIONAL LOCALIDAD DE USAQUEN	\$671.131.610	IDIGER
424 DE 2014	780	Obra	CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FORMULA DE REAJUSTE LA CONSTRUCCIÓN LAS OBRAS DE MITIGACIÓN DE RIESGOS EN EL SECTOR CODITO VIA EL GUAVIO LOCALIDAD DE USAQUÉN Y EN EL SECTOR DE DIANA TURBAY SECTOR COMUNEROS LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE.	\$517.260.129	IDIGER
483 DE 2015	203	Obra	EJECUCION DE OBRAS HIDRAULICAS DE ACPTACION Y ENTREGA DEL CANAL LOCALIZADO EN LA PARTE BAJA DEL BARRIO CARACOLI - CIUDAD BOLIVAR, CON EL FIN DE REDUCIR LOS RIESGOS ASOCIADOS A LA SATURACION DE LOS SUELOS POR ESCORRENTIAS PROVENIENTES DE LA PARTE ALTA	\$468.647.190	FONDIGER
477 DE 2015	203	Obra	CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN SOBRE LA CALLE 42C SUR ENTRE LA CARRERA 16B ESTE Y LA CARRERA 17A ESTE DEL BARRIO MORALVA DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL	\$384.930.338	FONDIGER



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. CONTRATO	No. PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	UNIDAD EJECUTORA
427 DE 2014	780	Suministro	SUMINISTRO DE MATERIALES DE FERRETERIA AGREGADOS PETREOS Y MATERIALES ORGÁNICOS PARA ATENDER LAS OBRAS DE MITIGACIÓN; OBRAS MENORES; EMERGENCIAS; RECUPERACIÓN DE ÁREAS EN RIESGO; REPARACIÓN Y/O RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN RIESGOS; Y DEMÁS QUE REQUIERA LA ENTIDAD.	\$368.922.264	IDIGER
490 DE 2014	780	Consultoría	ESTUDIO Y DISEÑO DE OBRAS PARA LA ESTABILIZACIÓN DE MARGENES, CONTROL DE EROSIÓN, SOCAVACIÓN, Y RENATURALIZACIÓN DEL CURSO DEL RÍO FUCHA EN EL TRAMO COMPREDIDO DESDE LA CARRERA 19 ESTE HASTA LA CARRERA 1 ESTE, DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL DE LA CIUDAD DE BOGOTA	\$359.514.276	IDIGER
471 DE 2015	970	Consultoría	CONTRATAR LA INTERVENTORÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE RECONFORMACIÓN Y RECUPERACIÓN, E IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA EL CONTROL DE EROSIÓN, MANEJO DE AGUAS, REVEGETALIZACION Y PAISAJISMO EN LOS BARRIOS COLINAS, LUIS LÓPEZ DE MESA Y GRANJAS DE SAN PABLO, DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ,	\$321.730.698	IDIGER
428 DE 2014	788	Suministro	SUMINISTRO DE MATERIALES DE FERRETERIA AGREGADOS PETREOS Y MATERIALES ORGÁNICOS PARA ATENDER LAS OBRAS DE MITIGACIÓN; OBRAS MENORES; EMERGENCIAS; RECUPERACIÓN DE ÁREAS EN RIESGO; REPARACIÓN Y/O RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS EN RIESGOS; Y DEMÁS QUE REQUIERA LA ENTIDAD.	\$311.384.400	IDIGER
99 DE 2014	780	Obra	REALIZAR LA FRAGMENTACIÓN, EL RETIRO Y DIPOSICIÓN DE BLOQUES ROCOSOS EN CONDICIÓN DE RIESGO EN LOS SECTORES DE CODITO "LAS MONJAS", DELICIAS DEL CARMEN, GRANJAS DE SAN PABLO Y BUENOS AIRES.	\$265.360.273	IDIGER
470 DE 2014	780	Consultoría	INTERVENTORÍA PARA REALIZAR LAS OBRAS TENDIENTES A LA ESTABILIZACIÓN Y RENATURALIZACIÓN DE LAS MÁRGENES DE LA QUEBRADA LA TROMPETA EN EL SECTOR DEL DIVINO NIÑO LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR A PRECIOS UNITARIOS FIJOS Y SIN FORMULA DE REAJUSTE	\$249.216.688	IDIGER
629 DE 2013	780	Obra	CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DE RIESGO POR PROCESO DE REMOCIÓN EN MASA EN EL BARRIO VILLAS DE BOLÍVAR DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR DE LA CIUDAD DE BOGOTA	\$239.154.654	IDIGER



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. CONTRATO	No. PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	UNIDAD EJECUTORA
467 DE 2014	729	Consultoría	ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS DE LA URBANIZACIÓN ZARAZOTA DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE, EN CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 264 DEL 10 DE JULIO DE 2014” POR LA CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN B DENTRO DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN POPULAR No 25000-23-15-000-2003-01535-02	\$222.540.200	IDIGER
387 DE 2014	780	Consultoría	ELABORAR LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DETALLADOS DE OBRAS DE MITIGACIÓN EN EL SECTOR DE CASA LOMA DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR	\$150.741.536	IDIGER
469 DE 2015	203	Consultoría	INTERVENTORIA A LA EJECUCIÓN DE OBRAS CIVILES DE CONTENCIÓN, RECONFORMACIÓN, DRENAJE Y RECUPERACIÓN DEL CANAL CATALUÑA Y CARRERA 3 ESTE EN EL BARRIO SAN MARTIN DE PORRES DE LA LOCALIDAD DE CHAPINERO DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C	\$144.728.038	FONDIGER
721 DE 2012	780	Obra	CONTRATAR A PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FÓRMULA DE REAJUSTE, A MONTO AGOTABLE, LAS OBRAS REQUERIDAS PARA LA ADECUACIÓN Y MEDIDAS DE RECUPERACIÓN EN PREDIOS UBICADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE DEL BARRIO CORINTO DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL, A TRAVÉS DE ACCIONES TÉCNICAS Y SOCIO-AMBIENTALES, DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN, ESPECIFICACIONES Y DEMÁS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN ESTE PLIEGO DE CONDICIONES, EN ESPECIAL CON LAS ESTABLECIDAS EN LOS ANEXOS TÉCNICO Y DE GESTIÓN SOCIAL.	\$137.685.045	IDIGER
475 DE 2013	780	Consultoría	ELABORACIÓN DE ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA OBRAS DE MITIGACIÓN POR PROCESOS DE REMOCIÓN EN MASA EN EL BARRIO MADRID DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.	\$107.769.533	IDIGER
485 DE 2015	203	Prestación de Servicios Profesionales	REALIZAR LEVANTAMIENTOS TOPOGRAFICOS DETALLADOS Y TOMA DE FOTOGRAFÍAS AEREAAS PARA GENERAR CARTOGRAFIA DETALLADA COMO APOYO AL DISEÑO Y EJECUCION DE OBRAS DE RECUPERACION Y DE MITIGACION	\$107.048.000	FONDIGER
439 DE 2014	780	Consultoría	CONTRATAR LA INTERVENTORIA PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS DE MITIGACION DE RIESGOS EN EL SECTOR CODITO VIA EL GUAVIO LOCALIDAD DE USAQUEN Y EN EL SECTOR DE DIANA TURBAY SECTOR COMUNEROS LOCALIDAD RAFAEL URIBE URIBE	\$97.237.935	IDIGER

No. CONTRATO	No. PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	UNIDAD EJECUTORA
500 DE 2014	780	Consultoría	CONTRATAR LA INTERVENTORÍA A LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN DE RIESGOS EN EL SECTOR DE CODITO MIRADOR CANCHA POLIGONO P-06 ESTUDIO REGIONAL LOCALIDAD DE USAQUEN	\$80.873.660	IDIGER
78 DE 2014	780	Prestación de Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES A LA ENTIDAD COMO ASESOR EN GEOTECNIA PARA EL ANÁLISIS DE RIESGOS POR REMOCIÓN EN MASA Y LA DEFINICIÓN DE MEDIDAS PARA LA MITIGACIÓN Y LA RECUPERACIÓN	\$80.000.000	IDIGER
299 DE 2015	203	Prestación de Servicios Profesionales	REALIZAR LEVANTAMIENTOS TOPOGRÁFICOS Y TOMA DE FOTOGRAFÍAS AEREA PARA GENERAR CARTOGRAFIA ACTUALIZADA Y DETALLADA DE APOYO AL DISEÑO Y EJECUCION DE OBRAS DE REDUCCION DE RIESGOS Y ADAPTACION AL CAMBIO CLIMATICO	\$79.800.000	FONDIGER
191 DE 2015	203	Prestación de Servicios Profesionales	REALIZAR EL DISEÑO DE OBRAS DE MITIGACION Y/O RECUPERACION DE TERRITORIOS AFECTADOS POR PROCESOS DE REMOCION EN MASA	\$72.000.000	FONDIGER
118 DE 2015	780	Consultoría	APOYO A LA SUPERVISIÓN DEL ESTUDIO Y DISEÑO DE OBRAS PARA LA ESTABILIZACIÓN DE MÁRGENES, CONTROL DE EROSIÓN, SOCAVACIÓN, Y RENATURALIZACIÓN DEL CURSO DEL RÍO FUCHA EN EL TRAMO COMPRENDIDO DESDE LA CARRERA 19 ESTE HASTA LA CARRERA 1 ESTE, DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.	\$63.368.920	IDIGER
291 DE 2015	203	Prestación de Servicios Profesionales	ASESORÍA TÉCNICA EN ASPECTOS ECOLOGICOS Y BIOLÓGICOS RELACIONADOS CON LOS DISEÑOS E INTERVENCIONES NECESARIAS PARA LA RECUPERACION AMBIENTAL Y ECOLOGICA DEL SISTEMA HIDRICO DEL DISTRITO CAPITAL.	\$60.552.000	FONDIGER
488 DE 2014	729	Consultoría	REALIZAR LA INTERVENTORIA PARA "ELABORACIÓN DE ESTUDIOS TECNICOS DE LA URBANIZACIÓN ZARAZOTA DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE, EN CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 264 DEL 10 DE JULIO DE 2014" POR LA CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN B DENTRO DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN POPULAR No 25000-23-15-000-2003-01535-02	\$59.729.560	IDIGER
321 DE 2015	203	Prestación de Servicios Profesionales	ELABORAR PROYECTOS DEL PLAN ESTRATEGICO DE TRANSFORMACION DEL SISTEMA DE DRENAJE PLUVIAL SOSTENIBLE PARA EL MANEJO GEOMORFOLOGICO DE LAS CUENCAS HIDROGRAFICAS Y EMITIR CONCEPTOS Y PRONUNCIAMIENTOS TECNICOS	\$56.000.000	FONDIGER



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

No. CONTRATO	No. PROYECTO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR EN PESOS	UNIDAD EJECUTORA
125 DE 2015	780	Prestación de Servicios Profesionales	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES A LA ENTIDAD COMO ASESOR EN DISEÑOS DE SISTEMAS DE DRENAJE URBANO Y DE OBRAS HIDRÁULICAS PARA EL MANEJO INTEGRAL DE LOS CANALES Y QUEBRADAS EN EL DISTRITO CAPITAL	\$55.680.000	IDIGER
410 DE 2014	780	Consultoría	REALIZAR LA INTERVENTORIA DE LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DETALLADOS DE OBRAS DE MITIGACIÓN DEL SECTOR CASA LOMA DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLIVAR CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.	\$39.963.682	IDIGER
<b>Total</b>				<b>12.944.584.635</b>	

Fuente: Contratación reportada en SIVICOF e información reportada por IDIGER

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La presente auditoría de desempeño tiene por objeto ejercer “*Evaluar la gestión fiscal del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER - Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – FONDIGER, relacionada con la ejecución de las obras de mitigación en diferentes zonas de la Ciudad, durante las vigencias 2014 a 30 de junio de 2016*”, en el período señalado, en virtud de lo cual el ejercicio auditor refleja los resultados de la evaluación sobre la gestión fiscal del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER - Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – FONDIGER, a efectos de establecer el avance de la inversión realizada, a través de convenios y contratos celebrados por las entidades, así como, los resultados obtenidos con su ejecución.

En desarrollo de la evaluación realizada a los diferentes contratos y/o convenios, referidos por las entidades auditadas e incluidas en la muestra, se abordó el estudio correspondiente con los resultados enseguida expuestos.

Así mismo, el ejercicio auditor refleja, conforme a las visitas efectuadas, los resultados obtenidos en el cumplimiento y atención a la gestión administrativa correspondiente, así como las posibles falencias evidenciadas en la evaluación de cada uno de los contratos seleccionados y en las visitas en las cuales se denota que si bien la obra fue terminada y entregada de conformidad, hay alguna fallas o situaciones que es necesario que el IDIGER evalúe y amerite conforme a las obligaciones de los contratistas y los amparos existentes.

#### 3.1. EVALUACIÓN A PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS

Para la evaluación correspondiente se analizaron las metas relacionadas con el objeto de la auditoría, siendo éstas:

Proyecto 780: “*Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural*”.

- META 2: “*Elaborar 16 diseños de obras menores de emergencia para el restablecimiento temporal de las condiciones del sector afectado*”
- META 5: “*Elaborar y/o ajustar 15 estudios y diseños de obra para la intervención integral de sitios prioritarios*”.
- META 6: “*Ejecutar 18 obras en sitios críticos para la reducción de riesgos*”.

- META 9 *“Gestionar la recuperación de 5 sectores afectados por procesos de remoción de masas e inundación.”*
- META 10: *“Suministrar para 9 sectores afectados materiales y suministros para la ejecución de obras de emergencia”.*

3.1.1. Hallazgo administrativo al no incorporar en las fichas EBI-D y sus modificaciones, las verdaderas magnitudes y recursos establecidos para la ejecución de las metas 2, 5, 6, 9 y 10 del proyecto 780 *“Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”.*

Aunque las fichas EBI enviadas por el IDIGER al Equipo Auditor en la comunicación 2017EE6517 del 8 de junio de 2017, fueron las determinantes para establecer la magnitud de las metas 2, 5, 6, 9 y 10 del proyecto 780 *“Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”*, la evaluación efectuada a las diferentes versiones enviadas muestran que las mismas no tienen coherencia ni similitud con los recursos y magnitudes establecidas en el Plan de Acción 2012-2016 del IDIGER, en la versión inicial ni en las modificadas efectuadas permanentemente año a año.

Si bien como lo señala el IDIGER en su comunicación 2017EE8573 del 25 de julio de 2017, las metas se establecen en cada proyecto de inversión teniendo en cuenta el diagnóstico que realiza la entidad en cuanto a los resultados obtenidos en la vigencia anterior, relacionados directamente con los avances y retrasos presentados frente al cumplimiento de los compromisos del Plan de Desarrollo, lo cierto es que las versiones de las Fichas EBI-D, no reflejan la manera como se planearon y establecieron compromisos frente a recursos y avances físicos de las mismas, más aún cuando estas sufrieron cambios y modificaciones que la Entidad reitera en esta misiva.

Si bien en el desarrollo de la ejecución de actividades, el aplicativo SEGPLAN de la Secretaría Distrital de Planeación, permite realizar un proceso de actualización para ajustar la información del Plan de Acción de acuerdo, con los requerimientos y/o necesidades que tiene cada meta proyecto, tal como lo indica el IDIGER es igualmente cierto que las mismas deben estar reflejadas en las fichas EBI-D, como instrumento de planeación máxime cuando esta debe ser actualizada por la Entidad a través del SEGPLAN, conforme a los progresos de cada proyecto.

Como lo señala la Secretaría Distrital de Planeación en su página web: *“Las fichas EBI-D (Estadísticas Básicas de Inversión Distrital) y EBI-L (Estadísticas Básicas de Inversión de las Alcaldías Locales) resumen de manera sucinta los proyectos de inversión que las entidades distritales y las alcaldías locales adelantan en el marco del Plan de*

Desarrollo Distrital vigente. Esta información es actualizada por la entidad o alcaldía local pertinente a través del sistema de información SEGPLAN, de acuerdo con el estado y/o avance en la ejecución de sus proyectos. (Subrayado fuera de texto)

Es de anotar, que las Fichas EBI-D deben establecer y justificar el problema que conllevo a la formulación del proyecto, describirlo, establecer objetivos, determinar metas y el flujo financiero del mismo; conforme al capítulo IV, del “Seguimiento a los proyectos” y artículo 32, “Evaluación de los Resultados”, del Decreto 841 de 1990, el verificar el cumplimiento eficaz de las metas físicas programadas permite detectar y corregir fallas en la formulación y ejecución física de los proyectos, lo cual no se reflejó en el citado instrumento.

Adicional a lo anterior, el IDIGER señala en el oficio 2017EE8573 del 25 de julio de 2017 lo siguiente: “Reza el Manual que durante las etapas de reprogramación y/o actualización, la entidad puede ajustar la información del componente de inversión y del componente de gestión.

*Ajustes que puede realizar la entidad.<sup>2</sup>*

1. *En el componente de inversión (Metas proyecto de inversión)*

- *Incluir nuevas metas*
- *Eliminar metas de proyecto para las cuales no se haya reportado ejecución y no tengan compromisos presupuestales asociados.*
- *Modificar la Anualización de las magnitudes de las metas y recursos, especificando el valor de la meta que se logrará con recursos de la vigencia actual y el valor de la misma<sup>3</sup> que se logrará con recursos de años anteriores (reservas presupuestales o cuentas por pagar).*
- *Suspender o finalizar metas proyecto de inversión.*
- *Modificar la denominación y magnitud de metas. (Aplica solo cuando no se le haya reportado ejecución).*
- *Inscribir, registrar y actualizar proyectos de inversión.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, en la medida en que se realicen actualizaciones en los proyectos de inversión, así mismo se actualizan las fichas EBI para cada necesidad”.*

Esto último, no se realizó por parte de la Entidad, lo cual conlleva a la formulación de la presente observación, como consecuencia de las fallas administrativas en la

---

<sup>2</sup> Manual de usuario Reprogramación, Actualización del Plan de Acción – Componente de Inversión y de Gestión... Dirección de programación y seguimiento a la inversión – Secretaría Distrital de Planeación

<sup>3</sup> Aplica para metas tipo “suma”

gestión de la Entidad al no actualizar estas fichas tal como lo indica el manual citado, lo cual conlleva a que las mismas no reflejen la verdadera información que se reporta en el SEGPLAN., con sus correspondientes modificaciones.

Por ende, además de incumplir con las normas precitadas no se observa el artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 2017/08/22, el IDIGER señala que: *“a. El manual M-IN-026 Manual de Usuario Seguimiento Plan de Acción de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) estipula la actualización de los componentes de inversión, gestión, territorialización y actividades (Se Anexa Manual de Seguimiento); no establece ninguna obligación explícita con respecto a la actualización de las Fichas EBI; b. El instructivo de diligenciamiento de la Ficha de Estadísticas Básicas de Inversión Distrital - (EBI-D) de la SDP, no indica la periodicidad con la que se debe realizar el proceso de actualización.*

*Así las cosas la única indicación que nos exige el sistema SEGPLAN para actualizar la Ficha EBI es si se presenta una modificación en la redacción o magnitud de la meta, de lo contrario el sistema no pide cambiarlo”.*

Sin embargo, considerando que las metas de este proyecto fueron modificadas y que en el oficio 2017EE8573 del 25 de julio de 2017, el IDIGER señala que *“(…) en la medida en que se realicen actualizaciones en los proyectos de inversión, así mismo se actualizan las fichas EBI para cada necesidad”*, la observación queda en firme como hallazgo administrativo, aunque por el contenido de la respuesta se retira la presunta Incidencia Disciplinaria. Al ratificarse deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.1.2. Hallazgo administrativo, al no incorporar en las fichas EBI-D y sus modificaciones, la población objetivo conforme a la situación de riesgo existente para el caso de la ejecución de las diferentes metas, especialmente la 2, 5, 6, 9 y 10, del proyecto 780 *“Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”*.

Al ser indagado cómo determinó el IDIGER la población objeto y la población beneficiada con la ejecución del Proyecto 780 *“Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”*, el IDIGER señala en el oficio 2017EE8573 del 25 de julio de 2017 que *“De acuerdo a la respuesta del punto anterior, el proyecto 780 inicialmente contempló la población ubicada en zonas de Alto Riesgo de*

las localidades de Usaquén, Santafé, Chapinero, Candelaria, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Suba y Usme; pero en razón que en el 2 semestre del 2012, se definió la incorporación de la gestión de riesgos en los instrumentos de Planificación territorial, se tomó la población en amenaza del distrito en las zonas respectivas mientras se actualizaban dichas zonas en los mapas de riesgo de Bogotá”, lo cual quiere decir que el proyecto no especificó la población real que se encontraba en riesgo, como tampoco la beneficiada con la ejecución de las diferentes metas de este proyecto del plan de desarrollo “Bogotá Humana”.

Lo evidenciado se debe a que las fichas EBI-D (Estadísticas Básicas de Inversión Distrital), no han sido actualizadas en relación con la población objeto, al no incorporar como lo establece IDIGER, la gestión de riesgos en los instrumentos de planificación territorial.

Las situaciones mencionadas, incumplen lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativa.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 2017/08/22, el IDIGER señala que: “Frente a la observación elevada por el Ente de Control, es necesario aclarar que teniendo en cuenta que el IDIGER en cumplimiento de sus objetivos y su misionalidad, a través de las metas del proyecto 780 “Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural” si incluye la población objetivo ya que vincula la totalidad de habitantes del Distrito Capital, brindando la atención prioritaria directamente a las poblaciones con mayores condiciones de vulnerabilidad y amenaza conforme a las situaciones de riesgo existentes”.

Es de señalar que si bien el proyecto incluye como población objetivo a todos los habitantes de la ciudad, pero no determina la que está en situación de amenaza conforme a la actualización de las zonas en los mapas de riesgo, la observación queda en firme como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.1.3. Hallazgo administrativo, relacionada con la elaboración de estudios y diseños de obra que no cuentan con un plan que incorpore presupuesto, fecha, responsables y otros, a pesar de los recursos disponibles en cuentas del FONDIGER.

Además de los ya existentes el IDIGER elaboró 15 estudios y diseños de obra, de los cuales fueron ajustados tres (3) a partir de diseños existentes, conforme a la meta 5 del proyecto 780: “Mitigación y manejo de zonas de alto riesgo para su recuperación al espacio urbano y rural”, para lograr la intervención integral de sitios prioritarios.

IDIGER cuenta con 40 estudios aproximadamente, que corresponden a vigencias anteriores desarrollados en los PDD como “Bogotá Sin Indiferencia”, 2004-2008, “Bogotá para vivir mejor”, 2008 -2012 y “Bogotá Humana” 2012-2016; sin embargo, a pesar de haberse priorizado conforme a acciones correctivas establecidas en un hallazgo evidenciado en la Auditoría 2015, PAD:2016, no se ha determinado a la fecha un instrumento que permita contar con fechas, recursos (algunos sin estimar y otros para revalorar), responsables y demás que conlleven a la ejecución de dichas obras; es decir, si bien se reconoce que se priorizó no hay evidencias ni soportes que permitan determinar cuándo se van a ejecutar las obras o cómo se están realizando los monitoreos para evitar situaciones de riesgo por procesos de remoción en masa o inundación.

Aunque se reconoce que no todos los estudios se realizan con la única finalidad de ejecutar obras, tampoco, como ya se dijo, hay registros o soportes que evidencien labores de monitoreo permanente a fin de establecer la estabilización de los fenómenos que condujeron a determinar el riesgo.

Si bien se cierra el hallazgo “2.2.1.2.1 Hallazgo Administrativo por la elaboración de diseño de obras de mitigación cuyas obras no se ejecutan a pesar de las erogaciones económicas efectuadas, por lo que tienen que ser elaborados para su uso nuevos diseños”, se incorpora esta nueva observación para que la Entidad desarrolle, conforme a sus funciones, las labores que considere pertinentes que definitivamente conlleven a tener total efectividad en la acción correctiva. (Ver capítulo 3 de este informe). Si bien puede existir una limitante de tipo presupuestal frente a la ejecución de obras que ya cuentan con diseños debe recordarse que en las arcas del FONDIGER hay importantes recursos para estas labores, los cuales reposan en cuentas bancarias<sup>4</sup>. Es de precisar que lo señalado se genera por una evidente falta de planeación y programación en la intervención de zonas evaluadas y que se encuentran en alto riesgo no mitigable conforme a los estudios y diseños de obra. Además, que es latente el riesgo a diversas familias, son muchas las erogaciones económicas

---

<sup>4</sup> Se debe recordar que el artículo 13 del Acuerdo Distrital 546 de 2013 precisa que el FONDIGER, tiene como “(...) objeto general obtener, recaudar, administrar, invertir, gestionar y distribuir los recursos necesarios para la operación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, para el desarrollo de los procesos de gestión de riesgos y cambio climático”. (Subrayado fuera de texto).

adicionales que se han tenido que hacer para ajustar y actualizar diseños. En el caso de otros estudios, los mismos no se han priorizado, lo cual no es consecuente dado que están en riesgo cantidades de familias bogotanas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable.

Las situaciones evidenciadas, incumplen lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativa.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 2017/08/22, el IDIGER señala que: *Cabe destacar que para estos procesos el alcance de los estudios contempla en primera instancia la valoración de las condiciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo asociadas con los procesos de inestabilidad en las zonas objeto de estudio, a partir de lo cual se determina la posibilidad de intervención con medidas de reducción de riesgos, una de las cuales puede ser la ejecución de obras. Conforme a lo establecido en la Ley 1523 del 2012, las medidas de reducción de riesgo resultan del análisis de alternativas desde el punto de vista técnico, financiero, predial, jurídico y ambiental, determinando la alternativa más viable para la mitigación del riesgo, la cual no solamente debe analizar la inversión económica de la mitigación, sino la intervención dirigida a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar en caso de materialización de la amenaza.*

Al considerar que la misma no presenta soportes ni evidencias que permitan contar con un instrumento, guía, ficha o herramienta que precise fechas, recursos (algunos sin estimar y otros para revalorar), responsables y demás que conlleven a la ejecución de dichas obras, cuando los estudios así lo determinen, como tampoco la manera como se están evaluando y haciendo seguimiento a sitios de riesgo conforme “(...) las características específicas del sector objeto de estudio con análisis de los escenarios de riesgos en condiciones actuales y futuras para poder tener un escenario prospectivo que permita garantizar la sostenibilidad de las acciones de reducción<sup>5</sup>”, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

---

<sup>5</sup> Oficio 1-2017- 19301 de fecha 2017/08/22, del IDIGER. Pagina 5.

### 3.2. EVALUACIÓN A LA GESTIÓN CONTRACTUAL

A continuación, se relacionan los hallazgos como resultado del presente proceso auditor:

3.2.1. Observación administrativa, por no liquidar en las órdenes de pago las retenciones por concepto de ICA y renta en los contratos de prestación de servicios 078 de 2014 y 291 de 2015. Se retira del informe.

#### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER señala que para el caso del contrato de prestación de servicios 078 de 2014, las órdenes de pago que presenta la observación de las retenciones se refieren a pagos realizados por FOPAE y no por IDIGER; situación que es verificada por este ente de control, encontrando consistencia con lo informado por la entidad. Para el caso del contrato de prestación de servicios 291 de 2015 la entidad informa que *"las órdenes de pago tienen informativamente las estampillas, pero no los demás impuestos, pues esta es la obligación de la Fiduciaria, de lo contrario, la entidad, realizaría el trabajo por el cual se está pagando una comisión a la Fiduciaria. (...) Esta labor no se carga en ningún sistema operativo de la Secretaría de Hacienda Distrital"*

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación.

3.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no realizar la afiliación ante las aseguradoras de Riesgos Laborales de los contratistas como lo dispone el Decreto 0723 de 2013, en los contratos de prestación de servicios profesionales Nos. 078 de 2014, 291 de 2015, 191 de 2015, 485 de 2015, 125 de 2015.

- Contrato de prestación de servicios 078 de 2014

El 17 de junio de 2014, IDIGER suscribió el contrato de prestación de servicios 078 cuyo objeto fue *"Prestar los servicios profesionales a la entidad como asesor en geotecnia para el análisis del riesgo por remoción en masa y la definición de medidas para la mitigación y la recuperación"*

En el numeral 7.7 del contrato se estableció como obligación general del contratante *“Verificar la afiliación y pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales”*.

El plazo pactado en el contrato inicial fue de 7 meses, se dio inicio el 19 de junio de 2014, es decir terminaba el 18 de enero de 2015. El 29 de diciembre de 2014 se suscribió adición y prórroga No. 1 al contrato, lo cual amplió el termino de ejecución en 90 días, es decir hasta el 18 de abril de 2015.

En la revisión del expediente contractual no se observó la afiliación a la administradora de riesgos profesionales, por lo que mediante comunicación 2-2017-13576 del 30 de junio de 2017 se solicitó a la entidad adjuntar el respectivo documento. Mediante comunicación 2017EE8197 del 17 de julio de 2017 se recibió pantallazo de POSITIVA donde se observa que mediante radicado 1099 del 14 de julio de 2014, se recibió el respectivo formulario para la afiliación, sin embargo se observa inconsistencia con el contrato 078 de 2014, dado que el mismo inicio su ejecución el 19 de junio de 2014.

Adicional a lo anterior, se consultó en el Registro Único de Afiliados a la Protección Social – RUAF del Ministerio de Salud la afiliación del contratista, sin embargo no se encontró consistencia entre las afiliaciones encontradas y la suscripción del contrato 078 de 2014. De conformidad con los soportes adjuntados por la entidad, la afiliación a la ARL se realizó desde el 14 de julio de 2014, sin embargo el contrato inicio el 19 de junio de 2014, lo que indica que entre el período 19 de junio de 2014 y 14 de julio de 2014, el contratista no se encontró afiliado en el marco del contrato 078 de 2014.

- Contrato de prestación de servicios 291 de 2015

El 16 de junio de 2015, IDIGER suscribió el contrato de prestación de servicios 291 cuyo objeto fue *“Asesoría Técnica en aspectos ecológicos y biológicos relacionados con los diseños e intervenciones necesarias para la recuperación ambiental y ecológica del sistema hídrico del Distrito Capital.”*

En el numeral 7.7 del contrato se estableció como obligación general del contratante *“Verificar la afiliación y pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales”*.

El plazo pactado en el contrato inicial fue de 9 meses, se dio inicio el 18 de junio de 2015, es decir terminaba el 17 de marzo de 2016.

En la revisión del expediente contractual no se observó la afiliación a la administradora de riesgos profesionales, por lo que se solicitó a la entidad adjuntar el respectivo documento. Mediante comunicación 2017EE8197 del 17 de julio de 2017, la entidad informó que “conforme la información allegada por la Administradora de Riesgos Laborales – POSITIVA, no aparece con afiliación”, lo anterior indica fallas en la supervisión relacionadas con el seguimiento de la afiliación a la administradora de riesgos profesionales.

- Contrato de prestación de servicios No. 191 de 2015

El día 28 de mayo de 2015, la Entidad suscribió el contrato No. 191 de 2015, el cual tenía por objeto: “Realizar el diseño de obras de mitigación y/o recuperación de territorios afectados por procesos en remoción en masa”.

Se evidencia por parte de este ente de control, falta de vigilancia por parte de la Entidad, pues no soporta en el expediente contractual la constancia de afiliación a una aseguradora de riesgos laborales.

A través del oficio No. 2-2017-14437 de fecha 12 de julio de 2017, se solicitó a la Entidad adjuntar la constancia que acreditará la afiliación al Sistema General de riesgos Laborales del señor ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA, a lo cual a través del oficio 2017EE8197 de fecha 17 de julio de 2017, IDIGER manifestó lo siguiente: “Se allega la información reportada por la Administradora de Riesgos Laborales Positiva, que dan cuenta de la afiliación del señor ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA” y adjunta el siguiente pantallazo:

Recepción de formularios									
Radicado	Tipo - Nro. Documento	Nombre Afi.	Tipo - Nro. Doc. Emp.	Nombre Emp.	Fecha	Img	Esta	Tipo	
252	C 17069684	ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA	N 800154275	FONDO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS FOPAE	18/09/2012	W	A	I	
951	C 17069684	ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA	N 800154275	FONDO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS FOPAE	03/03/2014	W	A	I	
1099	C 17069684	ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA	N 800154275	FONDO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS FOPAE	14/07/2014	W	A	I	
1583	C 17069684	ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA	N 800154275	FONDO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS FOPAE	03/07/2015	W	A	I	
1738	C 17069684	ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA	N 800154275	FONDO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS FOPAE	13/04/2016	W	A	I	
2053	C 17069684	ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA	N 800154275	FONDO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS FOPAE	18/10/2016	W	A	I	
2334	C 17069684	ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA	N 800154275	FONDO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS FOPAE	23/03/2017	W	A	I	

Se observa que lo allegado por la entidad no tiene validez jurídica, por cuanto en primer lugar no se puede determinar el sitio web del cual fue emitida la imagen, en segundo lugar es un documento que no se encuentra firmado, lo cual genera desconfianza e inseguridad jurídica.

Sin embargo, observando la imagen se evidencia que en el año 2015 se realizó una sola recepción de formulario el día 03 de julio de 2015 a través del radicado 1593, sin embargo el contrato fue suscrito el día 28 de mayo de 2015, es decir que la Entidad realizó la respectiva afiliación 1 mes y 6 días aproximadamente después, lo cual contraviene lo dispuesto en el normatividad aplicable.

- Contrato de prestación de servicios No. 485 de 2015

El día 30 de diciembre de 2015, la Entidad suscribió el contrato No. 485 de 2015, el cual tenía por objeto: *“Realizar levantamientos topográficos detallados y toma de fotografías aéreas para generar cartografía detallada como apoyo al diseño y ejecución de obras de recuperación y de mitigación,”* con un plazo contractual de 10 meses, el acta de inicio se suscribió el día 6 de enero de 2016.

Se evidencia por parte de este ente de control, falta de vigilancia por parte de la Entidad, pues no soporta en el expediente contractual la constancia de afiliación a una aseguradora de riesgos laborales.

A través del oficio No. 2-2017-15823 de fecha 31 de julio de 2017, se solicitó a la Entidad adjuntar la constancia que acredite la afiliación al Sistema General de riesgos Laborales del señor CARLOS ANDRÉS CASTILLO LEAL, a lo cual a través del oficio 2017EE9400 de fecha 3 de agosto de 2017, IDIGER manifestó lo siguiente: *“Se allega la certificación de ARL expedida el 3 de agosto de 2017”* y adjunta una certificación expedida por Hugo Ernesto Huiza, funcionario de la Compañía de seguros Positiva, la cual indica: *“Verificada la base de datos del ramo de ARL de la compañía, se identificó que CARLOS ANDRÉS CASTILLO LEAL, con Cédula de Ciudadanía No. 11221152 contratista de la empresa INSTITUTO DISTRITAL DE GESTION DE RIESGO Y CAMBIO CLIMATICO IDIGER, con NI No. 800154275, tiene un registro como independiente desde el 24/05/2016 y fecha fin de contrato 05/11/2016 con riesgo 2 y a la fecha se encuentra DESAFILIADO”* (Subrayado fuera del texto)

Se evidencia que IDIGER, realizó la respectiva afiliación hasta el día 24 de mayo de 2016, es decir 4 meses y 24 días aproximadamente después, lo cual contraviene lo dispuesto en el normatividad aplicable.

- Contrato de prestación de servicios No. 125 de 2015

El día 16 de marzo de 2015, la Entidad suscribió el contrato No. 125 de 2015, el cual tenía por objeto: *“Prestar servicios profesionales a la Entidad como asesor en diseños*

*de sistemas de drenaje urbano y de obras hidráulicas para el manejo integral de los canales y quebradas en el Distrito Capital.”*

Se evidencia falta de control por parte de la Entidad, pues no soporta en el expediente contractual la constancia de afiliación del contratista Andrés Uribe Preciado a una aseguradora de riesgos laborales

La situación descrita fue confirmada por la Entidad a través del oficio 2017EE8739 de fecha 27 de julio de 2017, en el cual ante la solicitud realizada por este ente de control de adjuntar la constancia que acreditará la respectiva afiliación, la entidad contestó: *“En la carpeta del contrato no obra Constancia de Afiliación al Sistema general de Riesgos Laborales del señor Andrés Uribe Preciado”*

Las anteriores situaciones, se presentan debido a la falta de control y verificación de los soportes entregados por el contratista y los documentos necesarios para dar inicio al contrato, evidenciando un incumplimiento del área encargada de realizar las respectivas afiliaciones y falta de control por parte de la supervisión, por cuanto da inicio a los contratos, sin el cumplimiento de requisitos exigidos en la norma, incumpliendo lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1562 de 2012, en el cual se establece que son afiliados de forma obligatoria al Sistema General de Riesgos Laborales, *“Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos; las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación”*. (Subrayado fuera de texto). Igualmente vulnera el artículo 6 del Decreto 0723 de 2013, que señala: *“Inicio y finalización de la cobertura. La cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales se inicia el día calendario siguiente al de la afiliación; para tal efecto, dicha afiliación al Sistema debe surtirse como mínimo un día antes del inicio de la ejecución de la labor contratada.”* Y el artículo 7° que consagra: *“Documentos o soportes para la afiliación. Para la afiliación ante la Administradora de Riesgos Laborales, el contratante debe presentar el formulario físico o electrónico establecido para tal fin por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como los soportes que se requieran. El formulario debe contener como mínimo, el valor de los honorarios, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y la clase de riesgo”*

Todo ello se aúna para dar como resultado la presunta inobservancia de la Constitución, la Ley y normas reglamentarias; además del cumplimiento de los procesos, procedimientos y actividades y contenidos en la Ley y el Sistema Integrado de Gestión, a que están obligados servidores públicos y contratistas y autoridades en la administración fiscalizada.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política de la función administrativa; así como el artículo 2 numeral 1 de la Ley 1562 de 2012, los artículos 6 y 7 del Decreto 0723 de 2013 y los literales b, c y d de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER adjunta las planillas de pago de aportes para los contratos 078 de 2014, 291 de 2015, 191 de 2015, 125 de 2015 y 485 de 2015, sin embargo no desvirtúa lo evidenciado por este ente de control, en el sentido que se dio inicio a los contratos sin las respectivas afiliaciones ante las Aseguradoras de Riesgos Laborales, el hecho de que el contratista haya realizado los pagos, no significa que se encuentre afiliado a la ARL, con anterioridad a la suscripción del acta de inicio, como fue expuesto por este ente de control. No se evidencia que la entidad garantice y verifique que el contratista se encuentra afiliado salvaguardando a la entidad ante posibles accidentes laborales.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento del deber de registrar al contratista en el marco del contrato de prestación de servicios 078 de 2014 en el sistema de información de gestión de empleo de la función pública – SIGEP.

Al evaluar el contrato de prestación de servicios No. 078 de 2014, no se observó registro de inscripción en el sistema de información de gestión de empleo de la función pública – SIGEP, por lo que mediante comunicación 2-2017-13576 del 30 de junio de 2017 se solicitó a la entidad adjuntar el respectivo documento. Mediante comunicación 2017EE8197 del 17 de julio de 2017, la entidad informa que *“no obra en la carpeta del contrato No.078 de 2014, la hoja de vida registrada en el SIDEAP o SIGEP”*. Revisada la página del SIDEAP se observa que el contratista para la época de los hechos no se encontraba inscrito en la respectiva plataforma.

El artículo 2 del Decreto 2842 de 2010 *“por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la operación del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP) y se*

deroga el Decreto 1145 de 2004” se establece que el campo de aplicación del decreto implica a “todos los organismos y las entidades del sector público de Las Ramas del Poder Público, organismos de control, organización electoral, organismos autónomos, las corporaciones de investigación científica, las corporaciones autónomas regionales, tanto de los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal, el Banco de la República, la Comisión Nacional de Televisión, la Comisión Nacional del Servicio Civil y demás entidades u organismos que pertenezcan al sector público, independientemente del régimen jurídico que se les aplique”. (Subrayado fuera de texto). Aunado a lo anterior, en el numeral b del artículo 6 establece: “Subsistema de Recursos Humanos: Este Subsistema contiene la información sobre los servidores públicos y contratistas que prestan servicios personales a las instituciones, desde su vinculación, permanencia y retiro, independiente de la fuente de financiación: presupuesto de inversión, de funcionamiento o aportes en virtud de los convenios suscritos con organismos internacionales”. (Subrayado fuera de texto)

Además, en su artículo 7 establece que es responsabilidad de los representantes legales “velar porque la información que se incorpore en el SIGEP se opere, registre, actualice y gestione de manera oportuna y que esta sea veraz y confiable”, así como que los jefes de control interno son responsables de realizar un seguimiento para que la Entidad cumpla con las obligaciones derivadas del decreto.

Así mismo y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 227, del Decreto Ley 019 de 2012 el cual establece que “quien sea nombrado en un cargo o empleo público o celebre un contrato de prestación de servicios con el Estado deberá, al momento de su posesión o de la firma del contrato, registrar en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público -SIGEP-administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la información de hoja de vida, previa habilitación por parte de la unidad de personal de la correspondiente entidad, o ante la dependencia que haga sus veces” (subrayado fuera de texto) y el artículo 11 del Decreto 2842 de 2010 señala que es obligación de los servidores públicos y contratistas del IDIGER realizar los registros ante el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público/contratistas-SIGEP.

Además del incumplimiento del marco normativo expuesto, incumple con el principio de publicidad y con lo señalado en la Ley 1712 de 2014, artículo 9, literal e) que dispone: “En el caso de las personas naturales con contratos de prestación de servicios, deberá publicarse el objeto del contrato, monto de los honorarios y direcciones de correo electrónico, de conformidad con el formato de información de servidores públicos y contratistas” igualmente dicho artículo en el párrafo 2° señala que en relación a los literales c) y e) del presente artículo, el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerá un formato de información de los servidores públicos y de personas naturales con contratos de prestación de servicios, el cual contendrá

los nombres y apellidos completos, ciudad de nacimiento, formación académica, experiencia laboral y profesional de los funcionarios y de los contratistas.

Todo ello se aúna para dar como resultado la presunta inobservancia de la Constitución, la Ley y normas reglamentarias; además del cumplimiento de los procesos, procedimientos y actividades y contenidos en la Ley y el Sistema Integrado de Gestión, a que están obligados servidores públicos y contratistas y autoridades en la administración fiscalizada.

Lo descrito conlleva a un incumplimiento de lo establecido en el artículo 227 del Decreto Ley 019 de 2012, artículo 7 del Decreto 2842 de 2010, así como el literal e del artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, igualmente vulnera los literales b), c), d), e) y f), del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

#### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER informa que *“efectivamente se omitió por parte del contratista allegar la hoja de vida registrada en el SIDEAP o en su defecto en el SIGEP, pero por parte de la administración se revisó la hoja de vida de la función pública, la cual reposa en el expediente”*.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento en la publicación en el plan anual de adquisiciones del contrato de obra No 477 de 2015 y los contratos de prestación de servicios Nos. 291 de 2015, 485 de 2015 y 118 de 2015

- Contrato de obra No. 477 de 2015

La entidad público en SECOP el plan anual de adquisiciones, para la vigencia 2015; este ente de control verificó la versión final publicada en el mes de Diciembre de 2015 y no se encontró el reporte correspondiente a la necesidad del contrato de obra pública No. 477 de 2015, como lo establece el artículo 2.2.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015 el cual impone el deber de elaborar el plan anual de adquisiciones señalando *“Las Entidades Estatales deben elaborar un Plan Anual de Adquisiciones, el*



*cual debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año. En el Plan Anual de Adquisiciones, la Entidad Estatal debe señalar la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación. Colombia Compra Eficiente establecerá los lineamientos y el formato que debe ser utilizado para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones.”*

- Contrato de prestación de servicios 291 de 2015

Para el caso del contrato de prestación de servicios 291 de 2015, tampoco se encontró el reporte correspondiente, por lo que se le solicitó a la entidad aclarar la razón por la cual no había sido reportado en el plan anual de adquisiciones la necesidad, a lo que la entidad mediante comunicación 2017EE8197 del 17 de julio de 2017, informa que “Conforme a lo establecido en el Decreto 174 de 2014, es la Junta Directiva quien autoriza la distribución y movimientos de los recursos en las subcuentas del Fondo”.

En virtud del numeral 2 del Decreto 174 de 2014, se estableció que son funciones del director de IDIGER “Proponer a la Junta Directiva del FONDIGER el Reglamento Operativo de Administración y Manejo del Fondo para su aprobación”, situación que se formalizó mediante el acuerdo 003 de 2015, por el cual se aprueba el Reglamento Operativo de Administración y Manejo de los recursos del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático - FONDIGER, y en él establece, en su artículo 4, lo siguiente: “Régimen de Contratación Aplicable a FONDIGER. El Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático se someterá al régimen de la Contratación Administrativa”, lo que indica que los recursos del fondo deben someterse al régimen de contratación pública, por lo tanto le es aplicable el Decreto 1510 de 2013 “por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública”. (Decreto aplicable para el presente caso)

Aunado a lo anterior, es pertinente recordar que la Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública” tiene por “objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales” y ha definido entidades estatales en su artículo segundo así: “La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás

personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”. Nótese que el legislador no hizo ninguna excepción frente a las entidades que financian sus inversiones a través de fondos cuenta, como en este caso FONDIGER.

- Contrato de prestación de servicios 485 de 2015

Este ente de control evidencio que el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER público en el SECOP, el plan anual de adquisiciones para el año 2015, en las siguientes fechas: 26 de enero, 10 de abril, 11 de julio, 26 de noviembre de 2015 y 29 de enero de 2016. Una vez verificados los documentos publicados no se encontró el reporte correspondiente al contrato 485 de 2015, como lo establece los artículos 2.2.1.1.1.4.1 y 2.2.1.1.1.4.3 del Decreto 1082 de 2015 el cual impone el deber de elaborar Plan Anual de Adquisiciones señalando: “la necesidad y cuando conoce el bien, obra o servicio que satisface esa necesidad debe identificarlo utilizando el Clasificador de Bienes y Servicios, e indicar el valor estimado del contrato, el tipo de recursos con cargo a los cuales la Entidad Estatal pagará el bien, obra o servicio, la modalidad de selección del contratista, y la fecha aproximada en la cual la Entidad Estatal iniciará el Proceso de Contratación.”<sup>6</sup> Igualmente dispone que “La Entidad Estatal debe publicar su Plan Anual de Adquisiciones y las actualizaciones del mismo en su página web y en el SECOP, en la forma que para el efecto disponga Colombia Compra Eficiente”<sup>7</sup>

- Contrato de prestación de servicios 118 de 2015

Para el caso del contrato de prestación de servicios 118 de 2015, no se encontró el reporte en el Plan Anual de Adquisiciones.

Las situaciones evidenciadas van en contravía del principio de planeación, teniendo en cuenta que la finalidad del articulado de los decretos reglamentarios es la sistematización, organización y estructuración eficientemente de los trámites contractuales, con el fin último de garantizar que las actuaciones de la administración no se desarrollen de manera improvisada.

Igualmente, la Entidad violó el principio de publicidad, teniendo en cuenta que el Plan Anual de Adquisiciones “busca comunicar información útil y temprana a los proveedores potenciales de las entidades estatales, para que éstos participen de las adquisiciones que hace el Estado”

---

<sup>6</sup> Artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1510 de 2013.

<sup>7</sup> Artículo 2.2.1.1.1.4.3 del Decreto 1510 de 2013

Todo ello se aúna para dar como resultado la presunta inobservancia de la Constitución, la Ley y normas reglamentarias; además del cumplimiento de los procesos, procedimientos, actividades y contenidos en la Ley y el Sistema Integrado de Gestión, a que están obligados servidores públicos, contratistas y autoridades en la administración fiscalizada.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993, así como el artículo 2.2.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, así como el artículo 4 y 6 del Decreto 1510 de 2013. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER para los contratos 477 de 2015, 485 de 2015 y 291 de 2015, manifiesta que la omisión de la publicación en el Plan Anual de Adquisiciones se debe a que dicha contratación se realiza a través de recursos FONDIGER, por lo tanto no hace parte del presupuesto del IDIGER. Analizada la respuesta de la entidad, se aclara que si los contratos son financiados a través de FONDIGER, los recursos no pierden su calidad de recursos públicos, que deben someterse a la contratación administrativa, tal como lo señala el reglamento operativo de FONDIGER.

Para el contrato de prestación de servicios No. 118 de 2015, la entidad señala que: *“En cuanto al contrato 118 de 2015 cuyo objeto consistió en “prestar apoyo a la supervisión del estudio y diseño de obras para la estabilización de márgenes, control de erosión, socavación, y re naturalización del curso del río Fucha en el tramo comprendido desde la carrera 19 este hasta la carrera 1 este, de la localidad de san Cristóbal de la ciudad de Bogotá, D.C.”, recursos de la Unidad 02 – IDIGER, esté fue reportado en el Plan Anual de Adquisiciones en la Versión publicada en el SECOP el 10 de abril de 2016 así como en la versión final reportada para el 29 de enero de 2016”.*

Como bien lo describen, el Contrato de prestación de servicios 118 de 2015, fue reportado con posterioridad a su ejecución, en el Plan Anual de Adquisiciones en la Versión publicada en el SECOP el 10 de abril de 2016 así como en la versión final reportada para el 29 de enero de 2016, tal como lo muestran en los pantallazos.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan

de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.5. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la no realización de la audiencia de riesgos en el marco de la etapa precontractual de la Licitación Pública 010 de 2015.

El IDIGER mediante resolución 465 del 18 de noviembre de 2015 ordenó la apertura del proceso de Selección Licitación pública No. LIC- 010-2015, cuyo objeto fue la “CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN SOBRE LA CALLE 42C SUR ENTRE LA CARRERA 16B ESTE Y LA CARRERA 17A ESTE DEL BARRIO MORALVA DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL”. En el cronograma del proceso se incluyó la realización de la audiencia de distribución y asignación de riesgos y aclaración de pliegos para el 23 de noviembre de 2015 a las 2:00 p.m.

Una vez revisado el portal de contratación SECOP, se observa que no se encuentra publicada el acta de la audiencia de distribución y asignación de riesgos y aclaración del pliego, por lo que este ente de control mediante comunicación 2-2017-13576 del 30 de junio de 2017 solicito copia del acta de la audiencia a la administración. Mediante comunicación 2017EE7951 del 10 de julio de 2017, la entidad informa “*que no se presentaron personas a la audiencia, razón por la cual no hubo audiencia de asignación de riesgos*”. De conformidad con la respuesta de la entidad y lo evidenciado en SECOP se concluye que la Entidad no realizó la audiencia de riesgos, desacatando lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015, el cual establece que “*en la etapa de selección de la licitación son obligatorias las audiencias de: a) asignación de Riesgos, y b) adjudicación. Si a solicitud de un interesado es necesario adelantar una audiencia para precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, este tema se tratará en la audiencia de asignación de Riesgos. En la audiencia de asignación de Riesgos, la Entidad Estatal debe presentar el análisis de Riesgos efectuado y hacer la asignación de Riesgos definitiva*”. Subrayado fuera de texto.

Igualmente, el Decreto Ley 019 de 2012, en su artículo 220 dispone: “*AUDIENCIAS El numeral 4 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, quedará así: “4. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al inicio del plazo para la presentación de propuestas y a solicitud de cualquiera de las personas interesadas en el proceso se celebrará una audiencia con el objeto de precisar el contenido y alcance de los pliegos de condiciones, de lo cual se levantará un acta suscrita por los intervinientes. En la misma audiencia se revisará la asignación de riesgos que trata el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007 con el fin de establecer su tipificación, estimación y asignación definitiva.”*

Como se evidencia en la normatividad señalada, la audiencia de asignación de riesgos y aclaración del pliego, era de obligatorio cumplimiento, si en la misma no se presentó ningún interesado, la Entidad debía dejar constancia de tal situación.

Todo ello se aúna para dar como resultado la presunta inobservancia de la Constitución, la Ley y normas reglamentarias; además del cumplimiento de los procesos, procedimientos, actividades y contenidos en la Ley y el Sistema Integrado de Gestión, a que están obligados servidores públicos, contratistas y autoridades en la administración fiscalizada.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993, así como el Decreto Ley 019 de 2012, artículo 220 y el artículo 2.2.1.2.1.1.2 del Decreto 1082 de 2015. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER manifiesta que *“según el personal que tramito el proceso, dieron cuenta de que se celebró antes de salir a campo, por lo cual se suscribió una sola lista de asistencia”*. Analizada y evaluada la respuesta, se observa publicado en Secop el listado de asistencia a la visita técnica realizada el 23 de noviembre de 2015, sin embargo el documento no corresponde a la actividad precontractual que se debe desarrollar en la audiencia de riesgos y aclaración de pliego.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.6. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de oportunidad en dar inicio al contrato de obra 477 de 2015, contrato de obra 438 de 2014 y contrato de interventoría 470 de 2014.

- Contrato de obra 477 de 2015

Como producto de la Licitación Pública 010 de 2015, el 29 de diciembre de 2015, IDIGER suscribió el contrato de obra 477 de 2015, cuyo objeto fue la

“CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN SOBRE LA CALLE 42C SUR ENTRE LA CARRERA 16B ESTE Y LA CARRERA 17A ESTE DEL BARRIO MORALVA DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTOBAL”. En el numeral 2.2.1.2 del contrato se establece dentro de las obligaciones generales del contratista “2. *Suscribir el acta de inicio previo cumplimiento de los requisitos de ejecución y legalización del contrato*”. De la misma forma en el numeral 2.26 del contrato se establece que “*para su ejecución se requiere la aprobación de la garantía, la existencia de la disponibilidad y el registro presupuestal y la suscripción del acta de inicio*”

En la revisión del expediente contractual se observa que mediante acta de comunicación al supervisor del 30 de diciembre de 2015, se notifica por parte del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica que se cumplieron los requisitos de ejecución denominados por esta oficina como legalización, del contrato así “*en consecuencia, el supervisor del contrato puede proceder a suscribir el acta de inicio con el contratista para efectos de entrar en la fase de ejecución contractual, computo del plazo de ejecución del contrato y la exigibilidad de las obligaciones a cargo del contratista. Se deja constancia que la supervisora del contrato ha leído en su integridad el texto del mismo, en particular las estipulaciones referentes a obligaciones del IDIGER y de la contratista, plazo de ejecución y requisitos para el pago del valor del contrato*”. (Subrayado fuera de texto)

De conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual señala en el numeral 1 que “*en los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto*”. (Subrayado fuera de texto). En virtud de lo anterior, IDIGER publicó en SECOP el 30 de diciembre de 2015, el concurso de méritos CM-010-2015, con el objeto de “CONTRATAR LA INTERVENTORÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN SOBRE LA CALLE 42C SUR ENTRE LA CARRERA 16B ESTE Y LA CARRERA 17ª ESTE DEL BARRIO MORALVA DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL”. Se observa que el proceso precontractual de interventoría fue publicado 1 día después de adjudicado el contrato de obra, lo que se traduce en una falta de oportunidad y planeación de la entidad. Las anteriores situaciones indican que la Entidad está transgrediendo el principio de planeación inmerso en la Ley 80 de 1993 y reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, aunque el contratista de obra cumplió con los requisitos de ejecución del contrato y los mismos fueron notificados al supervisor desde el 30 de diciembre de 2015, no fue posible dar inicio a las obras hasta tanto no se surtiera el proceso de concurso de méritos para la interventoría del contrato de obra, lo que origino que el acta de inicio se suscribiera el 28 de marzo de 2016,

es decir 89 días después de que se cumplieran los requisitos de ejecución del contrato de obra.

- Contrato de obra 438 de 2014

Como producto de la Licitación Pública 002 de 2014, el 19 de noviembre de 2014, IDIGER suscribió el contrato de obra No. 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 de Divino Niño de la localidad de Ciudad Bolívar a precios unitarios fijos y sin formula de reajuste”*. En el numeral 2.2.2 del contrato se establece dentro de las obligaciones generales del contratista *“6. Elaborar y suscribir el acta de inicio previo cumplimiento de los requisitos de ejecución y legalización del contrato”*. En el numeral 2.21 del contrato se estableció *“este contrato se entiende perfeccionado cuando este se eleve a escrito verificado con la firma de las partes. Para su legalización se requiere la aprobación de la garantía, la existencia de la disponibilidad y el registro presupuestal y para su ejecución la suscripción de la respectiva acta de inicio”*

En la revisión del expediente contractual se observa que mediante acta de comunicación al supervisor del 12 de diciembre de 2014, se notifica por parte del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica que se cumplieron los requisitos de ejecución, denominados por esta oficina como de legalización del contrato así *“se comunica al supervisor del contrato el cumplimiento de los requisitos de ejecución y legalización del contrato por parte del contratista”*

De conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el cual señala en el numeral 1 que *“en los contratos de obra que hayan sido celebrados como resultado de un proceso de licitación o concurso públicos, la interventoría deberá ser contratada con una persona independiente de la entidad contratante y del contratista, quien responderá por los hechos y omisiones que le fueren imputables en los términos previstos en el artículo 53 del presente estatuto”*. (Subrayado fuera de texto). En virtud de lo anterior, IDIGER publicó en SECOP el 12 de noviembre de 2014, el concurso de méritos CM-008-2014, cuyo objeto fue: *“Interventoría para realizar las obras tendientes a la estabilización y re naturalización de las márgenes de la quebrada la trompeta en el sector del Divino Niño localidad de Ciudad Bolívar a precios unitarios fijos y sin formula de reajuste”*. Se observa que el proceso precontractual de interventoría fue publicado 3 días hábiles antes de adjudicado el contrato de obra, lo que se traduce en una falta de oportunidad y planeación de la entidad. Las anteriores situaciones indican que la Entidad está transgrediendo el principio de planeación inmerso en la Ley 80 de 1993 y reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta lo anterior, aunque el contratista de obra cumplió con los requisitos de ejecución del contrato y los mismos fueron notificados al supervisor desde el día 12 de diciembre de 2014, no fue posible dar inicio a las obras hasta tanto no se surtiera el proceso de concurso de méritos para la interventoría del contrato de obra, lo que origino que el acta de inicio se suscribiera el 9 de marzo de 2015, es decir 87 días después de que se cumplieran los requisitos de ejecución del contrato de obra.

- Contrato de interventoría 470 de 2014

Como producto del concurso de méritos CM-008-2014, el 19 de diciembre de 2014, IDIGER suscribió el contrato de interventoría 470 de 2014, cuyo objeto fue la *“Interventoría para realizar las obras tendientes a la estabilización y re naturalización de las márgenes de la Quebrada la Trompeta en el sector de Divino Niño de la localidad de Ciudad Bolívar a precios unitarios fijos y sin formula de reajuste”*. En el numeral 2.2.2 del contrato se establecen las obligaciones de IDIGER, así *“5. Aprobar y suscribir el acta de inicio previo cumplimiento de los requisitos de ejecución y legalización del contrato”*. De igual forma, en el numeral 2.21 del contrato se establece que *“Para su ejecución se requiere la aprobación de la garantía, la existencia de la disponibilidad y el registro presupuestal”*.

La aprobación de la póliza se realizo mediante acta del 13 de enero de 2015, con comunicación al supervisor del contrato de dicha actuacion. Asi mismo, el 19 de diciembre de 2014 se suscribio el Registro Presupuestal No. 1828 por valor de \$181.182.616 de conformidad con la disponibilidad presupuestal No. 1013 del 3 de septiembre de 2014.

La notificación al supervisor se realizó mediante comunicación interna al profesional especializado 222-29, el 13 de enero de 2015.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que los requisitos para la ejecución se cumplieron en el momento de aprobación de la póliza, es decir el 13 de enero de 2015, fecha en la cual tambien se realizo la notificación al supervisor. No obstante lo anterior, se observa que el acta de inicio se suscribio el 9 de marzo de 2015, es decir 55 días después de cumplidos los requisitos de ejecución.

Estas situaciones generan retrasos en la ejecución del contrato y por lo tanto en la entrega de los respectivos productos a la comunidad, que para este caso son obras que requieren ser realizadas en oportunidad para evitar o mitigar los riesgos por procesos de remoción en masa que se identificaron en la respectiva necesidad.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993, así como los artículos 3 y 23 de la Ley 80 de 1993 y el principio de economía. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER, argumenta que “con el fin de asegurar los recursos, se determinó como contingencia que solo hasta estar adjudicado los procesos de obras, se daría inicio al Proceso de Concurso de Méritos para la Selección del Interventor y no se corriera el riesgo de declaratoria de desierto de las obras y se adjudicara la Interventoría”. Los argumentos presentados por la entidad no desvirtúan la observación, dado que la decisión tomada por la administración repercutió en que las obras se iniciaran entre 80 y 90 días después, faltando de esta forma al principio de planeación.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.7. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por violación al principio de planeación y falta de control y seguimiento por parte de la interventoría y/o el supervisor del contrato de consultoría No. 467 de 2014, contrato de interventoría No. 488 de 2014, contrato de consultoría 490 de 2014 y contrato de obra 443 de 2014.

- Contrato de consultoría 467 de 2014

El 18 de diciembre de 2014, IDIGER suscribió el contrato de consultoría 467 de 2014, cuyo objeto fue la “ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS TECNICOS DE LA URBANIZACIÓN ZARAZOTA DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE, EN CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 264 DEL 10 DE JULIO DE 2014” POR LA CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN B DENTRO DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN POPULAR No 25000-23-15-000-2003-01535-02”. En el numeral 2.3 del contrato de consultoría se fijaron cinco meses como plazo del contrato.

El 17 de febrero de 2015, se suscribió el acta de inicio, fijando como fecha de terminación el 16 de julio de 2015. El acta de recibo a satisfacción se suscribió el 14 de diciembre de 2015, es decir 5 meses después del vencimiento plazo contractual fijado en el contrato, violando el principio de planeación y de los deberes propios del interventor puesto que la actividad contractual no es producto de la improvisación y debe estar ajustada al ordenamiento jurídico preestablecido. En el acta de recibo a satisfacción se menciona que *“se deja constancia que con la presente acta se da por terminado el Contrato No. 467 de 2014”*

- Contrato de interventoría 488 de 2014

El 26 de diciembre de 2014, IDIGER suscribió el contrato de interventoría 488 de 2014, cuyo objeto fue la *“REALIZAR LA INTERVENTORIA PARA “ELABORACIÓN DE ESTUDIOS TECNICOS DE LA URBANIZACIÓN ZARAZOTA DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE, EN CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 264 DEL 10 DE JULIO DE 2014” POR LA CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN B DENTRO DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN POPULAR No 25000-23-15-000-2003-01535-02”*. En el numeral 2.3 del contrato de interventoría se fijaron cinco meses y medio como plazo del contrato.

El 17 de febrero de 2015, se suscribió el acta de inicio, fijando como fecha de terminación el 31 de julio de 2015. El acta de recibo a satisfacción se suscribió el 14 de diciembre de 2015, es decir 4.5 meses después del vencimiento plazo contractual fijado en el contrato, violando el principio de planeación y de los deberes propios del supervisor, puesto que la actividad contractual no es producto de la improvisación y debe estar ajustada al ordenamiento jurídico preestablecido. En el acta de recibo a satisfacción se deja menciona que *“se deja constancia que con la presente acta se da por terminado el Contrato No. 488 de 2014”*

- Contrato de obra 443 de 2014

El 28 de noviembre de 2014, IDIGER suscribió el contrato de obra 443 de 2014, cuyo objeto es *“CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FORMULA DE REAJUSTE LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE MITIGACIÓN DE RIESGOS EN EL SECTOR DE CODITO, MIRADOR, CANCHA POLÍGONO P-06 ESTUDIO REGIONAL LOCALIDAD DE USAQUÉN”*. En el numeral 2.2 del contrato de obra se fijaron cuatro (4) meses como plazo del contrato.

El día 27 de abril de 2015, se suscribió el acta de inicio, fijando como fecha de terminación el 26 de agosto de 2015, el 25 de agosto de 2015, se suspendió el contrato por primera vez hasta el día 31 de agosto de 2015, quedando vigente el



plazo contractual hasta el 01 de septiembre de 2015, el 01 de septiembre de 2015, se asignó la primera prórroga por 52 días calendario, quedando vigente el plazo contractual hasta el 23 de octubre de 2015, el 10 de octubre de 2015 se suscribió la segunda prórroga por 37 días calendario, quedando vigente el plazo contractual hasta el 29 de noviembre de 2016, el 26 de noviembre de 2015 se asignó la tercera prórroga por 1 mes y 10 días, quedando vigente el plazo contractual hasta el 10 de enero de 2016 y el 28 de diciembre de 2015 se suspende por segunda vez el contrato hasta el día 18 de enero de 2016, quedando vigente el plazo contractual hasta el 01 de febrero de 2016. El acta de recibo a satisfacción se suscribió el 13 de junio de 2016, es decir cuatro (4) meses y doce (12) días después del vencimiento plazo contractual fijado en el contrato, violando el principio de planeación y de los deberes propios del interventor, puesto que la actividad contractual no es producto de la improvisación y debe estar ajustada al ordenamiento jurídico preestablecido.

- Contrato de consultoría 490 de 2014

El 26 de diciembre de 2014, IDIGER suscribió el contrato de consultoría 490 de 2014, cuyo objeto es *“ESTUDIO Y DISEÑO DE OBRAS PARA LA ESTABILIZACIÓN DE MÁRGENES, CONTROL DE EROSIÓN, SOCAVACIÓN, Y RENATURALIZACIÓN DEL CURSO DEL RÍO FUCHA EN EL TRAMO COMPRENDIDO DESDE LA CARRERA 19 ESTE HASTA LA CARRERA 1 ESTE, DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C., DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN ESPECIFICACIONES Y DEMÁS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL PLIEGO DE CONDICIONES Y EN ESPECIAL CON LAS ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TÉCNICO”*. En el numeral 2.3 del contrato de obra se fijaron cinco (5) meses como plazo del contrato.

El día 16 de marzo de 2015, se suscribió el acta de inicio, fijando como fecha de terminación el 15 de agosto de 2015, el 10 de agosto de 2015, se suspende el contrato hasta el 08 de septiembre de 2015, quedando vigente el plazo contractual hasta el 14 de septiembre de 2015, el 14 de septiembre de 2014, se suscribió por primera vez la prórroga por un (1) mes y quince (15) días, quedando vigente el plazo contractual hasta el 27 de octubre de 2015. El acta de recibo a satisfacción se suscribió el 24 de diciembre de 2015, es decir un (1) mes y veintinueve días después del vencimiento plazo contractual fijado en el contrato, violando el principio de planeación y de los deberes propios del supervisión, violando el principio de planeación, puesto que la actividad contractual no es producto de la improvisación y debe estar ajustada al ordenamiento jurídico preestablecido.

Al respecto el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente: *“Por regla general, el vencimiento del plazo estipulado es una de las causas de terminación del contrato. Sin*

embargo, en cuanto no está prohibido, el plazo estipulado en el contrato se puede ampliar o prorrogar mediante acuerdo de las partes.

No existe prohibición legal para la prórroga del plazo de los contratos estatales. Por el contrario, con fundamento en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, se puede concluir que está permitida, pues esa norma establece la regla general de la libertad en las estipulaciones, en cuanto, de un lado, preceptúa que en estos (...) podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y los principios y finalidades de ésta ley y a los de la buena administración, y, de otro, dispone que ‘las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permiten la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales’. De modo que de esas disposiciones se puede concluir que en los contratos estatales es posible la prórroga si la respectiva entidad considera que mediante esa figura se cumplen los fines estatales, conforme a lo indicado en los artículos 3º a 5º de la misma ley, y si las partes la consideran conveniente y necesaria y no resulta contraria a la Constitución, la ley, el orden público, los principios y finalidades de la misma ley y a los de la buena administración.

En relación con los contratos estatales la jurisprudencia y la doctrina han coincidido en la posibilidad de su prórroga, aunque también en la exigencia de que se pacte antes del vencimiento del plazo inicialmente establecido en el contrato. Así, la Sección Tercera de esta Corporación expresó lo siguiente en sentencia del 4 de diciembre de 1986:

‘No puede prorrogarse un plazo de un contrato escrito, en forma verbal, ni prorrogarse un plazo que ya está vencido, so pena de nulidad absoluta por violación de formalidades exigidas por la ley en atención a la calidad de uno de los contratantes y como medida de seguridad y seriedad en el ejercicio de la Administración Pública, en lo que se compromete el orden público jurídico y se deviene en la nulidad absoluta del convenio adicional, declarable de oficio, como excepción perentoria o de fondo.’<sup>8</sup>Subrayado fuera de texto.

La anterior conducta se suscitó por la ausencia de mecanismos efectivos de control de igual manera por una incorrecta interventoría, supervisión y seguimiento del contrato lo que puede generar un desequilibrio contractual.

Lo anterior, incumple los literales b, c, d, e y f de la ley 87 de 1983, los artículos 3 y 26 la Ley 80 de 1993; el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, el numeral 2.6 del contrato de obra 477 de 2015 “INTERVENTORIA DE LA EJECUCION CONTRACTUAL. El control y buen desarrollo del contrato que resulte del presente proceso de contratación será ejercido por la firma de INTERVENTORIA debidamente seleccionada mediante

---

<sup>8</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, Consejero ponente: DARIO QUIÑONES PINILLA, Bogotá, D. C., veintiséis (26) de enero de dos mil seis (2006), Radicación número: 15001-23-31-000-2003-02985-02 (3761).

proceso de Concurso de Méritos y estará bajo la supervisión de quien designe el Director General del IDIGER”; el numeral 2.6 del contrato de consultoría 467 de 2014 “El control y buen desarrollo del contrato será ejercido por el INTERVENTOR seleccionado mediante CONCURSO DE MERITOS. EL INTERVENTOR será el intermediario entre el IDIGER y el contratista y por su conducto se tramitaran todos los asuntos relativos al desarrollo del mismo” y numeral 2.6 del contrato de interventoría 488 de 2014 “El control y buen desarrollo del contrato será ejercido por quien designe el Director General del IDIGER. El supervisor será el intermediario entre el IDIGER y el contratista y por su conducto se tramitaran todos los asuntos relativos al desarrollo del mismo”. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER, manifiesta que para el contrato 477 de 2015 se suscribió el acta 018 del 27 de julio de 2016, donde se solicitan algunos ajustes como mejora en la limpieza del sitio, recolección total de elementos sobrantes, etc., hecho que no determina la culminación de las obras por fuera del tiempo de ejecución; lo cual es evidencia del control y seguimiento realizado por la supervisión e interventoría a las obras. Analizado para este contrato, el argumento presentado por la entidad, se retira del informe la observación.

Para el caso del contrato de consultoría 467 de 2014, IDIGER manifiesta que el contratista presentó el informe número 4 oportunamente, sin embargo, fue necesario realizar diferentes reuniones que se “celebraron para llegar a un acuerdo respecto de las interpretaciones que el consultor estaba haciendo de los resultados”. Analizada la respuesta de la entidad no se aceptan los argumentos dado que el acta de recibo a satisfacción se suscribió el 14 de diciembre de 2015, es decir 5 meses después del vencimiento del plazo contractual, si bien es cierto la entidad argumenta que “la norma no establece un término para la suscripción del acta de recibo a satisfacción, pues es un acto de trámite de control y seguimiento de la ejecución contractual que aporta elementos esenciales para la liquidación del contrato”, si se observa que la entidad supero los 4 meses establecidos para la liquidación del contrato, lo que se traduce en una falta de planeación y deberes propios de la supervisión. Por lo anterior, para este caso la observación se mantiene a título de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Para el Contrato de Obra de No. 443 de 2014, la entidad manifiesta que se ejecutó dentro del plazo establecido en la Minuta y como parte de los actos (acta de recibo

a satisfacción) necesarios para su liquidación, se realizó seguimiento permanente a la ejecución de las obras, tal como consta en el expediente contractual, entre ellas el Acta el día 29 de Enero 2016, suscrita el día de vencimiento del plazo contractual, en la que se acordaron algunas actividades que no determinan la culminación de las obras por fuera del tiempo de ejecución; lo cual es evidencia del control y seguimiento realizado por la supervisión e Interventoría a las obras. Queremos hacer la claridad que la norma no establece un término para la suscripción del Acta de Recibo a Satisfacción, pues es un acto de trámite de control y seguimiento de la ejecución contractual que aporta elementos esenciales para la Liquidación del contrato. Por lo anterior, se tiene que tener en cuenta que el efecto se ve en las garantías, como es el caso de la póliza de cumplimiento y la póliza de responsabilidad extracontractual, debido a que continuaron trabajando por fuera del tiempo de ejecución.

Igualmente, hay que tener en cuenta que el acta de entrega a satisfacción se suscribió el 13 de junio de 2016, que es un elemento indispensable para efectuar el Acta de Liquidación Final la cual se suscribió el 9 de diciembre de 2016 (5 meses y 28 días después), quedando por fuera del tiempo estipulado en el contrato el cual reza *“La liquidación del contrato se realizara dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”*.

Para los contratos de interventoría 488 de 2014 y contrato de consultoría 490 de 2014, la entidad no se pronunció al respecto.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.8. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por vulnerar el principio de planeación en la elaboración de los estudios previos del contrato de obra 721 de 2012, contrato de obra 477 de 2015 y contrato de prestación de servicios 291 de 2015

- Contrato de obra 721 de 2012

Los estudios previos no tienen fecha de suscripción, sin embargo se evidencia comunicación interna del 7 de noviembre de 2012, donde el Subdirector Técnico y

de Gestión adjunta los estudios previos al Subdirector de gestión corporativa y control disciplinario.

Los estudios previos no contienen la totalidad de criterios establecidos para seleccionar la oferta más favorable, en los pliegos de condiciones se incluyeron condiciones mínimas para la experiencia general y específica de los proponentes, situaciones que no fueron contempladas en los estudios previos. De igual forma, en los estudios previos no se incluyó si el proceso de contratación esta cobijado por un Acuerdo Comercial. Adicionalmente, se observa en el análisis económico de los estudios previos que se incluyó un valor oficial del A.I.U. para la obra del 42.4%, indicando que la administración corresponde a 34%, imprevistos a un 2% y la utilidad a un 6%, sin embargo en el análisis realizado por la entidad no se identifican y justifican las variables utilizadas para calcular este AIU. Todo esto en contravía de lo establecido en los numerales 4, 5 y 8 del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012.

Aunado a lo anterior, se observa en el acta de terminación del 29 de mayo de 2013 y en la inspección visual realizada por los funcionarios de la Contraloría el 27 de julio de 2017 que los ítems 11 “*construcción de canal escalonado en piedra pegada*”, 15 “*construcción de gaviones (incluye geotextil NT 2000 o similar)*” no fueron ejecutados, según lo indicaron en la inspección visual porque “*dentro del presupuesto se incluyeron estos ítems en caso de requerirse, pero no fue necesario ejecutarlos dentro del marco del contrato*”

En los estudios previos se incluyó en la descripción de la necesidad lo siguiente “*Por lo tanto, el Contrato pretende no sólo realizar la adecuación física del área a intervenir, sino también generar con las organizaciones sociales y/o comunitarias vecinas de los predios, la apropiación por el mantenimiento de este tipo de acciones técnicas, de tal manera que la población se involucre y genere un sentido de corresponsabilidad al asumir su preservación evitando adicionalmente nuevas ocupaciones y reconociendo el valor ambiental y ecológico de los suelos de protección por riesgo dentro de la Estructura Ecológica Distrital, para este caso específico el reconocimiento de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá – RFPBOB como elemento ecológico fundamental dentro de la calidad ambiental de la ciudad. Adicionalmente, es importante iniciar obras de mitigación de los fenómenos de remoción en masa que se dan en el sector, enfocados en el manejo de aguas, de tal manera que respeten los entornos naturales y que permitan la fácil incorporación de los mismos de las comunidades, por lo tanto se propone las intervenciones a partir de los fundamentos de la Ingeniería Naturalística donde se haga un manejo integral buscando causalidades del fenómeno de remoción en masa. Esta acción específica hace parte de las medidas de recuperación del sector*”. (Subrayado fuera de texto).

Se observa que dentro de las actividades a realizar en los estudios previos se incluyeron los ítems 11 y 15 con una relación directa a satisfacer una necesidad y

es la de iniciar obras de mitigación de los fenómenos de remoción en masa, principalmente enfocadas al manejo de aguas en el sector, sin embargo estas actividades no se realizaron. Durante la inspección visual no se evidenciaron situaciones de alto riesgo por remoción en masa, la entidad en sus estudios previos incluyó actividades que no ejecutó porque no eran necesarias, así las cosas se evidencia una falta de planeación en la formulación de los estudios y documentos previos.

- Contrato de obra 477 de 2015

En octubre de 2015, la entidad elaboró los estudios previos y estudio del sector que soportan el proceso precontractual que dio origen al contrato de obra No. 477 de 2015.

Dentro de las obligaciones específicas del contratista establecidas en los estudios previos, pliegos de condiciones y contrato se establece que se deben ejecutar las obras de conformidad con el Anexo Técnico. En el expediente del proyecto no se encontró el mencionado documento. La entidad en comunicación 2017EE7951 del 10 de julio de 2017 informa que *“se adjunta como soporte técnico la consultoría externa contratada por el IDIGER con el Ingeniero Álvaro González”*. La entidad adjunta el memorando IDIGER – ASIDG10 del 7 de septiembre de 2015 suscrito por el Ingeniero Álvaro González en donde se observa el proceso de diseño de las obras propuestas y las cantidades de obra. Sin embargo, dicho documento no corresponde a las especificaciones técnicas que se mencionan en el estudio previo, además de que este documento no fue publicado en SECOP para conocimiento de los posibles oferentes.

Para el caso del análisis de la administración del contrato, la entidad incluye en el análisis económico un vehículo por valor mensual de \$4.770.000 y un arriendo de oficina por \$450.000, de los cuales no precisa el estudio de mercado realizado por la entidad. Mediante comunicación 2-2017-13576 del 30 de junio de 2017 se solicitó a la entidad *“indicar con soportes los factores que tuvo en cuenta la entidad para calcular el valor de los siguientes ítems:*

- Arriendo de la oficina*
- Vehículo*
- Imprevistos y Utilidad para los componentes SISOMA, SOCIAL”*

Como respuesta, la entidad mediante comunicación 2017EE7951 del 10 de julio de 2017 adjunto las tarifas de referencia del IDU para el 2015. Revisada las tarifas de referencia del IDU no se encuentran ítems relacionados con arriendos y vehículos como lo solicitaba el ente de control. Así las cosas no es posible conocer el estudio



de mercado y características de estos ítems que tuvo en cuenta la entidad para asignar el valor mensual en el respectivo presupuesto.

- Contrato de prestación de servicios 291 de 2015

En el numeral 5 de los estudios previos se establece que la justificación de los factores de selección corresponden a los establecidos en el artículo 81 del Decreto 1510 de 2013, el cual indica que los “*contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las entidades estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la entidad estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la entidad estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita*”. (Subrayado fuera de texto). De conformidad con lo anterior, la entidad en los estudios previos estableció que se requería un ingeniero ambiental o biólogo, con 24 meses de experiencia profesional y 12 meses de experiencia profesional en acciones de gestión ambiental. En los estudios previos no se estableció un análisis que soporte el valor estimado del contrato, por lo que se solicitó a la entidad indicar que factores, criterios y análisis tuvo en cuenta la entidad para soportar el valor mensual del contrato. Mediante comunicación 2017EE8197 del 17 de julio de 2017 se indica que en los estudios previos dan cuenta de los factores que se tuvieron en cuenta para determinar el valor de los honorarios, además se indica que se tuvo en cuenta la tabla de honorarios.

En el numeral 4 de los estudios del sector se presenta la tabla indicativa de honorarios, en la cual se establece que para un profesional con especialización y una experiencia profesional mínima de 24 meses el rango de honorarios se encuentra entre 5 y 7 millones de pesos, rango que se encuentra en el valor mensual del contrato por la suma de \$6.728.000. Sin embargo, se observa que la entidad en los estudios previos incluyó como requisito, un profesional ingeniero ambiental o biólogo, con 24 meses de experiencia profesional y 12 meses de experiencia profesional en acciones de gestión ambiental; lo cual difiere con la tabla de honorarios dado que para el rango entre 5 y 7 millones de pesos, y en los estudios previos no se incluyó el requisito de profesional especializado y además el contratista tampoco posee este nivel de estudios. Si bien es cierto, los estudios previos pactaron la homologación de experiencia por estudios de conformidad con el Decreto 1083 de 2015, en la evaluación realizada por la entidad no se precisa si

para este contrato se realizó o no homologación de experiencia por la especialización.

En los procesos precontractuales ya presentados se observa que la entidad no cumple con elaborar estudios previos que incluyan los elementos mínimos establecidos en la normatividad vigentes para este tema, para este caso el Decreto 734 de 2012, Decreto 1510 de 2013 y Decreto 1082 de 2015. En general, la entidad omite la justificación del valor del contrato.

Las anteriores situaciones indica que la Entidad está transgrediendo el principio de planeación inmerso en la Ley 80 de 1993 y reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, al respecto es importante recordar que *“Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección.”*<sup>9</sup> Subrayado fuera del texto

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política de La función administrativa; así como el artículo 3 y 23, los numerales 1 y 3 del artículo 26 todos de la Ley 80 de 1993, numerales 4, 5 y 8 del artículo 2.1.1 del Decreto 734 de 2012, artículo 20 del Decreto 1510 de 2013 y artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015, así como los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER, para el contrato 721 de 2012 manifiesta que los ítems 11 y 15 se incluyeron en el contrato *“con el fin de atender aquellos fenómenos de remoción en masa que se pudieren presentar en el sector a intervenir durante la ejecución del contrato”*. Analizada la respuesta de la entidad, se observa que no desvirtúa las causas del hallazgo dado que la entidad no se pronuncia frente al incumplimiento de los numerales 4, 5 y 8 del artículo 2.1.1. del Decreto 734 de 2012, por lo tanto se mantiene la observación a título de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664.



Para el contrato de obra 477 de 2015, la entidad manifiesta que el valor de la administración del contrato se realizó de conformidad con las tablas de referencia del IDU 2015, las cuales anexa a la comunicación. Frente al anexo técnico, la entidad argumenta que se adjunta el anexo técnico “que fue conocido por los proponentes durante el proceso de selección y el cual fue entregado al oferente ganador previo al inicio del contrato”. Analizada la respuesta no se aceptan los argumentos dados por la entidad, teniendo en cuenta que el anexo técnico no fue publicado en SECOP y no se adjunta documento alguno el cual permita validar que los proponentes conocieron el anexo técnico que hacía parte integral de los estudios previos. Por lo tanto se mantiene la observación a título de hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Frente al contrato de prestación de servicios 291 de 2015, la entidad no hace ninguna mención frente al análisis que soporte el valor estimado del contrato, el cual difiere de lo establecido en el numeral 4 de los estudios del sector.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.9. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por valor de \$120.961.077, por debilidades en la supervisión asociadas al control que se debe realizar frente al personal de la interventoría y diferencias en los pagos de seguridad social y parafiscales del contrato de interventoría No. 470 de 2014.

En noviembre de 2014, IDIGER elaboró los estudios previos para el contrato de interventoría, como anexo a los estudios previos adjunto el presupuesto oficial que se estimó en la suma de \$181.902.418, en donde se incluyeron costos de equipos, y oficina, así como los costos del personal afectados por un factor multiplicador de 1.83. Dicho factor multiplicador corresponde a los siguientes factores:

**CUADRO 4.  
FACTOR MULTIPLICADOR**

ITEM	DESCRIPCION	%	% ACUMULADO
1	PRESTACIONES SOCIALES		21,83%
	Subsidio de Transporte	0,99	
	Cesantías	8,33	
	Intereses de Cesantías	0,01	
	Prima de servicio	8,33	

	Vacaciones	4,17	
2	SEGURIDAD SOCIAL		37,20%
	Pensión	16	
	Salud	12,5	
	ARP	8,7	
3	PARAFISCALES		9%
	Caja de compensación	4	
	ICBF	3	
	SENA	2	
4	COSTOS INDIRECTOS		14,7%
	Seguros		
	Cumplimiento	0,4	
	Salarios	0,3	
	Impuestos		
	Retefuente	10	
	ICA	1	
	Imprevistos	3	
			82,73%
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>			<b>1,83</b>

Fuente. Expediente contractual

El 19 de diciembre de 2014, IDIGER suscribió el contrato de interventoría 470 de 2014, cuyo objeto fue la “Interventoría para realizar las obras tendientes a la estabilización y re naturalización de las márgenes de la Quebrada la Trompeta en el sector de Divino Niño de la localidad de Ciudad Bolívar a precios unitarios fijos y sin formula de reajuste” con el Consorcio Bilsolver por valor de \$181.182.616, distribuidos así:

**CUADRO 5  
PROPUESTA ECONÓMICA PRESENTADA POR EL CONSORCIO BILSOLVER**

Cifras en pesos

PERSONAL	CATEGORIA	VALOR MES	DEDICACION	CANT MENSUAL	CANTIDAD DE MESES	VALOR POR ITEM
DIRECTOR ESPECIALISTA EN GEOTECNIA	1	9.116.000	50%	1	3,5	15.953.000
RESIDENTE DE INTERVENTORIA	3	5.860.000	100%	1	3,5	20.510.000
RESIDENTE FORESTAL	3	5.860.000	90%	1	3,5	18.459.000
RESIDENTE SISOMA	7	3.015.000	100%	1	3,5	10.552.500



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

RESIDENTE SOCIAL	7	3.015.000	100%	1	3,5	10.552.500
<b>SUBTOTAL 1</b>						<b>\$ 76.027.000</b>
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>					<b>1,83</b>	<b>\$ 139.129.410</b>
<b>COSTOS OPERACIONALES</b>						
<b>EQUIPO OFICINA</b>	<b>-</b>	<b>UND</b>	<b>TARIFA MENSUAL</b>	<b>DEDICACION</b>	<b>CANTIDAD MESES</b>	<b>DE VALOR POR ITEM</b>
Campero, pick-Up, camioneta, camión o similar (1300-2000 C.C., Modelo 2009 a 2006), Incluye costos de operación y mantenimiento	mes		4.500.000	100%	3,5	15.750.000
Alquiler oficina	mes		250.000	100%	3,5	875.000
Edición de informes	und		125.000	1	3,5	437.500
<b>SUBTOTAL 2</b>						<b>\$ 17.062.500</b>
<b>SUBTOTAL (1+2)</b>						<b>\$ 156.191.910</b>
<b>IVA (16)</b>						<b>\$ 24.990.706</b>
<b>TOTAL</b>						<b>\$ 181.182.616</b>

Fuente. Expediente contractual

En el numeral 2.5 del contrato se estableció el valor y la forma de pago así: “El valor total del contrato incluido IVA es hasta por la suma de CIENTO OCHENTA Y UN MILLONES CIENTO OCHENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS DIECISEIS PESOS M/CTE (\$181.182.616). No obstante lo anterior, el valor final del contrato será el resultante de los servicios efectivamente prestados por el consultor y recibidos por el IDIGER a entera satisfacción. El valor del contrato incluye el costo del personal, las especificaciones contenidas en la oferta, el impuesto al valor agregado (I.V.A) y demás impuestos, tasas y contribuciones de carácter nacional y/o distrital legales vigentes y demás costos directos e indirectos que conlleve la ejecución del contrato, todo lo cual asume el consultor por su cuenta y riesgo. El IDIER se compromete a pagar el valor del contrato, subordinado a las apropiaciones que del mismo se hagan del presupuesto, de la siguiente manera: PAGO POR AVANCE DE OBRA: Un noventa por ciento (90%) del valor total de la interventoría de construcción, será pagado mes vencido en el mismo porcentaje de avance registrado en la obra”. (Subrayado fuera de texto).

Mediante comunicación 2015EE3446 del 01 de abril de 2015, el supervisor del contrato acepta el perfil de los profesionales propuestos porque cumplen con lo establecido en los pliegos de condiciones y se anexa el análisis realizado, frente al Director de interventoría, Residente de Interventoría, residente SISOMA y residente SOCIAL. Nótese que no se relaciona el residente forestal como lo establece la propuesta económica del Consorcio. Este ente de control observa que durante la

ejecución del contrato, no se vinculó al residente forestal como se estableció en los estudios previos y en la propuesta económica del contratista, lo que denota una falta de supervisión dado que en el numeral 11 del clausulado 2.2.1 del contrato se establece que es una obligación del contratista “*ejercer el control sobre el personal de los contratistas relacionados en la propuesta, el cual debe ser idóneo para la labor a desarrollar*”, además que se constituye en un presunto daño patrimonial.

Aunado a lo anterior, se observa en el numeral 12.4 de los estudios previos y en los pliegos de condiciones que se establecieron los requisitos habilitantes para los profesionales tanto en formación como en experiencia mínima, se evidencia que para los 5 profesionales incluidos en el presupuesto se incluyeron requisitos mínimos a valorar en la etapa de habilitación de las propuestas y para el caso del director de obra y residente de interventoría se incluyó la asignación de puntaje adicional por la valoración de experiencia superior a la mínima exigida. De igual forma, en el numeral 12.4 de los estudios previos se estableció la nota 1 “*El proponente deberá ofertar y comprometerse a mantener durante el tiempo de ejecución del contrato como Personal Mínimo de Trabajo los relacionados en el numeral 12.4, donde se incluyó el profesional forestal, situación que como ya se mencionó no se vinculó al equipo de trabajo de la interventoría*”.

El supervisor mes a mes certificó el cumplimiento de obligaciones por parte de la interventoría así:

**CUADRO 6**  
**RESUMEN DE LAS ACTAS DE PAGO, CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EXPEDIDO POR EL SUPERVISOR Y NÚMERO DE ORDEN DE PAGO.**

Cifras en pesos

P a g o	Acta de pago	Valor del acta de pago	Fecha certificado de cumplimiento de obligaciones expedido por el supervisor	Valor certificado por el supervisor	No. Planilla adjunta a la certificación de cumplimiento	No. Orden de pago	Valor pagado
1	14-abr-2015	58.195.856	20-abr-2015	58.195.856	8442018495 del 20-abr-2015	5148 del 22-abr-2015	58.195.856
2	8-may-2015	65.225.742	15-may-2015	65.225.742	8442833397 del 15-may-2015	5229 del 19-may-2015	65.225.742
3	5-jun-2015	37.142.436	12-jun-2015	37.142.436	84428340626 del 2-jun-2015 (*)	5312 del 16-jun-2015	37.142.436
Total cancelado		160.564.034		160.564.034			160.564.034

Fuente. Elaboración propia con documentos soporte del expediente contractual

(\*) La planilla de pago relacionada en el certificado de cumplimiento suscrito por el supervisor no corresponde al Consorcio *Bilsolver*, sin embargo en los informes de interventoría se reportan las planillas de pago 8443578085 y 8445450340.



En virtud de lo anterior y como soporte para los pagos, la interventoría presentó los informes mensuales de conformidad con lo establecido en las obligaciones del contrato, en los informes reporta el personal que mantuvo a cargo de la interventoría y adjunta los pagos de seguridad social y parafiscales de los mismos. Durante los 3.5 meses de ejecución, el personal vinculado a la interventoría fue:

**CUADRO 7**  
**PERSONAL VINCULADO POR PARTE DEL CONSORCIO BILSOLVER**

Periodo	Personal vinculado de Interventoría	
	Nombre	Cargo
Marzo de 2015	Dani Ricardo Acevedo	Director de Obra
	Jair Andrés Parra G	Residente de Obra
	Sulay	Residente Social
	Yasmin Caterine Burbano	Residente SISOMA
	Wilmer Riaño	Topógrafo e inspector
Abril de 2015	Dani Ricardo Acevedo	Director de Obra
	Jair Andrés Parra G	Residente de Obra
	Sulay	Residente Social
	Yasmin Caterine Burbano	Residente SISOMA
	Wilmer Riaño	Topógrafo e inspector
Mayo de 2015	Dani Ricardo Acevedo	Director de Obra
	Jair Andrés Parra G	Residente de Obra
	Sulay Méndez	Residente Social
	Yasmin Caterine Burbano	Residente SISOMA
	Wilmer Riaño	Topógrafo e inspector
Julio de 2015	Dani Ricardo Acevedo	Director de Obra
	Jair Andrés Parra G	Residente de Obra
	Sulay Méndez	Residente Social
	Yasmin Caterine Burbano	Residente SISOMA
	Wilmer Riaño	Topógrafo e inspector

Fuente. Tabla 7 de los informes de interventoría de marzo, abril, mayo, julio de 2015. El informe se denomina julio de 2015 pero reporta las actividades realizadas en junio de 2015.

De igual forma, en los informes de interventoría se adjuntaron las planillas de pago de seguridad social del personal vinculado a la interventoría así:

**CUADRO 8**  
**PLANILLAS DE PAGO DE SEGURIDAD SOCIAL Y PARAFISCALES POR PERÍODO REPORTADO**

PERIODO	No PLANILLA	PERIODO DE PAGO SALUD	PERIODO DE PAGO PENSION	FECHA DE PAGO	NOMBRE DEL EMPLEADO
	8442018495	abr-15	mar-15	20/04/2015	Acevedo Vergara Dani Ricardo

9 al 30 de marzo de 2015					Burbano Narváez Catherine Parra Garzón Jair Andrés Riaño Martínez Wilmer
1 al 30 de mayo de 2015 (*)	8442833397	may-15	abr-15	15/05/2015	Acevedo Vergara Dani Ricardo Burbano Narváez Catherine Herrera León Jairo Parra Garzón Jair Andrés Riaño Martínez Wilmer
1 al 19 de junio de 2015(**)	8443578085	jun-15	may-15	12/06/2015	Burbano Narváez Catherine Herrera León Jairo Parra Garzón Jair Andrés Riaño Martínez Wilmer
27 al 31 de julio de 2015 (***)	8445450340	jul-15	jun-15	11/08/2015	Burbano Narváez Catherine Herrera León Jairo Parra Garzón Jair Andrés Riaño Martínez Wilmer

Fuente. Comunicación 2017EE7951 del 10 de julio de 2017

(\*) Aunque la comunicación lo reporta para el periodo de mayo de 2015, la planilla corresponde al mes de abril de 2015

(\*\*) Aunque la comunicación lo reporta para el periodo del 1 al 19 de junio de 2015, la planilla corresponde al mes de mayo de 2015

(\*\*\*) Aunque la comunicación lo reporta para el periodo del 27 al 31 de julio de 2015, la planilla corresponde al mes de junio de 2015.

A continuación, se realiza el cálculo del presupuesto del personal, de conformidad con las planillas de pago de seguridad social y parafiscales anexas en los correspondientes informes de interventoría.

**CUADRO 9  
PRESUPUESTO DEL PERSONAL DE LA INTERVENTORÍA PARA EL PERÍODO 9 AL 30 DE  
MARZO DE 2015 DE CONFORMIDAD CON LA PLANILLA DE PAGO 8442018495.  
RECALCULADO POR LA CONTRALORÍA.**

Cifras en pesos

PERSONAL	CATEGORIA	Ingreso Base de Cotización - IBC	CANTIDAD MENSUAL	CANTIDAD DE MESES	VALOR POR ITEM	OBSERVACIONES
DIRECTOR ESPECIALISTA EN GEOTECNIA	1	\$ 1.337.000	1	1	\$ 1.337.000	
RESIDENTE DE INTERVENTORIA	3	\$ 1.719.000	1	1	\$ 1.719.000	
RESIDENTE FORESTAL	3		0	0	\$ -	No se vinculó durante el periodo
RESIDENTE SISOMA	7	\$ 884.000	1	1	\$ 884.000	
RESIDENTE SOCIAL	7		0	0	\$ -	Aunque se reporta en el informe de interventoría no se anexa planilla de pago

SUBTOTAL 1					\$	3.940.000
FACTOR MULTIPLICADOR				1,83	\$	7.210.200

Fuente. Análisis del equipo auditor

**CUADRO 10**  
**PRESUPUESTO DEL PERSONAL DE LA INTERVENTORÍA PARA EL PERÍODO DE ABRIL DE 2015 DE CONFORMIDAD CON LA PLANILLA DE PAGO 8442833397. RECALCULADO POR LA CONTRALORÍA.**

Cifras en pesos

PERSONAL	CATEGORIA	Ingreso Base de Cotización - IBC	CANTIDAD MENSUAL	CANTIDAD DE MESES	VALOR POR ITEM	OBSERVACIONES
DIRECTOR ESPECIALISTA EN GEOTECNIA	1	2.110.000	1	1	2.110.000	
RESIDENTE DE INTERVENTORIA	3	2.344.000	1	1	2.344.000	
RESIDENTE FORESTAL	3		0	0	-	No se vinculó durante el período
RESIDENTE SISOMA	7	1.206.000	1	1	1.206.000	
RESIDENTE SOCIAL	7		0	0	-	Aunque se reporta en el informe de interventoría no se anexa planilla de pago
SUBTOTAL 1					\$	5.660.000
FACTOR MULTIPLICADOR				1,83	\$	10.357.800

Fuente. Análisis del equipo auditor

**CUADRO 11**  
**PRESUPUESTO DEL PERSONAL DE LA INTERVENTORÍA PARA EL PERÍODO DE MAYO DE 2015 DE CONFORMIDAD CON LA PLANILLA DE PAGO 8443578085. RECALCULADO POR LA CONTRALORÍA.**

Cifra en pesos

PERSONAL	CATEGORIA	Ingreso Base de Cotización - IBC	CANTIDAD MENSUAL	CANTIDAD DE MESES	VALOR POR ITEM	OBSERVACIONES
DIRECTOR ESPECIALISTA EN GEOTECNIA	1	2.110.000	1	1	2.110.000	
RESIDENTE DE INTERVENTORIA	3	2.344.000	1	1	2.344.000	
RESIDENTE FORESTAL	3		0	0	-	No se vinculó durante el período
RESIDENTE SISOMA	7	1.206.000	1	1	1.206.000	
RESIDENTE SOCIAL	7		0	0	-	Aunque se reporta en el informe de interventoría no se anexa planilla de pago
SUBTOTAL 1					\$	5.660.000
FACTOR MULTIPLICADOR				1,83	\$	10.357.800

Fuente. Análisis del equipo auditor

**CUADRO 12**  
**PRESUPUESTO DEL PERSONAL DE LA INTERVENTORÍA PARA EL PERÍODO DEL 1 AL 19**  
**DE JUNIO DE 2015 DE CONFORMIDAD CON LA PLANILLA DE PAGO 8445450340.**  
**RECALCULADO POR LA CONTRALORÍA.**

Cifra en pesos

PERSONAL	CATEGORIA	Ingreso Base de Cotización - IBC	CANTIDAD MENSUAL	CANTIDAD DE MESES	VALOR POR ITEM	OBSERVACIONES
DIRECTOR ESPECIALISTA EN GEOTECNIA	1	2.110.000	1	0,6	1.266.000	
RESIDENTE DE INTERVENTORIA	3	2.344.000	1	0,6	1.406.400	
RESIDENTE FORESTAL	3		0	0	-	No se vinculó durante el periodo
RESIDENTE SISOMA	7	1.206.000	1	0,6	723.600	
RESIDENTE SOCIAL	7		0	0	-	Aunque se reporta en el informe de interventoría no se anexa planilla de pago
<b>SUBTOTAL 1</b>					<b>\$ 3.396.000</b>	
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>				<b>1,83</b>	<b>\$ 6.214.680</b>	

Fuente. Análisis del equipo auditor

De la anterior información, se concluye que se presentan diferencias, en los ingresos base de cotización, presentadas en las planillas de pago de seguridad social, frente al valor mensual pactado en la propuesta económica del interventor.

De conformidad con lo anterior, a continuación se presentan las diferencias encontradas entre el valor pagado y reconocido en el contrato de interventoría 470 de 2014 con relación al cálculo efectuado por la Contraloría.

**CUADRO 13**  
**DIFERENCIAS DEL PRESUPUESTO DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA VS CÁLCULOS**  
**DE LA CONTRALORÍA**

Cifra en pesos

	COSTO DIRECTO	FACTOR MULTIPLICADOR	SUBTOTAL	IVA (16%)	TOTAL	VALOR PAGADO
PRESUPUESTO PERSONAL SEGÚN CONTRATO	\$ 76.027.000	1,83	\$ 139.129.410	\$ 22.260.706	\$ 161.390.116	\$160.564.034
PRESUPUESTO SEGÚN CONTRALORIA	\$ 18.656.000	1,83	\$ 34.140.480	\$ 5.462.477	\$ 39.602.957	N/A
<b>TOTAL DIFERENCIA</b>						<b>\$ 120.961.077</b>

Fuente. Análisis del equipo auditor

Así las cosas se observa un posible detrimento por valor de ciento veinte millones novecientos sesenta y un mil setenta y siete pesos (\$120.961.077), el cual se obtiene de la diferencia del valor total y cancelado en el contrato 470 de 2014 por concepto de personal, que corresponde a la suma de \$160.564.034, menos el valor

calculado por la Contraloría de conformidad con las planillas de pago de Seguridad Social y Parafiscales y que corresponde a la suma de \$39.602.957.

Aunado a lo anterior, mediante comunicación 2-2017-13576 del 30 de junio de 2017 se solicitó a la entidad indicar el seguimiento adelantado por la supervisión al presupuesto presentado en la propuesta económica del contratista, así como que se adjuntara el documento suscrito por el supervisor que vincule y/o acepte al topógrafo dentro del personal de la interventoría tal como lo reportan los informes de interventoría y las planillas de pago de Seguridad Social y Parafiscales. La entidad mediante comunicación 2017EE7951 del 10 de julio de 2017 informó que *“una vez revisado la propuesta económica presentada por la interventoría en el personal ofertado no se incluye el servicio de topografía, sin embargo la interventoría debe cumplir con las obligaciones contractuales”*. Frente al seguimiento del presupuesto de la propuesta económica, la entidad adjunto el informe de supervisión, en donde no se reporta información sobre los pagos de Seguridad Social y Parafiscales de la interventoría.

Las diferencias se presentan por deficiencias en el control y la supervisión que ejerció la entidad en el desarrollo del contrato, para velar por su correcta ejecución bajo los presupuestos contratados generando con ello, un riesgo o incertidumbre en que el contratista este cumpliendo con el objeto del contrato.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002 y en los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Ley 610 de 2000. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER, manifiesta que *“De acuerdo a lo establecido por la Entidad en el proceso de selección contractual y en la ejecución del contrato, la supervisión verificó las Hojas de Vida de los profesionales propuestos por el proponente ganador de acuerdo a los perfiles específicos y experiencia exigida, cumpliendo con dichos perfiles y de los cuales se anexan los soportes correspondientes y se autorizaron los pagos de acuerdo a lo establecido en el numeral 2.5 de la Minuta del Contrato”*, aunque en la respuesta de la entidad se argumenta que se verificaron los profesionales propuestos por el proponente ganador, este ente de control no encontró la validación que haya realizado la entidad, frente al profesional

forestal que no estuvo vinculado al equipo de trabajo de la interventoría como se presentó en la descripción del hecho.

De otro lado, la entidad argumenta que *“Es de aclarar que los profesionales ofertados estuvieron afiliados a seguridad social como se puede determinar en las planillas respectivas (Adjunto planillas), siendo una responsabilidad de la Firma Interventora el realizar el pago conforme lo establece la norma atendiendo a lo establecido en el numeral 8 de la Cláusula 111 2.2.1.2 “OBLIGACIONES ESPECIFICAS DEL CONTRATISTA”. Si el pago de la seguridad social no se hizo por el contratista por el valor que legalmente debía haberlo realizado, no configura detrimento patrimonial en contra del Distrito Capital; ello da lugar, a que pague la diferencia y asuma el valor de los interés de mora que correspondan sobre la parte no cancelada oportunamente”*. Subrayado fuera de texto.

La respuesta de la entidad en este aspecto no desvirtúa las causas de la observación, lo que ratifica es que se presentaron debilidades en el ejercicio de la supervisión, toda vez que debía ejercer la vigilancia y control sobre el cumplimiento de las obligaciones específicas del contratista relacionadas con los pagos de seguridad social y parafiscales. Aunado a lo anterior, cuando manifiesta que si la seguridad social no se hizo por el contratista por el valor que debía hacerlo, eso daría lugar a que se pague la diferencia y asuma los intereses de mora, este ente de control no comparte los argumentos de la entidad dado que en primer lugar, era una responsabilidad de la supervisión verificar este aspecto, y en segundo lugar, el contrato se encuentra liquidado desde el 20 de noviembre de 2015.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria y Fiscal por valor de \$120.961.077, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la no suscripción de la certificación de la inexistencia del personal en el marco de los contratos de prestación de servicios Nos. 291 de 2015 y 191 de 2015.

- Contrato de prestación de servicios No. 291 de 2015

En el expediente contractual no se encontró el respectivo certificado de inexistencia de personal, por lo que se solicitó a la entidad copia del mismo, a lo cual la entidad mediante comunicación 2017EE8197 del 17 de julio de 2017 informo que *“al ser el FONDIGER el Fondo de recursos para el Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y CC, como cuenta especial del Distrito capital con independencia administrativa, financiera,*

*contable y estadística, sin personería jurídica, no debe contar con certificado de inexistencia de personal, pues no cuenta con una planta de personal”.*

- Contrato de prestación de servicios profesionales No. 191 de 2015.

Este ente de control no encontró en el expediente contractual el certificado de inexistencia de personal, por lo cual a través del oficio No. 2-2017-14437 de fecha 12 de julio de 2017, se solicitó a la Entidad adjuntar el certificado por medio del cual se acreditó que no existió personal de planta con capacidad para realizar las actividades contempladas en el contrato. A lo anterior por medio del oficio 2017EE8197 de fecha 17 de julio de 2017 IDIGER manifestó lo siguiente: *“Al ser FONDIGER el Fondo de Recursos para el Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y CC, como cuenta especial del Distrito Capital con independencia administrativa, financiera, contable y estadística, sin personería jurídica, no debe contar con Certificado de Inexistencia de Personal, pues no cuenta con planta de personal.”*

Teniendo en cuenta las anteriores situaciones presentadas, este ente de control evidenció que la Entidad no dio cumplimiento al precepto normativo que se describe a continuación: Decreto 2209 de 1998: *“Artículo 1º - El artículo 3 del Decreto 1737 de 1998 quedará así: "Artículo 3º.- Los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán.*

*Se entiende que no existe personal de planta en el respectivo organismo, entidad, ente público o persona jurídica, es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, éste no sea suficiente, la inexistencia de personal suficiente deberá acreditarse por el jefe del respectivo organismo (...).”*

El legislador ha indicado que los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, sólo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contratarán<sup>10</sup>. Lo anterior, indica que la sustentación de la modalidad de contratación se realizó porque no existe personal de planta que pueda realizar estas actividades, de lo contrario no habría lugar a dicha contratación.

Igualmente, omitió dar cumplimiento al Manual de Contratación vigente y adoptado a través de la resolución No. 076 de 2014 que señala: *“EXPEDICIÓN DEL*

---

<sup>10</sup> Artículo 1 del Decreto 2209 de 1998.

*CERTIFICADO DE NO EXISTENCIA DE PERSONAL. Para contratos de prestación de servicios de personal, deberá obtenerse el respectivo certificado de no existencia de personal disponible con los conocimientos y/o experiencia requeridos. En caso de requerirse dicha certificación, el subdirector responsable del Proyecto, tramitará dicha solicitud ante la Subdirección Corporativa y de Control Disciplinario, a fin de que ésta verifique la disponibilidad en planta del personal que requiere la dependencia solicitante del servicio. De existir personal disponible con los conocimientos y/o experiencia requeridos, la Subdirección Corporativa y de Control Disciplinario adelantará el trámite correspondiente para suplir la necesidad manifestada por el área que solicita el servicio.*

*Esta decisión, al igual que las observaciones correspondientes, deberá ser comunicada al abogado a cargo del proceso, a fin de que éste devuelva el proceso a la dependencia que requirió el servicio. En este evento, el Gerente de proyecto solicitará la anulación del proceso y finalizará la solicitud de contratación. En el evento que la Subdirección Corporativa y de Control Disciplinario considere que efectivamente no existe personal disponible con los conocimientos y/o experiencia requeridos, se expedirá el certificado correspondiente, anexando al Expediente Único del Contrato EUC este documento y remitirlo posteriormente a la Oficina y/o Grupo a cargo de la contratación. Adicionalmente, junto con el certificado de no existencia de personal, se adjuntará en la respectiva carpeta, la hoja de vida de la persona natural a contratar, debidamente acompañada de los soportes de estudio y experiencia pertinentes, que se hará llegar a la Oficina y/o Grupo a cargo de la contratación.”*

El Decreto 174 de 2014 en su artículo 1 señala que el FONDIGER es administrado por IDIGER y en el artículo 4 determina las funciones del Director de IDIGER: “*Son funciones del director del IDIGER respecto del FONDIGER: 5. Garantizar el desarrollo de las actividades administrativas, financieras, contables, jurídicas y estadísticas, para el seguimiento y control a la ejecución de los recursos del FONDIGER.*” A su vez el Acuerdo 546 de 2013, en su artículo 12 señala: “*PARÁGRAFO. La ordenación del gasto y representación del FONDIGER, estará a cargo del Director General del IDIGER.*” Lo anterior significa que el FONDIGER es una cuenta especial del Distrito Capital, que no puede homologarse como Entidad Pública y que para tal efecto el Acuerdo mencionado determino que era el Director de IDIGER, quien ejercería las funciones de administrador de dichos recursos, es decir, que es el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático quien tiene a su cargo la coordinación de los procesos precontractuales, contractuales y poscontractuales y debe actuar de conformidad a la normatividad que aplica a toda la contratación pública.

En virtud del numeral 2 del Decreto 174 de 2014, se estableció que son funciones del director de IDIGER “*Proponer a la Junta Directiva del FONDIGER el Reglamento Operativo de Administración y Manejo del Fondo para su aprobación*”, situación que se formalizo mediante el acuerdo 003 del 1 de abril de 2015, por el cual se aprueba el

Reglamento Operativo de Administración y Manejo de los recursos del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático - FONDIGER, y en el que se establece en su artículo 4 que el “*Régimen de Contratación Aplicable a FONDIGER. El Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático se someterá al régimen de la Contratación Administrativa*”. Subrayado propio.

FONDIGER es un fondo cuenta administrado por el IDIGER y que tiene por “*objeto general obtener, recaudar, administrar, invertir, gestionar y distribuir los recursos necesarios para la operación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, bajo esquemas interinstitucionales de cofinanciación, concurrencia y subsidiariedad, para el desarrollo de los procesos de gestión de riesgos y cambio climático, conforme al artículo 13 del Acuerdo 546 de 2013*”<sup>11</sup>, en el marco de su objeto realiza distribuciones de recursos para IDIGER y otras entidades beneficiarias de este fondo. Es pertinente recordar que la Ley 80 de 1993 “*Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*” tiene por “*objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales*” y ha definido entidades estatales en su artículo segundo así: “*La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles*”. Nótese que el legislador no hizo ninguna excepción frente a las entidades que financian sus inversiones a través de fondos cuenta, como en este caso.

Frente a la respuesta de IDIGER este ente de control aclara que existe un Acuerdo Distrital en el cual se establece que FONDIGER se someterá al régimen de contratación administrativa; además se evidenció que en el contrato de prestación de servicios profesionales No. 485 de 2015, que también fue contratado a través de los recursos de FONDIGER, la Subdirectora Corporativa y Asuntos Disciplinarios emitió certificación de inexistencia de personal el día 22 de diciembre de 2015.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política de la función administrativa; así como el artículo 1 del Decreto 2209 de 1998, el Manual de contratación adoptado por IDIGER, los literales b, c y d de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las

---

<sup>11</sup> Artículo segundo del Decreto 174 de 2014

causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 2017/08/22, el IDIGER señala que el FONDIGER no está creado como una Entidad Estatal independiente sino como una cuenta especial que no posee con planta de personal a la cual se le asignen funciones para el desarrollo del objeto de FONDIGER. Analizada la respuesta de la entidad, como bien lo expone IDIGER, FONDIGER es una cuenta especial del Distrito Capital administrada por IDIGER, recursos que son distribuidos para apoyar la misionalidad de las entidades que conforman el Sistema Distrital de gestión de Riesgo, lo anterior supone que la verificación de inexistencia o insuficiencia debe realizarse con la planta de IDIGER, quien administra los recursos públicos de FONDIGER. Igualmente este ente de control advierte que existe un Acuerdo Distrital en el cual se establece que FONDIGER se someterá al régimen de contratación administrativa.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.11. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por fallas en la supervisión asociadas a los documentos y productos generados en desarrollo del contrato de prestación de servicios No. 291 de 2015 y contrato de interventoría No. 439 de 2014.

- Contrato de prestación de servicios No. 291 de 2015

En el expediente del contrato no se evidenciaron los productos, informes y/o documentos que permitan verificar el cumplimiento del contratista. Mediante comunicación 2017EE8197 del 17 de julio de 2017 la entidad informa que *“de acuerdo con la solicitud se adjuntan a la presente en medio digital algunos de los documentos que fueron generados durante los 9 meses de ejecución del contrato. Se aclara que el contratista Byron Calvachi hizo parte del equipo técnico de la Subdirección de Análisis del IDIGER, y de acuerdo con su formación profesional y experticia, participo en múltiples reuniones de tipo técnico al interior de la entidad, relacionadas principalmente con los diseños de humedales, en el componente biótico florístico y de restauración ecológica, que hizo parte de los diseños de reconfiguración hidrogeomorfológica y restauración*

*ecológica de los humedales de capellanía, tercio alto de Córdoba, Juan Amarillo y en la elaboración de los términos de referencia para la contratación de estudio en el humedal Torca – Guaymaral”.*

Si bien es cierto, la entidad adjunto soportes que acreditan el cumplimiento de actividades, la información no se encuentra organizada cronológicamente, no se encuentran firmados o suscritos por el profesional quien los elaboro y además se presume un incumplimiento de la obligación 10 del contrato de prestación de servicios que indicaba que *“entregar en medio físico y digital los documentos, informes, presentaciones y demás productos en desarrollo del contrato”*, situación que no se cumplió dado que en el expediente no hay archivos físicos ni digitales de los productos en desarrollo del contrato, fue necesario solicitarlos a la administración.

- Contrato de interventoría No. 439 de 2014

El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, suscribió el contrato 439 del 20 de noviembre de 2014 con el CONSORCIO BILBETON por valor de \$64.920.576 con el objeto de *“CONTRATAR LA INTERVENTORIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN DE RIESGOS EN EL SECTOR CODITO VIA AL GUAVIO LOCALIDAD DE USAQUEN Y EN EL SECTOR DE DIANA TURBAY SECTOR COMUNEROS LOCALIDAD RAFAEL URIBE URIBE”*, el cual inicio el día 20 de enero de 2015 con un plazo para la ejecución de cuatro meses y medio (4.5), el cual fue adicionado en la suma de \$6,251.611.

Se observó que el IDIGER no incluye en las carpetas contentivas de los documentos los soportes correspondientes a la ejecución del contrato, incumpliendo el numeral 2.8 del contrato que dispone: *“VALOR Y FORMA DE PAGO (...) numeral b) El Veinte por ciento (20%) restante previa suscripción del acta de liquidación y presentación de respectivo informe final de interventoría, debidamente aprobado por el supervisor del contrato y/o coordinador del IDIGER”*.

Lo anterior se debe a que no se encontró el informe final que compile el desarrollo del contrato objeto de esta interventoría, incluyendo toda la documentación y correspondencia generada, registro fotográfico, resultados de ensayos de laboratorio, copia del libro de obra y la respectiva evaluación de los resultados y productos finales, así como sus comentarios, conclusiones y recomendaciones, como producto del objeto del presente contrato. Este informe se debe entregar en original impreso (original y una copia) y en formato digital.

Observado lo anterior, a través del radicado 2-2017-13576 del 30 de junio se solicitó al IDIGER el acta de liquidación y el informe final de acuerdo a lo establecido en los estudios previos y en el contrato, a lo anterior por medio del radicado 2017EE7951

del 10 de julio de 2017, la administración entregó en CD solo el acta de terminación y acta de liquidación del contrato.

Se desconoce tanto por parte del supervisor del contrato como por la Tesorera del IDIGER, la normativa que ordena que el informe final de actividades del contratista debe reposar en la carpeta documental y es requisito previo e indispensable para el pago.

Esta situación se origina por la ausencia de mecanismos efectivos de control, de supervisión y de seguimiento de la ejecución contractual.

Las situaciones descritas, se presentan en razón a que el supervisor del contrato no exige en forma oportuna al contratista los soportes que den cuenta de la ejecución de las obligaciones contractuales, de manera que pueda realizar el seguimiento, control y vigilancia técnica, financiera y administrativa al contrato que esté siendo objeto de supervisión; lo cual trae como consecuencia, que se certifiquen los pagos mensuales de las actividades contratadas, basados en los informes de supervisión, sin verificar la oportunidad, consistencia y calidad del producto, la ejecución física real y las obligaciones del contrato; sin que haya una trazabilidad que permita determinar la manera cómo se dio cumplimiento total de los contratos, incumpliendo los deberes propios de la supervisión e interventoría contenidos en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Adicional a lo anterior, se observa que existe un presunto incumplimiento del numeral a del artículo 4, 11, 17 y 19 de la Ley 594 de 2000 por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivo.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, el numeral a del artículo 4 y los artículos 11, 17 y 19 de la Ley 594 de 2000 y los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993, Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER, para el caso del contrato de prestación de servicios 291 de 2015, argumenta que los productos fueron entregados en forma digital al supervisor, sin embargo al respecto es pertinente recordar que la obligación 10 del contrato indicaba que se entregarían los productos en medio físico y digital, situación que no se evidencia en el expediente

del contrato. Si bien es cierto, la entidad argumenta que los productos durante la ejecución del contrato reposan en el archivo de la entidad, en el momento en que fueron solicitados por este ente de control, los mismos carecían de organización cronológica y no fue posible establecer quien los realizo, dado que carecían de firma.

Para el caso del contrato de interventoría 439 de 2014, las razones expuestas por la entidad, no desvirtúa las razones que originaron la observación.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.12. Hallazgo administrativo, por suscribir el acta de inicio del contrato de consultoría 467 de 2014 sin consentimiento del interventor.

El 18 de diciembre de 2014 se suscribió el contrato de consultoría 467 de 2014 cuyo objeto fue la “*ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS TECNICOS DE LA URBANIZACIÓN ZARAZOTA DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE, EN CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 264 DEL 10 DE JULIO DE 2014*” POR LA CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN B DENTRO DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN POPULAR No 25000-23-15-000-2003-01535-02”

Dentro de las obligaciones contractuales de IDIGER pactadas en el numeral 2.2.2 se encuentra “5. *Elaborar y suscribir el acta de inicio previo cumplimiento de los requisitos de ejecución y legalización del contrato*”. De igual forma, en el numeral 2.6 del contrato se estableció que “*el control y buen desarrollo del contrato será ejercido por el INTERVENTOR seleccionado mediante CONCURSO DE MERITOS. El INTERVENTOR será el intermediario entre el IDIGER y el contratista y por su conducto se tramitaran todos los asuntos relativos al desarrollo del mismo. Adicionalmente, el INSTITUTO DISTRITAL DE GESTION DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMATICO – IDIGER, ejercerá la función de supervisión a que haya lugar para el adecuado desarrollo del mismo por quien designe el Director General del IDIGER.*”

*El IDIGER contará con el servicio de interventoría de manera externa durante todo el tiempo que dure la ejecución del proyecto, para que verifique que el contrato se esté desarrollando de acuerdo a las especificaciones y normas del contrato.* (Subrayado fuera de texto). Se observa que la entidad incluyo para el control y seguimiento del proyecto no solo

la contratación de una interventoría externa sino también la supervisión, lo anterior de conformidad a lo establecido en la Ley 1474 de 2011.

Como producto del concurso de méritos CM-011-2014, se suscribió el 26 de diciembre de 2014 el contrato de interventoría para el contrato de consultoría 467 de 2014 cuyo objeto fue *“REALIZAR LA INTERVENTORIA PARA “ELABORACIÓN DE ESTUDIOS TECNICOS DE LA URBANIZACIÓN ZARAZOTA DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE, EN CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 264 DEL 10 DE JULIO DE 2014” POR LA CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN B DENTRO DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN POPULAR No 25000-23-15-000-2003-01535-02”*

La notificación al supervisor se realizó mediante comunicación interna del 19 de enero de 2015, al líder del Proceso de Estudios y Conceptos Técnicos, quien el 17 de febrero de 2015, suscribió el acta de inicio, sin tener en cuenta lo establecido en el numeral 2.6 del contrato, donde se estableció que el contrato contaría con interventoría externa de forma permanente. Se observa que para el 17 de febrero de 2015, IDIGER ya había contratado la interventoría externa, por lo tanto el acta de inicio debía ser suscrita por esta y no únicamente por el supervisor como ocurrió, en el presente caso.

La situación descrita, se presentan en razón a que el supervisor del contrato no estudia y verifica la totalidad de las cláusulas incluidas en el contrato.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER, argumenta que se suscribió el acta de inicio con el supervisor atendiendo lo establecido en el contrato de consultoría. Analizada la respuesta de la entidad, este ente de control no acepta los argumentos de la entidad, dado que en el numeral 2.6 del contrato se estableció que el control y buen desarrollo del contrato sería ejercido por el INTERVENTOR. Lo que se observa es que la actividad contractual debió verse ejercido de común acuerdo entre el supervisor y el interventor.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.13. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no justificar técnicamente la necesidad de una vigencia inferior a cinco años en el amparo de estabilidad de obra y por no ampliar el amparo de estabilidad y calidad de la obra de conformidad con el acta de recibo final en el marco del contrato de obra 721 de 2012.

El 26 de diciembre de 2012, se suscribió el contrato de obra No. 721 de 2012 cuyo objeto fue “Contratar a precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, a monto agotable, las obras requeridas para la ADECUACIÓN Y MEDIDAS DE RECUPERACIÓN EN PREDIOS UBICADOS EN ZONAS DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE DEL BARRIO CORINTO DE LA LOCALIDAD DE SAN CRISTÓBAL, A TRAVÉS DE ACCIONES TÉCNICAS Y SOCIO-AMBIENTALES, de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en este Pliego de Condiciones, en especial con las establecidas en los anexos técnico y de gestión social”.

El numeral 3.5 del contrato establece frente a las garantías “dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de perfeccionamiento del contrato (...), expedir una garantía única de cumplimiento(...) Que ampare:

- *Cumplimiento: su cuantía será equivalente al treinta por ciento (30%) del valor del contrato y cubrirá el plazo del mismo y seis (6) meses más.*
- *Calidad de las actividades a desarrollár: Su cuantía será equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato y cubrirá el plazo del mismo y seis (6) meses más.*
- *Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo: Por el 100% del valor total del anticipo con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y seis (06) meses, para garantizar su correcto manejo.*
- *Salarios y Prestaciones Sociales: su cuantía será equivalente al diez por ciento (10%) del valor del contrato y cubrirá el plazo del mismo y tres (3) años más, contados a partir de la fecha de terminación del contrato.*
- *Estabilidad y Calidad de la obra: Su cuantía será equivalente al treinta por ciento (30%) del valor del contrato y tendrá una vigencia de un (01) año contados a partir del acta de recibo final de la obra.*
- *Así mismo deberá constituir como un amparo autónomo contenido en póliza anexa, una Garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual Para responder por los daños a terceros derivados de la ejecución del contrato Por una cuantía equivalente a doscientos (200) Salarios Mínimos Mensuales Vigentes y con una vigencia igual a la ejecución del contrato conforme lo dispuesto en el artículo 5.1.7.9 del decreto 734 de 2012.” Subrayado fuera de texto.*

Para el caso de la garantía de estabilidad y calidad de la obra, se observa que la entidad solicitó un año contado a partir del acta de recibo final, sin embargo el Decreto 734 de 2012 (vigente para la época de los hechos) establece en su artículo 5.1.7 que para el caso de las garantías de estabilidad y calidad de la obra, “su vigencia se iniciará a partir del recibo a satisfacción de la obra por parte de la entidad y no será inferior a cinco (5) años, salvo que la entidad contratante justifique técnicamente la necesidad de una vigencia inferior”. (Subrayado fuera de texto).

La entidad mediante comunicación 2017EE7951 del 10 de julio de 2017, indicó con respecto a la solicitud de la justificación técnica establecida en el Decreto 734 de 2012 que *“dentro del alcance del objeto del contrato, se solicitaban actividades de adecuación de predios, el cual consistía en actividades de demolición y cerramiento, por lo tanto no se requerían obras de infraestructura (...), por el objeto del contrato no se requería garantía de estabilidad, por la razón antes descrita. Se adjunta el Estudio Previo, donde se relacionan las exigencias de garantías, teniendo en cuenta que el objeto a contratar eran demoliciones”*.

No obstante la respuesta de la entidad, este ente de control difiere de lo argumentado por IDIGER, dado que se observa en el anexo 10 de los pliegos de condiciones del proceso precontractual FOPAE-SAM-C024-2012 que se incluyeron cantidades de obra diferentes a demoliciones como son: *“Construcción de canal escalonado en piedra pegada, unidad: ML; Trincho en madera inmunizada altura libre de 0,70m; unidad: ML; Construcción de Gaviones (Incluye Geotextil NT 2000 o similar), unidad: M3”*. Esta situación también puede ser verificada en el acta de terminación del contrato suscrita el 29 de mayo de 2013. Aunado a lo anterior, en el numeral 1 de los estudios previos se menciona que *“Adicionalmente, es importante iniciar obras de mitigación de los fenómenos de remoción en masa que se dan en el sector, enfocados en el manejo de aguas, de tal manera que respeten los entornos naturales y que permitan la fácil incorporación de los mismos de las comunidades, por lo tanto se propone las intervenciones a partir de los fundamentos de la Ingeniería Naturalística donde se haga un manejo integral buscando causalidades del fenómeno de remoción en masa. Esta acción específica hace parte de las medidas de recuperación del sector”*, obras que según el presupuesto oficial corresponden a ítems como los canales escalonados y la construcción de gaviones, que no corresponden a obras de demolición.

La entidad en sus estudios previos definió que solicitaría para la estabilidad y calidad de la obra un año contado a partir del recibo de las obras, sin embargo no justificó técnicamente esta necesidad como lo establecía el Decreto 734 de 2012 (vigente para la época de los hechos).

De otro lado, el 29 de mayo de 2013, se suscribió el acta de terminación del contrato 721 de 2012, y en virtud de lo establecido en el numeral 3.5 del contrato, era necesario ampliar la vigencia del amparo en 1 año a partir del acta de recibo final. En el expediente contractual no se encontró la ampliación de dicho amparo, por lo que se solicitó a la entidad adjuntar la ampliación correspondiente. La entidad mediante comunicación 2017EE7951 del 10 de julio de 2017, adjunto la póliza correspondiente.

La garantía adjuntada por la entidad corresponde a la póliza de seguro de cumplimiento expedida por la compañía Seguros del Estado mediante documento No. 21-44-101127165 (anexo 0) del 26 de diciembre de 2012, la cual fue aprobada por la entidad el 27 de diciembre de 2012. Se observa que el amparo de estabilidad y calidad de las obras no fue ampliado de conformidad con el acta de terminación del contrato del 29 de mayo de 2013.

Todo ello se aúna para dar como resultado la presunta inobservancia de la Constitución, la Ley y normas reglamentarias; además del cumplimiento de los procesos, procedimientos, actividades y contenidos en la Ley y el Sistema Integrado de Gestión, a que están obligados servidores públicos, contratistas y autoridades en la administración fiscalizada.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993, artículo 5.1.7 del Decreto 734 de 2012 y numeral 3.5 del contrato de obra. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER, manifiesta que **“NO SE HACE NECESARIO, la exigencia de una garantía de estabilidad de obra con una vigencia de amparo de 5 años”**. Al respecto, es importante aclarar que este ente de control, está objetando que la entidad no cuenta con una justificación técnica de un experto en la materia objeto del contrato. En el expediente del contrato no se evidenció la respectiva justificación de la disminución del amparo de la estabilidad y calidad de la obra.

Frente a la ampliación de la póliza, IDIGER adjunta la póliza de cumplimiento No. 21-44-101127165 (anexo 0) del 26 de diciembre de 2012, la cual fue aprobada por la entidad el 27 de diciembre de 2012. Se observa que el amparo de estabilidad y

calidad de las obras no fue ampliado de conformidad con el acta de terminación del contrato del 29 de mayo de 2013.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.14. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no exigir la ampliación de la garantía del contrato de consultoría No. 387 de 2014.

Se observó que en el contrato de consultoría No. 387 de 2014, en la cláusula 2.9 dispuso: *“Garantías. De acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 200, el Decreto Reglamentario 1510 de 2013 y de conformidad con el estudio efectuado según la matriz de análisis de las exigencia de las garantías destinadas a amparar los perjuicios de naturaleza contractual o extracontractual, el CONTRATISTA constituirá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la suscripción del presente contrato, a favor del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá D.C – FOPAE., una garantía única de cumplimiento expedida por una compañía de seguros autorizada para funcionar en Colombia, en formato “A FAVOR DE ENETIDADES PÚBLICAS”, con los siguientes amparos, montos y coberturas:”*

**CUADRO 14**  
**GARANTÍAS EXIGIDAS EN EL CONTRATO NO. 387 DE 2014**

<b>Amparo</b>	<b>Cuantía</b>	<b>Cobertura</b>
<b>a) Cumplimiento del contrato</b>	20% del valor del contrato.	Vigencia equivalente al contrato y 12 meses más
<b>b) Amparo de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del personal</b>	10% del valor del contrato	Vigencia equivalente al plazo del contrato y 3 años más.
<b>c) De calidad de los servicios</b>	20% del valor del contrato.	Por el término del 12 meses más, contados a partir de la fecha de recibo del informe final a satisfacción.
<b>d) Responsabilidad Civil Extracontractual</b>	200 SMMLV	Con vigencia desde el día de inicio del contrato hasta la finalización del plazo de ejecución del mismo.

Fuente: Contrato de Consultoría No. 387 de 2014

La Entidad realizó la aprobación de las garantías el día 4 de septiembre de 2014, las cuales se ajustaban a lo solicitado en el contrato. El plazo del contrato se

contempló por el término de cinco (5) meses y por un valor de ciento cincuenta millones setecientos cuarenta y un mil quinientos treinta y seis mil pesos (\$150.741.536).

Sin embargo, se evidenciaron las siguientes situaciones:

1. El contrato No. 387 de 2014 tuvo fecha de iniciación el día 14 de octubre de 2014.
2. El día 17 de marzo de 2015, el Consorcio Casa Loma allega las garantías ajustadas de conformidad con el acta de inicio, las cuales fueron aprobadas de conformidad con lo dispuesto en el contrato el día 24 de marzo de 2015, así:

**CUADRO 15  
GARANTÍAS APROBADAS**

Cifras en pesos

Amparo	Vigencia	Suma asegurada
e) Cumplimiento del contrato	Desde el 14/10/2014 hasta el 13/03/2016	\$30.148.307
f) Amparo de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones del personal	Desde el 14/10/2004 hasta el 13/03/2018	\$15.074.154
g) De calidad de los servicios	Desde el 14/10/2014 hasta el 13/03/2016	\$30.148.307
h) Responsabilidad Civil Extracontractual	Desde el 28/08/2014 hasta el 13/03/2015	\$128.870.000

Fuente: Póliza seguro de cumplimiento entidades estatales No. 875-47-994000004569 anexo 1 y Póliza seguro de Responsabilidad civil extracontractual No. 875-74-994000003106 anexo 2.

3. El contrato tiene fecha de terminación el día 13 de marzo de 2015, sin embargo hasta el día 11 de septiembre de 2015, se suscribe el acta de recibo a satisfacción por parte del supervisor, el representante de la firma interventora y el representante legal del contratista Consorcio Casa Loma 2014, el señor German Darío Tapia Muñoz.

Con los hechos narrados se evidenció que el supervisor no exigió lo dispuesto en la obligación general No. 6 que señala: “6. Constituir y mantener vigente la Garantía única que impone la celebración del presente contrato, en los términos establecidos en el mismo”, teniendo en cuenta que la garantía de cumplimiento debió ser actualizada, en especial el amparo de calidad de los servicios que debía tener una vigencia por el término de 12 meses más, contados a partir de la fecha de recibo del informe final a satisfacción, es decir, el amparo de calidad de los servicios debía ser actualizada

y contemplar una cobertura desde el 14 de octubre de 2014 hasta el día 11 de septiembre de 2016.

Ante la situación evidenciada a través del oficio No. 2-2017-14437 de fecha 12 de julio de 2017, se le pregunto a la Entidad lo siguiente: *“En el numeral 2.9 del contrato No. 387 de 2014 dispuso: “(...) c) De la calidad de los servicios: Por el veinte (20%) del valor del contrato y por el término de doce (12) meses más, contado a partir de la fecha de recibo del informe final a satisfacción. Su aprobación por EL FOPAE será condición previa para realizar el último pago del contrato (...)”, por lo anterior se solicita copia de la actualización y/o ampliación de la garantía por parte del contratista a partir de acta de recibo a satisfacción suscrita el día 11 de septiembre de 2015 y su respectiva aprobación.”* A lo anterior, IDIGER a través del oficio No. 2017EE8197 de fecha 17 de julio de 2017, manifestó que *“En la carpeta no obra copia de la ampliación de la Garantía”*

La anterior actuación vulnera los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011 y el artículo 127 del Decreto 1510 de 2013 (Decreto vigente para la época de los hechos) que dispuso: Restablecimiento o ampliación de la garantía. *“(...) Cuando el contrato es modificado para incrementar su valor o prorrogar su plazo, la Entidad Estatal debe exigir al contratista ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia, según el caso”,* y conlleva a que la Entidad no garantice el cubrimiento de los perjuicios derivados de la prestación deficiente del servicio contratado que surjan con posterioridad a la terminación del contrato y que se deriven de los siguientes eventos: mala calidad o la insuficiencia de los productos entregados con ocasión de un contrato, teniendo en cuenta las condiciones pactadas. Vale la pena recordar que este amparo opera después de terminado el amparo de cumplimiento.<sup>12</sup> Lo cual podría generar detrimento patrimonial en caso de presentarse algún siniestro.

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

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, artículo 127 del Decreto 1510 de 2013 y literales a, b, c, d, f y g del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

---

<sup>12</sup> Colombia Copra Eficiente - Guía para el manejo de garantías en Procesos de Contratación - [https://www.colombiacopra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140708\\_guia\\_para\\_el\\_manejo\\_de\\_garantias\\_en\\_procesos\\_de\\_contratacion.pdf](https://www.colombiacopra.gov.co/sites/default/files/manuales/20140708_guia_para_el_manejo_de_garantias_en_procesos_de_contratacion.pdf)

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 2017/08/22, el IDIGER señala que en el expediente contractual no reposa la ampliación de la garantía, por lo tanto analizada la respuesta se observa que la administración acepta los hechos expuestos en la observación.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.15. Hallazgo administrativo, por no realizar la liberación de saldos no ejecutados en el marco del contrato de obra 721 de 2012 y contrato de obra 477 de 2015.

- Contrato de obra 721 de 2012

El contrato de obra fue liquidado por mutuo acuerdo el 12 de febrero de 2014, donde las partes se declaran a paz y salvo por todo concepto y se deja constancia que el objeto contratado fue realizado por el contratista y recibido por el FOPAE (hoy IDIGER), a entera satisfacción, tal como consta en las certificaciones suscritas por el supervisor del contrato. En el numeral 4 de las constancias se establece que "*De existir saldo el Director General ordena al responsable de presupuesto liberar el saldo*". En el balance financiero del contrato se estableció que el valor a liberar asciende a la suma de \$2.314.955.

En el expediente del contrato no se evidenció copia del documento por el cual se liberó el saldo establecido en la respectiva acta de liquidación. La entidad mediante comunicación 2017EE7951 del 10 de julio de 2017 y en acta de visita administrativa del 28 de julio de 2017, adjunto un archivo en PDF sin firma que procede de una base de datos en Excel que maneja la entidad, la cual tiene corte al 24 de diciembre de 2015 en la cual no se puede establecer la fecha y el valor liberado por la entidad. Aunque se solicitó a la entidad en visita administrativa otro soporte para acreditar la liberación y la fecha de liberación, la entidad no adjunto documentación adicional.

- Contrato de obra 477 de 2015

El contrato de obra fue liquidado por mutuo acuerdo el 21 de noviembre de 2016, en el numeral 4 de las constancias se establece que "*De existir saldo el Director*

*General ordena al responsable de presupuesto liberar el saldo*”. En el balance financiero del contrato se estableció que el valor a liberar asciende a la suma de \$24.611.808.

En el expediente del contrato no se evidenció copia del documento por el cual se liberó el saldo establecido en la respectiva acta de liquidación. La entidad mediante comunicación 2017EE7951 del 10 de julio de 2017, adjunto archivo en PDF sin firma denominado “*liberación de saldos CRP vigencia 2015 (liberación parcial CDP)*” donde se reporta que el saldo fue liberado, sin embargo al igual que en el caso anterior no es posible establecer la fecha y el valor liberado.

Por lo tanto, se detectan deficiencias por parte de IDIGER evidenciándose falta de un adecuado control y seguimiento dado que aunque la entidad argumenta haber realizado la liberación de los saldos no ejecutados en el contrato, no fue posible verificar tal situación, dado que no cuenta con soportes documentales que acrediten el cumplimiento de la aplicación de la normatividad presupuestal para este caso.

Estos hechos incumplen con lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Así como el artículo 61 del Decreto 714 de 1996 y el manual operativo presupuestal del Distrito Capital vigente para la época de los hechos. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 2017/08/22, el IDIGER, manifiesta que “*Referente a los soportes entregados por el área técnica a la Auditoría, es pertinente resaltar que se evidencia el valor liquidado y cancelado el los pasivos exigibles en la columna denominada VR. LIQUIDADO PASIVO EXIGIBLE MEDIANTE ACTA, por valor de \$ 2.314.955, en la columna siguiente se registra la fecha del acta de liquidación del contrato y adicionalmente para complementar la información se entrega una copia del acta de liquidación por mutuo acuerdo, recibida en el área de presupuesto en la fecha 12 de febrero de 2014 a las 12:14 p.m. firmada por un funcionario de presupuesto*”. Analizada la respuesta de la entidad, se retira la incidencia disciplinaria, sin embargo, con los soportes adjuntados por la entidad no es posible establecer la fecha en la que fueron liberados los saldos no ejecutados, si bien es cierto la entidad adjunta el acta de liquidación, la cual registra en la base de datos que maneja, no existe ningún mecanismo o procedimiento en la entidad que permita verificar la fecha en la que el área encargada de la liberación realiza este procedimiento.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.16. Hallazgo administrativo, relacionada con observaciones técnicas encontradas en las obras realizadas en el marco del contrato 438 de 2014.

El 19 de noviembre de 2014, se suscribió el contrato de obra 438 de 2014 cuyo objeto es *“realizar las obras tendientes a la estabilización y renaturalización de los márgenes de la Quebrada la Trompeta en el sector de Divino Niño de la localidad de Ciudad Bolívar a precios unitarios fijos y sin fórmula de reajuste”*. El 26 de octubre de 2015 se suscribió el acta de recibo a satisfacción en donde se incluyen las cantidades de obra ejecutadas y el valor total de las mismas. El 20 de noviembre de 2015, se suscribió acta de liquidación del contrato.

En la inspección visual realizada por este ente de control el 27 de julio de 2017 a las obras ejecutadas en el marco del contrato 438, se observaron las siguientes deficiencias técnicas *“1. La canaleta prefabricada en concreto presenta el hierro expuesto a la intemperie en sus bordes (hormigqueo del concreto). Aunado a lo anterior, la canaleta ya no presenta la rejilla respectiva, la cual fue presupuestada en concreto. 2. En la placa de la viga cabezal se observaron fisuras longitudinales en el concreto.”*

En el marco del contrato se expidió la póliza de seguro de cumplimiento por la compañía Seguros del Estado mediante documento No. 24-44-101182559 del 21 de noviembre de 2014, la cual fue aprobada por la entidad el 12 de diciembre de 2014. El amparo de estabilidad de la obra fue modificado según anexo 9 de la garantía de cumplimiento el cual se encuentra vigente hasta el 28 de octubre de 2020.

La entidad cuenta con el macroproceso *“Gestión para la mitigación del riesgo”*, proceso *“gestión para la implementación de medidas estructurales”*, procedimiento *“gestión para la ejecución de obras para la reducción del riesgo”*, según código GMR-PD-01 versión 3 del 10 de octubre de 2011, en el que se observa que en las actividades 4.13 a 4.21 se establece las gestiones a realizar en caso de que se presenten inconvenientes técnicos posteriores a la liquidación del contrato.

Estos hechos incumplen con lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, IDIGER manifiesta que las rejillas en concreto fueron entregadas en buen estado por parte del contratista en el momento de la terminación de la obra y es posible que estos elementos hayan sido hurtados, así mismo argumenta que es posible que el fenómeno de los hierros descubiertos obedezca a afectaciones realizadas por terceros, situaciones que son parcialmente aceptadas por este ente de control. Sin embargo, frente a las fisuras longitudinales en la viga cabezal, la entidad manifiesta que *“estas fisuras pueden ser generadas por retracción y fraguado del concreto, sin embargo se requerirá al constructor mediante el procedimiento correspondiente para que se pronuncie y haga los ajustes y correcciones del caso”*. Teniendo en cuenta la respuesta de la entidad, se evidencia que es pertinente realizar una evaluación de las fisuras presentadas y tomar las medidas a las que haya lugar.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.17. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por valor de \$2.077.775 por debilidades en la supervisión asociadas al seguimiento del factor multiplicador pactado en el marco de los contratos de interventoría Nos. 488 de 2014 y 410 de 2014

- Contrato de interventoría No. 488 de 2014

En noviembre de 2014, IDIGER elaboró los estudios previos para el contrato de interventoría, como anexo a los estudios previos elaboró el presupuesto oficial que se estimó en \$59.777.346, en donde se incluyeron los costos del personal afectados por un factor multiplicador de 1.88. En el análisis realizado por la entidad se encuentran errores en las sumas del ítem prestaciones sociales que corresponde a 20.84 y no a 21.83 y en el ítem costos indirectos que corresponde a 19.7 y no a 20, así las cosas el factor multiplicador correspondería a 1.87 y no a 1.88 como se estableció en el estudio previo. El factor multiplicador se determinó de la siguiente manera:

**CUADRO 16**  
**FACTOR MULTIPLICADOR AJUSTADO POR LA CONTRALORÍA Y PRESUPUESTADO POR LA ENTIDAD.**

ITEM	DESCRIPCION	CALCULADO POR CONTRALORIA		PRESUPUESTO	
		%	% ACUMULADO	%	% ACUMULADO
1	PRESTACIONES SOCIALES		20,84		21,83
	Subsidio de Transporte				
	Cesantías	8,33		8,33	
	Intereses de Cesantías	0,01		0,01	
	Prima de servicio	8,33		8,33	
	Vacaciones	4,17		4,17	
2	SEGURIDAD SOCIAL		37,2		37,2
	Pensión	16		16	
	Salud	12,5		12,5	
	ARP	8,7		8,7	
3	PARAFISCALES		9		9
	Caja de compensación	4		4	
	ICBF	3		3	
	SENA	2		2	
4	COSTOS INDIRECTOS		19,7		20
	Seguros	1		1	
	Cumplimiento	0,4		0,4	
	Salarios y prestaciones sociales	0,3		0,3	
	Operación oficina	4		4	
	<b>Impuestos</b>				
	Retefuente	10		10	
	ICA	1		1	
	Utilidad	3		3	
			86,74		87,73
FACTOR MULTIPLICADOR			1,87		1,88

Fuente. Elaboración del equipo auditor con información del expediente contractual

El 26 de diciembre de 2014, IDIGER suscribió el contrato de interventoría 488 de 2014, cuyo objeto fue “REALIZAR LA INTERVENTORIA PARA “ELABORACIÓN DE ESTUDIOS TECNICOS DE LA URBANIZACIÓN ZARAZOTA DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE, EN CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN 264 DEL 10 DE JULIO DE 2014” POR LA CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS PARA EL

CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA PROFERIDA POR EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN PRIMERA SUBSECCIÓN B DENTRO DEL EXPEDIENTE DE LA ACCIÓN POPULAR No 25000-23-15-000-2003-01535-02" con GEODINAMICA INGENIERIA S.A. por valor de \$59.729.560, distribuidos así:

**CUADRO 17**  
**PROPUESTA ECONÓMICA PRESENTADA POR GEODINAMICA INGENIERIA S.A.**

Cifras en pesos

PERSONAL	CAT.	VALOR MES	DEDICACION	CANTIDAD MENSUAL	CANTIDAD DE MESES	VALOR POR ITEM
DIRECTOR ESPECIALISTA GEOTECNIA EN	1	6.800.000	15%	1	5,5	5.610.000
ESPECIALISTA ESTRUCTURAS EN	1	6.800.000	35%	1	5,5	13.090.000
<b>SUBTOTAL 1</b>						<b>\$ 18.700.000</b>
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>					<b>1,88</b>	<b>\$ 35.156.000</b>
<b>COSTOS OPERACIONALES</b>						
EQUIPO - OFICINA	UND	TARIFA MENSUAL	CANTIDAD	CANTIDAD DE MESES	VALOR POR ITEM	
Campero, pick-Up, camioneta, camión o similar (1300-2000 C.C., Modelo 2009 a 2006), Incluye costos de operación y mantenimiento	mes	3.800.000	15%	5,5	3.135.000	
Edición de informes	und	2.400.000	100%	5,5	13.200.000	
<b>SUBTOTAL 2</b>						<b>\$ 16.335.000</b>
<b>SUBTOTAL (1+2)</b>						<b>\$ 51.491.000</b>
<b>IVA (16)</b>						<b>\$ 8.238.560</b>
<b>TOTAL</b>						<b>\$ 59.729.560</b>

Fuente. Expediente contractual

El supervisor mes a mes certificó el cumplimiento de obligaciones por parte de la interventoría así:



**CUADRO 20**  
**RESUMEN DE LAS ACTAS DE PAGO, CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO DE**  
**OBLIGACIONES EXPEDIDO POR EL SUPERVISOR Y NÚMERO DE ORDEN DE PAGO.**

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	15-may-15	8.063.491	19-may-15	8.063.491	5244	8.063.491
2	15-may-15	5.375.660	19-may-15	5.375.660	5246	5.375.660
3	17-jul-15	19.412.107	17-jul-15	19.412.107	5412	19.412.107
4	04-dic-15	14.932.390	11-dic-15	14.932.390	5578	14.932.390
5	14-dic-15	11.945.912	18-dic-15	11.945.912	5629	11.945.912
<b>TOTALES</b>		<b>\$59.729.560</b>		<b>\$59.729.560</b>		<b>\$59.729.560</b>

Fuente. Elaboración del equipo auditor de conformidad con el expediente contractual

En el desarrollo del contrato se observa que como soporte para cada pago se presenta una certificación de cumplimiento suscrita por la revisora fiscal de la interventoría en donde se “certifico el pago de los aportes realizados por la compañía durante los últimos seis (6) meses calendario legalmente exigibles a la fecha de presentación de la propuesta para el presente proceso de selección, por los conceptos de salud, pensiones, riesgos profesionales, cajas de compensación familiar”, subrayado fuera de texto, así mismo se establece en dicha certificación que “según la ley 1607 de 2012 y el Decreto 862 de 2013, está exento de los pagos de parafiscales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y Servicio Nacional de Aprendizaje SENA de sus empleados”. (Subrayado fuera de texto).

En virtud de lo anterior, se solicitó a la entidad indicar el porcentaje total y el valor cancelado al interventor por concepto del factor multiplicador, a lo que la entidad mediante comunicación 2017EE9197 del 2 de agosto de 2017 dio respuesta indicando “conforme a la propuesta económica del contratista en esta se incluyó un factor multiplicador de 1.88. Respecto al valor cancelado por este concepto, los pagos se realizaron de acuerdo a la forma de pago incluida en la cláusula 2.8 del contrato “VALOR Y FORMA DE PAGO”(…)En razón a lo anterior, el valor pagado por concepto de multiplicador correspondió al consignado por el consultor en su propuesta económica, sin que se liquidará independientemente en cada acta parcial de pago, por cuanto el contrato fue por valor fijo y no en la modalidad de reembolso de gastos”. Analizada la respuesta de la entidad se observa que se canceló el 1.88 del factor multiplicador al interventor, sin tener en cuenta que el contratista estaba exento del pago de parafiscales del ICBF y SENA.

Así las cosas, el valor a reconocer por factor multiplicador correspondería a 1.83 y no a 1.88, una vez descontado el valor del ICBF (3%) y SENA (2%).

Al respecto se solicitó a la entidad informar que “*teniendo en cuenta que en el factor multiplicador del contrato se incluyeron parafiscales por un 9% que corresponden a caja de compensación, ICBF y SENA, se solicita adjuntar los soportes que acrediten que el interventor canceló dichos rubros por este concepto durante la ejecución del contrato*”. La entidad mediante comunicación 2017EE9197 del 2 de agosto de 2017 dio respuesta indicando que “*conforme al contenido de la propuesta económica del contratista, no se especificó que contemplaba un 9% para asumir el pago de los aportes parafiscales (...). En el proceso contractual no se solicitó que los proponentes deberían presentar discriminación de los rubros que componen el factor multiplicador (...)*”. De la respuesta de la entidad, se observa una falta de supervisión dado que cuando un proponente este exento del pago de aportes al Régimen Contributivo en Salud y aportes Parafiscales, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 1828 de 2013, la Entidad debió considerar descontar al contratista estos ítems dentro de su Factor de Prestaciones Sociales, lo anterior siendo consecuente con el análisis y justificación del valor del contrato realizado durante la etapa precontractual.

De conformidad con lo anterior, a continuación se presentan las diferencias encontradas entre el valor pagado y reconocido por la entidad en el contrato 488 de 2014 con relación al cálculo efectuado por la Contraloría.

**CUADRO 21  
DIFERENCIAS DEL PRESUPUESTO DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA VS CÁLCULOS  
DE LA CONTRALORÍA**

Cifras en pesos

	COSTO DIRECTO	FACTOR MULTIPLICADOR	SUBTOTAL	COSTOS OPERACIONALES	SUBTOTAL (2)	IVA (16%)	TOTAL	VALOR PAGADO
PRESUPUESTO PERSONAL SEGÚN CONTRATO	18.700.000	1,88	35.156.000	16.335.000	51.491.000	8.238.560	59.729.560	59.729.560
PRESUPUESTO SEGÚN CONTRALORÍA	18.700.000	1,83	34.221.000	16.335.000	50.556.000	8.088.960	58.644.960	N/A
<b>TOTAL DIFERENCIA</b>						<b>1.084.600</b>		

Fuente. Análisis del equipo auditor

Así las cosas se observa un posible detrimento por valor de un millón ochenta y cuatro mil seiscientos pesos (\$1.084.600), el cual se obtiene de la diferencia del valor total y el valor cancelado en el contrato 488 de 2014 por concepto de factor

multiplicador 1.88, que corresponde a la suma de \$59.729.560, menos el valor calculado por la Contraloría de conformidad con la exoneración de pago de aportes a parafiscales (ICBF y SENA) que corresponde a la suma de \$58.644.960.

- Contrato de interventoría No. 410 de 2014

En julio de 2014, IDIGER elaboró los estudios previos para el contrato de interventoría, como anexo a los estudios previos se evidenció el presupuesto oficial que se estimó en \$39.963.746 en donde se incluyeron los costos del personal afectados por un factor multiplicador de 2.20. En el análisis realizado por la entidad se encuentran errores en las sumas del ítem prestaciones sociales que corresponde a 20.84 y no a 21.83 y en el ítem costos indirectos que corresponde a 51 y no a 52, así las cosas el factor multiplicador correspondería a 2.19 y no a 2.20 como se estableció en el estudio previo. El factor multiplicador se determinó de la siguiente manera:

**CUADRO 22**  
**FACTOR MULTIPLICADOR AJUSTADO POR LA CONTRALORÍA Y PRESUPUESTADO POR LA ENTIDAD.**

ITEM	DESCRIPCION	CALCULADO POR CONTRALORIA		PRESUPUESTO	
		%	% ACUMULADO	%	% ACUMULADO
1	PRESTACIONES SOCIALES		20,84		21,83
	Subsidio de Transporte				
	Cesantías	8,33		8,33	
	Intereses de Cesantías	0,01		0,01	
	Prima de servicio	8,33		8,33	
	Vacaciones	4,17		4,17	
2	SEGURIDAD SOCIAL		37,2		37,2
	Pensión	16		16	
	Salud	12,5		12,5	
	ARP	8,7		8,7	
3	PARAFISCALES		9		9
	Caja de compensación	4		4	
	ICBF	3		3	
	SENA	2		2	
4	COSTOS INDIRECTOS		51		52
	Seguros			1	
	Cumplimiento	0,3		0,3	

ITEM	DESCRIPCION	CALCULADO POR CONTRALORIA		PRESUPUESTO	
		%	% ACUMULADO	%	% ACUMULADO
	Salarios y prestaciones sociales	0,2		0,2	
	Calidad de los servicios	0,3		0,3	
	Responsabilidad civil extracontractual	0,2		0,2	
	Operación oficina	14		14	
	<b>Impuestos</b>				
	Retefuente	10		10	
	ICA	1		1	
	Utilidad	25		25	
			119,04		120,03
FACTOR MULTIPLICADOR			2,19		2,20

Fuente. Elaboración del equipo auditor con información del expediente contractual

El 29 de septiembre de 2014, IDIGER suscribió el contrato de interventoría 410 de 2014, cuyo objeto fue “Realizar la interventoría de los estudios y diseños detallados de obra de mitigación en el sector de Casa Loma de la Localidad de Ciudad Bolívar, ciudad de Bogotá.” con GEODINAMICA INGENIERIA S.A. por valor de \$39.963.682, distribuidos así:

**CUADRO 23**  
**PROPUESTA ECONÓMICA PRESENTADA POR GEODINAMICA INGENIERIA S.A.**

Cifras en pesos

COSTOS PERSONAL						
PERSONAL	Categoría	Valor Mes	Dedicación Mensual	Cantidad Mensual	Cantidad de Meses	Valor por Ítem
<b>PERSONAL PROFESIONAL</b>						
DIRECTOR - ESPECIALISTA EN GEOTECNIA	2	6.815.000	25%	1	5,0	\$ 8.518.750,00
ESPECIALISTA EN ESTRUCTURAS	3	5.751.000	20%	1	5,0	\$ 5.751.000,00
<b>Subtotal</b>						<b>\$ 14.269.750,00</b>
<b>Multiplicador</b>	<b>2,2</b>					<b>\$ 31.393.450,00</b>
EQUIPO-OFICINA	Unidad	Tarifa Mensual	Cantidad		Cantidad de Meses	Valor por Ítem
Campero, pick-Up, camioneta, camión o similar (1300-2000 C.C., Modelo 2013 a 2010),	MES	2.800.000	0,35		1,0	\$ 980.000,00



Incluye costos de operación y mantenimiento						
Edición de informes mensuales	UN	1.200.000	0,50	N/A		\$ 600.000,00
Edición de informe final	UN	1.200.000	1,00	N/A		\$ 1.200.000,00
<b>Subtotal</b>						<b>\$ 2.780.000,00</b>
<b>Multiplicador</b>	<b>1,1</b>					<b>\$ 3.058.000,00</b>
<b>SUBTOTAL COSTOS (No Incluye IVA)</b>						<b>\$ 34.451.450,00</b>
<b>IVA 16%</b>						<b>\$ 5.512.232,00</b>
<b>TOTAL COSTOS (Incluye IVA)</b>						<b>\$ 39.963.682,00</b>

Fuente. Expediente contractual

El supervisor mes a mes certificó el cumplimiento de obligaciones por parte de la interventoría así:

**CUADRO 24**  
**RESUMEN DE LAS ACTAS DE PAGO, CERTIFICADO DE CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES EXPEDIDO POR EL SUPERVISOR Y NÚMERO DE ORDEN DE PAGO**

Cifras en pesos

No. DE LA ORDEN DE PAGO	FORMA DE PAGO	OBSERVACIONES	VALOR DE LA ORDEN DE PAGO
3778 de fecha 18 de diciembre de 2014	Primer pago: De conformidad con la forma de pago, la entidad cancela: el 36% del valor del contrato.	El supervisor del contrato a través de acta No. 1 del fecha 15 de diciembre de 2014, autoriza el pago No. 1, por la ejecución desarrollada, correspondiente a un 36%	\$14.386.926
4752 de fecha 20 de febrero de 2015.	Segundo pago: De conformidad con la forma de pago, la entidad cancela: el 36% del valor del contrato.	El supervisor del contrato a través de acta No. 2 de fecha 18 de febrero de 2015, autoriza el pago No. 2, teniendo en cuenta el informe presentado por actividades ejecutadas.	\$14.386.926

5197 de fecha 11 de mayo de 2015.	Tercer pago: De conformidad con la forma de pago, la entidad cancela: 18% del valor del contrato.	El Interventor y supervisor del contrato a través de acta No. 3 de fecha 5 de mayo de 2015, autoriza el pago No. 3, teniendo en cuenta el informe presentado por actividades ejecutadas.	\$7.193.462
5545 de fecha 17 de noviembre de 2015	Cuarto pago: De conformidad con lo dispuesto en el contrato que dispuso que se pagaría un 10% con el recibo a satisfacción del informe final aprobado por la interventoría.	Fue aprobado con el acta de liquidación	\$3.996.368
Total pagos:			\$39.963.682

Fuente. Elaboración del equipo auditor de conformidad con el expediente contractual

En el desarrollo del contrato se observa que como soporte para cada pago se presenta una certificación de cumplimiento suscrita por la revisora fiscal de la interventoría en donde se “certifico el pago de los aportes realizados por la compañía durante los últimos seis (6) meses calendario legalmente exigibles a la fecha de presentación de la propuesta para el presente proceso de selección, por los conceptos de salud, pensiones, riesgos profesionales, cajas de compensación familiar”, subrayado fuera de texto, así mismo se establece en dicha certificación que “según la ley 1607 de 2012 y el Decreto 862 de 2013, está exento de los pagos de parafiscales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y Servicio Nacional de Aprendizaje SENA de sus empleados”. (Subrayado fuera de texto.)

Se observa que la Entidad canceló el 2.20 del factor multiplicador al interventor, sin tener en cuenta que el contratista estaba exento del pago de parafiscales del ICBF y SENA y que el contrato de interventoría no requería póliza de responsabilidad civil extracontractual, como lo contemplo la Entidad en la elaboración del presupuesto oficial. Así las cosas, el valor a reconocer por factor multiplicador correspondería a 2.14 y no a 2.20, una vez descontado el valor del ICBF (3%), SENA (2%) y la póliza de Responsabilidad civil extracontractual (0.20%).

Al respecto se solicitó a la entidad informar que “En las certificaciones de cumplimiento del artículo 50 de la ley 789 de 2002 y 828 de 2003 de una persona jurídica presentadas por GEODINAMICA INGENIERIA S.A. se observa que dicha persona jurídica esta exonerada de pago de aportes parafiscales según la ley 1607 de 2012 y el Decreto 862 de 2013. En virtud de lo anterior, informar si la entidad realizo modificación al contrato”. La



entidad mediante comunicación 2017EE9568 del 4 de agosto de 2017 dio respuesta indicando que “le informamos que la Entidad no realizó ninguna modificación al contrato 410 de 2014 (...)”. De la respuesta de la entidad, se observa una falta de supervisión dado que cuando un proponente este exento del pago de aportes al Régimen Contributivo en Salud y aportes Parafiscales, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 1828 de 2013, la Entidad debió considerar descontar al contratista estos ítems dentro de su Factor de Prestaciones Sociales, lo anterior siendo consecuente con el análisis y justificación del valor del contrato realizado durante la etapa precontractual.

De conformidad con lo anterior, a continuación se presentan las diferencias encontradas entre el valor pagado y reconocido por la entidad en el contrato 410 de 2014 con relación al cálculo efectuado por la Contraloría.

**CUADRO 25.  
DIFERENCIAS DEL PRESUPUESTO DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA VS CÁLCULOS  
DE LA CONTRALORÍA**

Cifras en pesos

	COSTO DIRECTO	FACTOR MULTIPLICADOR	SUBTOTAL	COSTOS OPERACIONALES	SUBTOTAL (2)	IVA (16%)	TOTAL	VALOR PAGADO
PRESUPUESTO PERSONAL SEGÚN CONTRATO	\$14.269.750	2,20	\$31.393.450	\$3.058.000	\$34.451.450	\$5.512.232	\$39.963.682	\$39.963.682
PRESUPUESTO SEGÚN CONTRALORÍA	\$14.269.750	2,14	\$30.537.265	\$3.058.000	\$33.595.265	\$5.375.242	\$38.970.507	N/A
TOTAL DIFERENCIA						\$993.175		

Fuente. Análisis del equipo auditor

Por ende, se observa un posible detrimento por valor de novecientos noventa y tres mil ciento setenta y cinco (\$993.175), el cual se obtiene de la diferencia del valor total y el valor cancelado en el contrato 410 de 2014 por concepto de factor multiplicador 2.20, que corresponde a la suma de \$39.963.682, menos el valor calculado por la Contraloría de conformidad con la exoneración de pago de aportes a parafiscales (ICBF y SENA) y póliza de Responsabilidad civil extracontractual que corresponde a la suma de \$38.970.507

Las diferencias se presentan por deficiencias en el control y la supervisión que ejerció la entidad en el desarrollo del contrato, para velar por su correcta ejecución bajo los presupuestos contratados generando con ello, un riesgo o incertidumbre en que el contratista este cumpliendo con el objeto del contrato.



Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002 y en los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Ley 610 de 2000. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017-19301 de fecha 22 de agosto de 2017, IDIGER manifiesta que *“Hay que tener presente que en la estimación que se hace del presupuesto requerido para los Contratos de Consultoría, se establecen algunos parámetros objetivos por la dificultad que existe en medir en dinero el trabajo intelectual y debe considerarse como una “ESTIMACIÓN” (pre-supuesto), la cual no puede excederse, pero sí distribuirse de distinta manera por cada Proponente, atendiendo a sus particularidades de costos. No puede predicarse que la forma como se ESTIMA el presupuesto de una Consultoría por parte de la Entidad es idéntica a la incluida en la PROPUESTA ECONOMICA del proponente, toda vez que la forma como el IDIGER hizo su estimación permanece en RESERVA (numeral 4 del artículo 20 del Decreto 1510 de 2013), para que cada oferente formule su estructura de costos de acuerdo con sus necesidades, por lo que no puede sostenerse que el PROPONENTE distribuyo de igual forma el factor multiplicador”*. Analizada la respuesta de la entidad, se observa que en los estudios previos, IDIGER incluyó en el análisis del factor multiplicador los porcentajes de ICBF y SENA, de conformidad con la normatividad legal vigente para la época de los hechos. Si bien es cierto, la estimación o presupuesto de los concursos de méritos permanece en reserva para los proponentes, la información no era desconocida para el supervisor de los contratos, quien conocía que dentro del factor multiplicador se había estimado un presupuesto para el pago de los parafiscales de ICBF y SENA.

Durante la ejecución de los contratos se observa que el contratista presentó una certificación de exoneración del pago de ICBF y SENA, por lo que dentro de las obligaciones de la supervisión era pertinente revisar a la luz de la propuesta económica presentada por el contratista, si debía o no cancelar la totalidad del factor multiplicador y en este orden de ideas se configuraban saldos a favor de la Entidad, los cuales no fueron detallados en el acta de liquidación de los contratos. En el expediente de los contratos no se evidencia ninguna solicitud del supervisor al contratista al respecto.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$2.077.775,



deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.18. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por el valor de \$22.961.800, por incumplimiento en la forma de pago pactada y falta de control y seguimiento por parte del supervisor en el contrato de prestación de servicios profesionales No. 485 de 2015

Este ente de control evidenció que en el contrato de prestación de servicios profesionales se evidenciaron varias situaciones fácticas así:

1. El contrato de prestación de servicios profesionales No. 485 de 2015 tuvo por objeto “Realizar levantamientos topográficos detallados y toma de fotografías aéreas para generar cartografía detallada como apoyo al diseño y ejecución de obras de recuperación y de mitigación”, fue suscrito con el señor Carlos Andrés Castillo Leal, por un valor de ciento siete millones cuarenta y ocho mil pesos (107.048.000) y un plazo contractual de diez (10) meses.
2. La forma de pago pactada en el contrato fue la siguiente: “3) FORMA DE PAGO: El valor del contrato será hasta por la suma de CIENTO SIETE MILLONES CUARENTA Y OCHO MIL PESOS (\$107.048.000, por concepto de honorarios. El IDIGER pagará al contratista el valor de los honorarios en forma mensual por productos entregados así: **1. Para áreas levantadas inferiores a una hectárea \$1.500.000 2. Para áreas levantadas superiores a 1 hectárea \$1.000.000 por hectárea (...)**” (Negrilla fuera del texto)
3. Teniendo en cuenta que dentro de las certificaciones de cumplimiento de obligaciones suscritas mensualmente entre el supervisor y el contratista no se evidencia, los productos entregados y el valor cancelado a cada uno de ellos, se solicitó a la Entidad a través del oficio No. 2-2017-15270 de fecha 24 de julio de 2017, informar: “De conformidad con lo dispuesto en la estipulación contractual No. 3 Forma de pago, relacione los levantamientos topográficos ejecutados por el contratista; área de cada levantamiento topográfico y valor cancelado por cada uno de ellos, para tal efecto diligencie el siguiente cuadro:

<b>Periodo de ejecución</b>	<b>Levantamientos topográficos</b>	<b>Área del levantamiento</b>	<b>Valor cancelado</b>

(...)”

4. A lo anterior la Entidad a través del oficio No. 2017EE8739 de fecha 27 de julio de 2017 anexo el siguiente cuadro:

“A continuación se relacionan los levantamientos topográficos ejecutados por el contratista, el área de cada levantamiento topográfico y el valor cancelado para cada uno de ellos.

**CUADRO 26**  
**INFORMACIÓN REPORTADA POR LA ENTIDAD.**

Cifra en pesos

Periodo de Ejecución	Levantamientos topográficos	Área levantamiento	Valor cancelado
Enero 2016	Brazo Humedal Juan Amarillo, Perfiles transversales de reconformación	No aplica	\$ 900.000
Enero 2016	Levantamiento y Replanteo localización de Micropilotes San Martín de Porres.	No aplica	\$3.300.000
Enero 2016	Brazo Humedal Juan Amarillo, Inspección pozos de alcantarillado	No aplica	\$ 900.000
Enero 2016	Replanteo de acuerdo con diseños de obras de recuperación, Sendero Peatonal a Santuario Monserrate- Sector Norte.	9733 m2	\$ 1.500.000
Febrero 2016	Barrio Codito Mirador- Sector cancha	1632 m2	\$ 900.000
Marzo 2016	Levantamiento de fallo y control de la intervencions.	No aplica	\$ 900.000
Marzo 2016	Barrio Juan José Rondón – Área para diseños	10147 m2	\$ 2.400.000
Abril 2016	Levantamiento para planos record- obras de recuperación, Sendero Peatonal a Santuario Monserrate- Sector Norte.	7197 m2	\$ 900.000
Abril 2016	Levantamiento Monserrate para diseños y obras de mitigación y reducción, área contigua al Sendero Peatonal a Santuario Monserrate- Sector Norte.	1.1 hectáreas	\$ 1.800.000
Abril 2016	Barrio Juan José Rondón – Localización y materialización de nueve (9) mojones para monitoreo.	No aplica	\$ 1.800.000
Mayo 2016	Barrio Juan José Rondón – Primera campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$ 900.000
Mayo 2016	Barrio Moralba - Levantamiento de área para diseños		\$ 900.000
Mayo 2016	Barrio Las Colinas - Levantamiento de área para diseños	1940 m2	\$ 900.000
	Barrio Moralba - Levantamiento detallado de área para diseños	No aplica	\$ 900.000
Mayo 2016	Barrio Juan José Rondón – Segunda campaña de monitoreo topográfico.	No aplica o aplica	\$ 900.000
Mayo 2016	Barrio Juan José Rondón – Tercera campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$ 900.000
Mayo 2016	Barrio Juan José Rondón – Levantamiento área adicional para diseños y delimitación polígono.	No aplica	\$ 900.000



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Periodo de Ejecución	Levantamientos topográficos	Área levantamiento	Valor cancelado
Mayo 2016	Ortomosaico, control topográfico y modelo de elevación, Sendero Peatonal a Santuario Monserrate- Sector Norte.	No aplica	\$ 7.000.000
Mayo 2016	Barrio Juan José Rondón – Cuarta campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Mayo 2016	Barrio Juan José Rondón – Quinta campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Junio 2016	Barrio Juan José Rondón – Sexta campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Junio 2016	Barrio Moralba – Localización de mojones para delimitar área de obra	No aplica	\$1.600.000
Junio 2016	Barrio Moralba – Primera campaña de monitoreo topográfico	No aplica	\$900.000
Junio 2016	Barrio Moralba – Segunda campaña de monitoreo topográfico	No aplica	\$900.000
Junio 2016	Barrio La Gloria – Levantamiento Predial	1305 m2	\$ 1.500.000
Junio 2016	Barrio Quindío – Levantamiento predial	1498 m2	\$1.500.000
Junio 2016	Barrio la Fiscala – Levantamiento predial	1993 m2	\$1.500.000
Julio 2016	Barrio Juan José Rondón – Sexta campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Julio 2016	Barrio Moralba – Levantamiento predial área de adquisición.	274 m2	\$ 1.500.000
Julio 2016	Barrio Juan José Rondón – Séptima campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Julio 2016	Barrio Juan José Rondón – Octava campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Julio 2016	Barrio Moralba – Tercera campaña de monitoreo topográfico	No aplica	\$900.000
Julio 2016	Barrio Moralba – Cuarta campaña de monitoreo topográfico	No aplica	\$900.000
Julio 2016	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal Rio Tunjuelo (sector 1) - Barrio Ruby y Class (Kennedy) y José Antonio Galán (Bosa)	5,61 hectáreas	\$ 8.360.000
Julio 2016	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal Rio Tunjuelo (sector 2).	4,6 hectáreas	\$ 8.360.000
Agosto 2016	Barrio Moralba – Medición volúmenes gaviones construidos.	No aplica	\$900.000
Agosto 2016	Barrio Juan José Rondón – Novena campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Agosto 2016	Barrio Juan José Rondón – Decima campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Agosto 2016	Barrio Moralba – Quinta campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Agosto 2016	Barrio Moralba – Sexta campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Agosto 2016	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal Rio Tunjuelo (sector 3). Barrios La Independencia, barrio Islandia (Bosa).	52177 m2	\$ 8.360.000

Periodo de Ejecución	Levantamientos topográficos	Área levantamiento	Valor cancelado
Agosto 2016	Brazo Humedal Juan Amarillo, Perfiles transversales para cálculos de volumen de excavación.	2 Hectáreas	\$ 1.800.000
Agosto 2016	Replanteo para localización barreras dinámicas según diseños - Sendero Peatonal a Santuario Monserrate, Sector Norte.	1 hectárea	\$900.000
Agosto 2016	Barrio Cordillera Sur- Levantamiento detallado obras de bioingeniería	3 Hectáreas	\$2.700.000
Agosto 2016	Barrio Moralba – Levantamiento detallado cajas de aguas negras.	No aplica	\$900.000
Septbre 2016	Barrio Juan José Rondón – Undécima campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Septbre 2016	Barrio Juan José Rondón – Duodécima campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Septbre 2016	Barrio Moralba – Séptima campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Septbre 2016	Barrio Moralba – Octava campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Septbre 2016	Levantamiento topográfico, secciones topobatómetricas y mediciones de caudal Rio Tunjuelo (sector 4).Barrio Lucero bajo.	4.61 Hectáreas	\$ 8.360.000
Septbre 2016	Localización de señales sobre los ejes de las barreras dinámicas - Sendero Peatonal a Santuario Monserrate, Sector Norte.	No aplica	\$900.000
Octubre 2017	Barrio Juan José Rondón – Decimotercera campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Octubre 2017	Barrio Juan José Rondón – Decimocuarta campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Octubre 2017	Barrio Moralba – Novena campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Octubre 2017	Barrio Moralba – Décima campaña de monitoreo topográfico.	No aplica	\$900.000
Noviembre 2017	Barrio Montecarlo – Predio calle 13 sur 14 – 64 C. Levantamiento predial detallado.		\$ 1.100.000
Noviembre 2017	Barrio Montecarlo – Predio carrera 17 Este No. 12-27 Sur . Levantamiento predial detallado.		\$1.100.000
Noviembre 2017	Barrio Montecarlo – Predio Calle 13 sur 14 – 86 Este. Levantamiento predial detallado.	6878 m2	\$1.100.000
Noviembre 2017	Barrio Triángulo Alto - Levantamiento predial detallado.	11858 m2	\$1.500.000
Diciembre 2017	Levantamiento topográfico, secciones topobatómetricas y mediciones de caudal, Quebrada Chiguaza – Estación Molinos.	2.75 Hectáreas	
Diciembre 2017	Levantamiento topográfico, secciones topobatómetricas y mediciones de caudal, Quebrada Chiguaza – Sector casas Fiscales Artillería.	2.13 Hectáreas	\$ 4.870.000
Diciembre 2017	Levantamiento topográfico, secciones topobatómetricas y mediciones de caudal, Quebrada Limas – Sector San Francisco.	2 Hectáreas	

Fuente: Información reportada por la Entidad a través del oficio No. 2017EE8739 de fecha 27 de julio de 2017



5. Una vez analizados los productos entregados por el contratista se observó que existen levantamientos que no fueron determinados por área, al respecto a través del oficio No. 2-2017-15888 de fecha 31 de julio de 2017, este ente de control solicitó a la entidad indicar: *“Para los eventos en el que el área del levantamiento no aplicaba, cual fue el criterio para determinar el valor de dichas actividades”,* a lo anterior la Entidad a través del oficio No. 2017EE9400 de fecha 3 de agosto de 2017 dispuso: *“Nos permitimos responder así: Como actividades propias de los diferentes tipo de trabajos de topografía, se encuentran entre otras las siguientes: - El replanteo de diseños, para efectos de materialización de obras. - El levantamiento de obras ejecutadas para definir cantidades de obra. - El levantamiento de obras para definir su localización precisa, tendientes a determinar morfologías y calcular volúmenes de excavación y o rellenos. - La localización de mojones, o puntos estáticos de referencia, y la materialización física de los mismos. - El monitoreo topográfico en sectores inestables. Los trabajos particulares definidos anteriormente, en general corresponden a levantamientos lineales, o puntuales, y no pueden cuantificarse en función del área como unidad de medida, por lo cual para cada caso partículas se deben definir otros criterios. Con relación a la pregunta, se tuvieron en cuenta otros criterios: - Personal profesional y auxiliar necesario para realizar el tipo de trabajo particular. - Área o longitud a cubrir con el trabajo topográfico particular. - Complejidad del área sobre la que se plantean los trabajos de topografía. - Equipos necesarios para realizar cada tipo de trabajo de topografía. - transporte de personal y equipos al sitio de trabajo. - Personal y equipos necesarios para realizar el post proceso de la información levantada en campo. A partir de los anterior, y previo análisis puntual para cada situación, entre la supervisión y el contratista, se definió en cada caso el valor del trabajo a desarrollar, el cual se buscó que favoreciera a los intereses de la entidad, tal como se puede apreciar en la tabla presentada en la respuesta No. 5 del oficio 2017EE8729 de fecha 27 de julio a esa entidad, en el cual, el valor pactado correspondió a un valor menor al valor pactado en el contrato para el levantamiento de 1 hectárea.”*

Con la anterior situación se evidencia, en primer lugar una falta de planeación de la Entidad, al no definir desde los estudios previos una forma de pago que incluyera las diferentes alternativas para la presentación de los productos a entregar por parte del contratista (levantamientos con áreas, levantamientos con unidades lineales, etc), adicional a ello no existió un estudio serio y completo que determinará los valores de la totalidad de los levantamientos topográficos, dejándolo a discrecionalidad de la Entidad; en segundo lugar la Entidad no dio cumplimiento al clausulado dispuesto en el contrato, en relación con la forma de pago, teniendo en cuenta que de manera discrecional ajusto los valores a cancelar con el contratista,

sin que se pactará por escrito alguna modificación, violando el artículo 39 de la Ley 80 de 1993 que dispone: “Artículo 39.- De la Forma del Contrato Estatal. Los contratos que celebren las entidades estatales constarán por escrito (...)”.

6. Igualmente se evidenció en la respuesta emitida por la Entidad que los levantamientos topográficos que superaban 1 hectárea no fueron liquidados, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula tercera – forma de pago – prevista en el contrato, en los siguientes casos se pagó un valor diferente:

**CUADRO 27**  
**LIQUIDACIÓN DE LOS LEVANTAMIENTOS TOPOGRÁFICOS QUE SUPERAN UNA HECTÁREA.**

Cifras en pesos

Periodo de Ejecución	Levantamiento topográfico	Área levantamiento	Valor cancelado	Área levantamiento o en hectáreas	Valor de conformidad a la forma de pago
mar-16	Barrio Juan José Rondón – Área para diseños	10147 m2	\$2.400.000	1,0147	\$1.014.700
abr-16	Levantamiento Monserrate para diseños y obras de mitigación y reducción, área contigua al Sendero Peatonal a Santuario Monserrate-Sector Norte.	1.1 hectáreas	\$1.800.000	1,1	\$1.100.000
jul-16	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal Río Tunjuelo (sector 1) - Barrio Ruby y Class (Kennedy) y José Antonio Galán (Bosa)	5.61 hectáreas	\$8.360.000	5,61	\$5.610.000
jul-16	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal Río Tunjuelo (sector 2).	4,6 hectáreas	\$8.360.000	4,6	\$4.600.000
ago-16	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal Río Tunjuelo (sector 3). Barrios La Independencia, barrio Islandia (Bosa).	52177 m2	\$8.360.000	5,2177	\$5.217.700
ago-16	Brazo Humedal Juan Amarillo, Perfiles transversales para cálculos de volumen de excavación.	2 Hectáreas	\$1.800.000	2	\$2.000.000
ago-16	Barrio Cordillera Sur- Levantamiento detallado obras de bioingeniería	3 ha	\$2.700.000	3	\$3.000.000
Sep- 2016	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal Río Tunjuelo (sector 4).Barrio Lucero bajo.	4.61 Hectáreas	\$8.360.000	4,61	\$4.610.000



Periodo de Ejecución	Levantamiento topográfico	Área levantamiento	Valor cancelado	Área levantamiento o en hectáreas	Valor de conformidad a la forma de pago
nov-16	Barrio Triángulo Alto - Levantamiento predial detallado.	11858 m2	\$1.500.000	1,1858	\$1.185.800
dic-16	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal, Quebrada Chiguaza – Estación Molinos.	2.75 Hectáreas	\$4.870.000	2,75	\$2.750.000
dic-16	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal, Quebrada Chiguaza – Sector casas Fiscales Artillería.	2.13 Hectáreas		2,13	\$2.130.000
dic-16	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal, Quebrada Limas – Sector San Francisco.	2 Hectáreas		1,73(*)	\$1.730.000
<b>Total</b>			<b>\$48.510.000</b>		<b>\$34.948.200</b>

Fuente: Información reportada por la Entidad a través del oficio No. 2017EE8739 de fecha 27 de julio de 2017 y análisis equipo auditor.

(\*) De conformidad con la información que reposa en el expediente contractual se evidenció que dicho levantamiento tiene un área de 1.73 ha y no como fue reportado por la entidad en su comunicación del 27 de julio de 2017

De conformidad con el análisis realizado por el equipo auditor, en el cual según la información reportada por la Entidad y la que reposa en el expediente contractual, se encontró que la liquidación de los levantamientos topográficos no se realizó de conformidad con lo dispuesto en el contrato, por cuanto algunos fueron cancelados con sumas superiores a las que contractualmente debía pagarse y otros fueron cancelados con sumas inferiores, por lo tanto el equipo auditor, realizando el análisis correspondiente, determinó un detrimento patrimonial por la suma de trece millones quinientos sesenta y un mil ochocientos pesos (\$13.561.800), correspondiente a la diferencia entre lo cancelado por la Entidad y lo que efectivamente debió cancelarse, de conformidad con la forma de pago dispuesta en el contrato.

7. Adicional a lo anterior, se evidenció que en la respuesta otorgada por la Entidad a través del oficio No. 2017EE8739 de fecha 27 de julio de 2017, se reportaron varios levantamientos topográficos, que su producto no fue encontrado dentro del expediente contractual ya sea de manera física o magnética, dichos productos fueron:

**CUADRO 28**  
**LEVANTAMIENTOS TOPOGRÁFICOS NO ENTREGADOS POR EL CONTRATISTA**

Cifras en pesos

Periodo de Ejecución	Levantamientos topográficos	Área levantamiento	Valor cancelado	Valor por producto no encontrado
mar-16	Levantamiento de fallo y control de la intervención.	No aplica	\$900.000	\$900.000
may-16	Barrio Moralba - Levantamiento de área para diseños		\$900.000	\$900.000
	Barrio Moralba - Levantamiento detallado de área para diseños	No aplica	\$900.000	\$900.000
may-16	Barrio Juan José Rondón - Levantamiento área adicional para diseños y delimitación polígono.	No aplica	\$900.000	\$900.000
jul-16	Levantamiento topográfico, secciones topo batimétricas y mediciones de caudal Rio Tunjuelo (sector 2).	4,6 hectáreas	\$8.360.000	\$4.600.000 (*)
ago-16	Barrio Moralba - Medición volúmenes gaviones construidos.	No aplica	\$900.000	\$900.000
ago-16	Brazo Humedal Juan Amarillo, Perfiles transversales para cálculos de volumen de excavación.	2 Hectáreas	\$1.800.000	\$0
ago-16	Barrio Moralba - Levantamiento detallado cajas de aguas negras.	No aplica	\$900.000	\$900.000
<b>Total</b>			<b>\$15.560.000</b>	<b>\$10.000.000</b>

Fuente: Análisis propio, teniendo en cuenta la información reportada por la Entidad a través del oficio No. 2017EE8739 de fecha 27 de julio de 2017 y análisis equipo auditor.

(\*) El valor pagado fue de \$8.360.000, sin embargo se descontaron \$3.760.000 como un mayor valor pagado en el numeral anterior, así las cosas el saldo sería \$4.600.000.

Teniendo en cuenta lo anterior, el equipo auditor pudo determinar que existe un presunto detrimento patrimonial, debido a que se pagaron productos que no fueron entregados por el contratista o que no reposan en el expediente contractual, para determinar el valor del presunto detrimento se sumó el valor cancelado por la Entidad, sin embargo, para el levantamiento topográfico denominado “secciones topo batimétricas y mediciones de caudal Rio Tunjuelo (sector 2)” se tomó la suma de \$4.600.000, teniendo en cuenta que la diferencia ya fue reportada en el numeral



anterior, igualmente para el levantamiento topográfico denominado “Brazo Humedal Juan Amarillo, Perfiles transversales para cálculos de volumen de excavación” no se tomó la suma pagada, en virtud a que en el numeral anterior, dicha suma fue reportada, por tal razón el valor que la Entidad canceló por productos no entregado fue de diez millones de pesos (\$10.000.000)

8. Por último, este ente de control evidenció que de conformidad con lo señalado por la Entidad en relación con la suma a pagar cuando las labores de topografía no determinaban área, se observa que para los siguientes casos, la entidad pagó un valor adicional al mencionado, así:

**CUADRO 29**  
**LEVANTAMIENTOS TOPOGRÁFICOS QUE FUERON CANCELADOS CON UN VALOR SUPERIOR.**

Cifras en pesos

Periodo de Ejecución	Levantamientos topográficos	Área levantamiento	Valor cancelado	Valor cancelado superior al patrón utilizado cuando no aplica área
ene-16	Levantamiento y Replanteo localización de Micropilotes San Martín de Porres.	No aplica	\$3.300.000	\$2.400.000
abr-16	Barrio Juan José Rondón – Localización y materialización de nueve (9) mojones para monitoreo.	No aplica	\$1.800.000	\$900.000
may-16	Ortomosaico, control topográfico y modelo de elevación, Sendero Peatonal a Santuario Monserrate-Sector Norte.	No aplica	\$7.000.000	\$6.100.000
			<b>Total</b>	<b>\$9.400.000</b>

Fuente: Información reportada por la Entidad a través del oficio No. 2017EE8739 de fecha 27 de julio de 2017 y análisis equipo auditor.

Se observa que la Entidad pago un valor de \$900.000 por cada levantamiento topográfico que no podía ser cuantificado en función del área como unidad de medida y en virtud a la respuesta dada a través del oficio No. 2-2017-15888 de fecha 31 de julio de 2017 en la cual señaló: “A partir de los anterior, y previo análisis puntual para cada situación, entre la supervisión y el contratista, se definió en cada caso el valor del trabajo a desarrollar, el cual se buscó que favoreciera a los intereses de la entidad, tal como se puede apreciar en la tabla presentada en la respuesta No. 5 del oficio 2017EE8729 de fecha 27 de julio a esa entidad, en el cual, el valor pactado correspondió a un valor menor al valor pactado en el contrato para el levantamiento de 1 hectárea” este

ente de control evidenció que en tres casos la Entidad pago una suma superior al patrón establecido, sin mediar estudio para determinar dicho valor, razón por la cual se evidencia un presunto detrimento patrimonial por la suma de nueve millones cuatrocientos mil pesos (\$9.400.000).

Con la actuación evidenciada se observa una gestión fiscal inadecuada al no realizar actividades tendientes a la adecuada y correcta planeación y administración de los recursos públicos, con el objetivo de cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia y transparencia ocasionado una lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento y deterioro de los recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna que se traduce en una presunta observación fiscal por el valor de treinta y dos millones novecientos sesenta y un mil ochocientos pesos (\$32.961.800).

Las situaciones fácticas evidenciadas en relación con los pagos del contrato de prestación de servicios No. 485 suscrito el día 30 de diciembre de 2015, vulneran de manera contundente el principio de planeación, inmerso en la Ley 80 de 1993 y reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado, al respecto es importante recordar que *“en materia contractual las entidades están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección.”*<sup>13</sup>, así mismo el actuar de la administración en la etapa de ejecución debe ceñirse a lo dispuesto en el contrato, puesto que la actividad contractual no es producto de la improvisación y debe estar ajustada al ordenamiento jurídico preestablecido.

Igualmente vulnero el principio de legalidad, pues es claro que la administración debe enmarcar su actuación dentro de un marco jurídico, para el presente caso ese marco jurídico está conformado por las leyes y decretos que rigen la materia y por el contrato estatal, que no puede ser modificado al arbitrio de las partes y mucho menos sin que conste por escrito, por lo tanto, el principio de legalidad se ha establecido como uno de los más importantes instrumentos de garantía ciudadana, un verdadero límite a los poderes del Estado.

Al respecto el Consejo de Estado ha dispuesto lo siguiente: *“De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado “deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que*

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664.

*demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (...) “La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato (...) Pero además ese parámetro de oportunidad, entre otros fines, persigue establecer la duración del objeto contractual pues esta definición no sólo resulta trascendente para efectos de la inmediata y eficiente prestación del servicio público, sino también para precisar el precio real de aquellas cosas o servicios que serán objeto del contrato que pretende celebrar la administración (...) 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 (...)”<sup>14</sup>*

Igualmente, se evidencia una falta de control y supervisión, vulnerando lo dispuesto en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que no se observa un seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, sino por el contrario existe una actuación desorganizada e improvisada, incumplimiento las cláusulas dispuestas en el contrato.

La anterior situación evidencia que la administración realizó el manejo de los recursos y fondos de forma inadecuada, incorrecta, sin una debida planeación.

Las diferencias se presentan por deficiencias en el control y la supervisión que ejerció la entidad en el desarrollo del contrato, para velar por su correcta ejecución bajo los presupuestos contratados generando con ello, un riesgo o incertidumbre en que el contratista este cumpliendo con el objeto del contrato.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002 y en los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Ley 610 de 2000. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C, veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013), Radicación número: 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)

## **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER señala que los levantamientos topográficos diferentes a los comunes no podía preverse con antelación a la suscripción, argumentación que no es válida para este ente de control, teniendo en cuenta que la Entidad no demuestra que fueron situaciones imprevistas, que surgieron durante la ejecución del contrato, por el contrario es evidente una falta de planeación en la elaboración de la necesidad, situación que debe definirse antes de la suscripción de un contrato; así mismo IDIGER reconoce que en ningún momento se elevó por escrito la modificación en la forma de pago, lo anterior refleja que la determinación del valor de los levantamientos topográficos “especiales” se acordaron de manera discrecional, sin mediar estudios del mercado. Si bien la Entidad afirma que existieron dichos estudios, los mismos no reposan en el expediente contractual y por tal razón no pudieron ser verificados por este Ente de control.

Ahora bien, teniendo en cuenta las situaciones fácticas que llevaron a este ente de control a determinar que existe detrimento patrimonial, una vez analizada la respuesta se evidencia lo siguiente:

- Para el caso de la liquidación de los levantamientos topográficos que superan un (1) hectárea, se puede observar que la forma de pago, dispuesta en la cláusula 3 del contrato, es clara y no da lugar a interpretaciones, sin embargo aplicando la interpretación que dispone la Entidad, se evidencia que los pagos realizados no coinciden.
- En relación con los levantamientos topográficos no entregados por el contratista, se realizó nuevamente la verificación al expediente contractual encontrando la totalidad de los productos reportados por la Entidad, por lo anterior, en el informe se ajustara el valor del hallazgo.
- Por último, en relación con los levantamientos topográficos que fueron cancelados con un valor superior, al patrón establecido por la Entidad cuando el área del levantamiento no aplicaba, es decir la suma de (\$900.000) – según respuesta dada por la Entidad a través del oficio No. 2-2017-15270 de fecha 24 de julio de 2017, no se acepta por parte de este ente de control la respuesta dada por la entidad, teniendo en cuenta que no medio estudio del mercado en el expediente contractual y tampoco existió un acuerdo por escrito fijado por las partes.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria y fiscal por valor de

\$22.961.800, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.19. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no contar con análisis económicos y del mercado para determinar el valor del contrato 483 de 2015.

Este ente de control observo que en el contrato No. 483 de 2015, cuyo objeto fue la *"Ejecución de las obras hidráulicas de captación y entrega del canal localizado en la parte baja del barrio Caracolí - Ciudad Bolívar, con el fin de reducir los riesgos asociados a la saturación de los suelos por escorrentías provenientes de la parte alta"* no se elaboraron estudios del mercado serios, con el fin de determinar de manera objetiva el valor del contrato, la anterior afirmación se sustenta en los documentos que reposan en el expediente contractual, ya que si bien se observa un presupuesto de obra discriminado con la totalidad de ítems a utilizar, las cantidades, el valor unitario y el valor total de la obra incluyendo AIU y se observa los APUs, no se evidencian que IDIGER, haya realizado un estudio del mercado, ya sea a través de la solicitud de cotizaciones, la consulta de base de datos especializados o el análisis de consumo de otras entidades o precios históricos utilizados por la Entidad.

Ante la situación evidencia se solicitó a través del oficio No. 2-2017-13576 de fecha 30 de junio de 2017 lo siguiente: *"Adjuntar copia de las cotizaciones o indicar los criterios establecidos por la Entidad para determinar el valor del contrato No. 483 de 2015"* a lo anterior IDIGER contesto: *"Se adjunta el presupuesto de obra y el Análisis de Precios Unitarios, los cuales establecen la forma como se determinaron los precios de las cantidades de obra. Se adjunta en medio magnético los Estudios Previos y Estudios del Sector que dan cuenta de la forma como se calcularon las cantidades de obra y los precios unitarios de la obra"*

Evidenciando los Estudios Previos que se encuentran en el expediente contractual se observa en el numeral 16 análisis que soporta el valor estimado, que la Entidad describe el presupuesto detallado de las actividades a ejecutar e incluye una nota en la cual manifiesta que a los contratos de obra no se les aplica IVA, sin embargo no se evidencia explicación o justificación de como la Entidad determinó los valores detallados en el presupuesto. Así mismo se evidencia el Estudio de Sector realizado por la Entidad, sin embargo dentro del mismo tampoco se describe los criterios utilizados para determinar el valor del contrato.

La misma situación se evidencia para la inclusión de ítems no previstos, se observó que los días 28 de abril de 2016 y 25 de mayo de 2016, el interventor, el supervisor y el contratista suscribieron el acta No. 1 y No. 2, respectivamente, por medio de las cuales se aprobaron 4 ítems no previstos así:

- NP-1 Construcción cuneta prefabricada 0.60X0.65 con rejilla
- NP-2 Anden en gravilla ¾” y guadua. No incluye alistamiento y conformación del terreno.
- NP-3 Tubería PVC 16” Alcantarillado
- NP-4 Georeferenciación de árboles (SIGAU)

Sin embargo, en el expediente contractual no se evidenció la elaboración de un estudio de mercado para determinar el valor de cada ítem, el día 30 de junio de 2017 a través del oficio 2-2017-13576 se le pregunto a la Entidad lo siguiente: “Adjuntar el estudio de mercado realizado para determinar el valor unitario de los ítems no previstos que se incluyeron con el acta No. 1 de fecha 28 de abril de 2016 y acta No. 2 de fecha 25 de mayo de 2016”, a lo anterior la Entidad contesto: “Se adjuntan los documentos del estudio de mercado utilizados para los ítem`s no previstos (Visor IDU 2015 y cotizaciones)”.

Analizada la información allegada por la Entidad se observó que IDIGER no utilizó para determinar los valores de los ítems no previstos la tabla de precios del IDU y que los documentos allegados tienen las siguientes observaciones:

**CUADRO 30**  
**DOCUMENTOS APORTADOS POR LA ENTIDAD A TRAVÉS DEL OFICIO 2017EE7951 DE**  
**FECHA 10 DE JULIO DE 2017**

No.	Documento aportado	Observación Contraloría
1	Manual técnico de tubosistemas emitido por PAVCO.	No contempla precios
2	Documento denominado “ideas en concreto para realizar sus proyectos” emitido por ELPRECON S.A.S	No contempla precios
3	Memorando FOPAE – AFOP01 de fecha 23 de julio de 2014 suscrito por el Ingeniero consultor ALVARO JAIME GONZALEZ GARCIA, cuya referencia es: Obras de recuperación Barrio Caracolí – Ciudad Bolívar adiciones y adaptaciones de obra.	No contempla precios y la fecha de suscripción del documento es del 23/07/2014 y el contrato No. 483 de 2015 se suscribió el día 30/12/2015.
4	Una cotización suscrita por ELPRECON S.A.S, en la cual se cotiza el valor de 1 Carcamo de 67x60x100 cm externamente traf. Pesado para vías de baja velocidad libre internamente 45 cm x 40 cm horizontalmente en concreto de 4.000 PSI reforzado con fibra de polipropileno con una malla en acero de 6mm y un refuerzo adicional en acero de 9 mm perimetralmente.	No corresponde a ninguno de los ítems aprobados.



Fuente: Anexos oficio 2017EE7951 de fecha 10 de julio de 2017.

De lo anterior se infiere que la Entidad omitió la obligación de elaborar e incluir dentro del estudio de conveniencia y oportunidad, el análisis de las condiciones y precios del mercado que permita deducir cual es el valor razonable a pagar por la obra que la Entidad contrato.

En este sentido, el Consejo de Estado ha afirmado que *“ningún contrato que implique erogación presupuestal por parte de la entidad estatal se encuentra exento de la exigencia de realizar un estudio de mercado, dado que no existe justificación legal alguna para que el patrimonio público sufra menoscabo e irrespeto a través del establecimiento de precios incoherentes con la realidad económica del servicio”*<sup>15</sup>, pues con este requerimiento se pretende que el valor estimado del contrato obedezca a criterios de razonabilidad y objetividad dejando a un lado la improvisación o subjetividad de la administración.

Por consiguiente, la Entidades Públicas, no pueden imponer precios de manera subjetiva y sin ninguna justificación a los bienes, servicios u obras que requieran, porque corren el riesgo de pagar más de lo que realmente cuestan en el mercado, lo cual configuraría un agravio al patrimonio público.

Con la situación fáctica descrita, IDIGER vulnero el siguiente marco normativo: el artículo 24, numeral 5, literal c de la Ley 80 de 1993 que dispone: *“Se definirán con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución del objeto del contrato.”* el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 que advierte a los servidores públicos que el cotejo de las propuestas debe hacerse mediante los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado; el artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 (Norma aplicable para el contrato) que dispone el *“Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer durante la etapa de planeación el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso.”*

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política de La función administrativa; así como el artículo 24 numeral 5, literal c de la Ley 80 de 1993, artículo 5 numeral 2 de la Ley 1150 de 2007, artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, los literales a, b, e y h de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 23569 del 13 de noviembre de 2003.

establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER señala que se tuvo en cuenta el visor de precios del IDU -2015, sin embargo una vez verificado el mismo, los precios que fueron detallados en el presupuesto no coinciden con los dispuestos por el IDU, en esa fecha.

En relación con los ítems no previstos, este ente de control realizó la verificación nuevamente, teniendo en cuenta el Visor de precios del IDU -2015, se encontró que dichos ítems no se encuentran relacionados en dicha base de datos.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.20. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, por el valor de \$1.118.767,42, por cancelar al contratista el costo de la fiducia aun cuando la forma de pago fue modificada, en el contrato de obra No. 629 de 2013.

Este ente de control evidencio que en los Estudios previos de fecha octubre de 2013, se dispuso en el numeral 6 lo siguiente: *“FORMA DE PAGO: El valor total del contrato será el valor total de la propuesta presentada por el oferente ganador o el valor total corregido de la misma, si a ello hubiere lugar. No obstante lo anterior, el valor final del contrato será el resultante de multiplicar los precios unitarios fijos contratados por las cantidades de obra ejecutadas y recibidas por la Interventoría o Supervisión del Contrato, a entera satisfacción. El valor del contrato incluye el costo de personal, las especificaciones contenidas en la oferta, el Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y demás impuestos, tasas y contribuciones de carácter nacional y/o distrital legales vigentes y demás costos directos e indirectos que conlleve la ejecución del contrato, todo lo cual asume el CONTRATISTA por su cuenta y riesgo. El FOPAE se compromete a pagar el valor del Contrato, subordinado a las apropiaciones que del mismo se hagan del presupuesto, de la siguiente manera:*

- *Anticipo:*

*EL FOPAE, girará al contratista el TREINTA POR CIENTO (30%) del valor del Contrato, a título de anticipo cuando se cumpla con los siguientes requisitos: El anticipo será entregado al CONTRATISTA previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y*



legalización. Será girado por EL FOPAE dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la aprobación de la garantía única, previa radicación de la cuenta de cobro correctamente elaborada y su giro no constituye condición previa para la iniciación del contrato. El anticipo no es pago y estará sujeto a la concepción y requisitos que para el manejo del mismo se establecen en el presente pliego. El contratista deberá presentar el Plan de Inversión del Anticipo y el Programa de Trabajo, los cuales deberán estar revisados y aprobados por la Interventoría o Supervisión del Contrato. La inversión del anticipo se destinará hacia la adquisición de los materiales de obra requeridos más representativos. El anticipo se amortizará en el porcentaje del treinta por ciento (30%) del valor de las actas mensuales de ejecución de obra y en caso de no haberse amortizado en su totalidad, el saldo se amortizará en el acta de liquidación.

**Manejo del anticipo:**

El contratista deberá constituir una Fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente. Una vez constituida la Fiducia EL FOPAE girará el anticipo. (...) PARAGRAFO 1°: El costo de la comisión fiduciaria será cubierto directamente por el contratista (...)

Dicha forma de pago se dispuso en el pliego de condiciones definitivo y en el contrato No. 629 suscrito el día 16 de diciembre de 2013, adicional a lo anterior, en el presupuesto contemplado por la Entidad en el estudio de mercado se contempló el valor del costo de la FIDUCIA así:

**CUADRO 31  
COSTO FIDUCIA**

Cifras en pesos

Garantías y seguros	Unidad	Duración	Valor por ítem
Costo de FIDUCIA (Anticipo)	1,00%	2	\$559.383,71

Fuente: Contrato No. 629 de 2013 – Presupuesto de obra

Sin embargo, el día 4 de febrero de 2014 a través del radicado No. 2014ER2109, el contratista, solicitó “modificar la forma de pago del contrato de la referencia, dado que no quiero hacer uso del anticipo, debido a los altos costos que implica el manejo de este a través de fiducia (...)” solicitud que fue aceptada por la Entidad y se formalizó a través de la modificación No. 1 de fecha 07 de febrero de 2014.

Teniendo en cuenta la situación fáctica evidenciada se le preguntó a la Entidad a través del oficio No. 2-2017-13576 de fecha 30 de junio de 2017 lo siguiente: “(...) Indicar si el valor de la fiducia contemplado en los costos de administración en el estudio de mercado realizado por la Entidad fue modificado”, a lo anterior IDIGER, contestó “Debido a que el contratista no contempló los costos de fiducia en los gastos

*administrativos, tomo la decisión de renunciar al anticipo. Por lo anterior no se realizó la modificación.”*

De conformidad con lo señalado por la Entidad se realizó la comparación entre el presupuesto contemplado en los estudios previos y la propuesta realizada por el contratista, de lo cual se concluye que: en el estudio previo se contempló que el AIU era del 43.70% discriminados así: 35,70 por concepto de administración, 2% de imprevistos y 6% de utilidad, por su parte el contratista en su propuesta económica contempló que el valor de la administración era del 35,70%, sin embargo no se evidencia la discriminación de dicho valor, pero se puede inferir que el valor contemplado por el contratista, era igual al contemplado en el estudio previo, teniendo presente que el pliego de condiciones definitivo dispuso que *“los valores del AIU que presente los proponentes no deben ser mayores al 100% de los valores oficiales de AIU so pena de rechazo de la propuesta.”*

Lo anterior indica que el costo de la fiducia sería del 1% por 2 meses que duraría la ejecución del contrato, es decir el valor de \$1.118.767,42, valor que fue cancelado al contratista aún con la modificación de la forma de pago.

La situación fáctica evidenciada, vulnera de manera contundente el principio de planeación, inmerso en la Ley 80 de 1993 y reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado. La anterior situación evidencia que la administración realizó el manejo de los recursos y fondos de forma inadecuada, incorrecta, sin una debida planeación.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento del principio de planeación, economía y transparencia dispuestos en la ley 80 de 1993. Lo señalado puede estar incurrido en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002 y en los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Ley 610 de 2000. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER señala que obró de conformidad con lo pactado en la modificación 1 del contrato de obra 629 de 2013 y que cumplieron a cabalidad la forma de pago, sin embargo la observación se dispuso, en virtud a que la Entidad pagó el valor de la administración de la fiducia sin que este fuera necesario, teniendo que el anticipo fue eliminado, dentro de la forma de pago dispuesta en el contrato.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.21. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no utilizar la modalidad de contratación aplicable al objeto contractual, en el contrato de prestación de servicios profesionales No. 191 de 2015.

Este ente de control observó la siguiente situación fáctica: El objeto del contrato No. 191 de 2015, dispuso lo siguiente: *“Realizar el diseño de obra de mitigación y/o recuperación de territorios afectados por procesos de remoción en masa”*; en las obligaciones específicas se contempló: *“2. Plantear alternativas de mitigación de riesgos por procesos de remoción en masa y elaborar diseños haciendo uso de las herramientas y suministros que le provea la entidad y brindar apoyo técnico durante la implementación de la alternativa de mitigación que, desde el punto de vista de la ingeniería, resulte ser la más favorable para cada caso en particular”* (subrayado fuera de texto)

En el numeral 3 del estudio previo, la Entidad fundamentó la selección de la modalidad estableciendo lo siguiente: *“Para atender las actividades que comprenden el objeto del contrato y teniendo en cuenta que en ellas prevalece el factor intelectual sobre el factor manual y que los servicios se diferencian de las actividades propias de los contratos de consultoría de conformidad con lo dispuesto en los artículos 32 ordinal 3 de la Ley 80 de 1993 y 81 del Decreto reglamentario 1510 de 2013, es jurídicamente viable”*, razón por la cual el contrato que celebró la Entidad se efectuó a través de la modalidad de contratación directa.

Ahora bien, en la ejecución del contrato se encontró que el contratista realizó los siguientes diseños:

- Diseño perfilado Zona Norte en obra, barrio Divino Niño Sector 2, el cual fue entregado a la Entidad a través del memorando IDIGER-ASIDG01 de fecha 2 de junio de 2015.
- Diseño y planos de obras en Barrio Moralba- Localidad de San Cristóbal, el cual fue entregado a la Entidad a través del memorando IDIGER-ASIDG10 de fecha 7 de septiembre de 2015.
- Diseño y cantidades de obra y planos de construcción de muro en barrio El Bosque en la localidad de Usme, entregado a la Entidad a través del memorando IDIGER-ASIDG14 de fecha 03 de noviembre de 2015.

- Diseño San Martín de Porres Localidad Chapinero– Detalle de micro pilotes, entregado a la Entidad a través de los memorandos IDIGER-ASIDG19 de fecha 15 de enero de 2016 y IDIGER-ASIDG21 de fecha 23 de febrero 2016.

Teniendo en cuenta los fundamentos facticos expuestos, se evidencia que el objeto contractual está centrado hacia el desarrollo de actividades que implican el despliegue de actividades de carácter eminentemente intelectual, pero presenta como particularidad sustantiva que tales esfuerzos están dirigidos, específicamente, a la ejecución de diseños, lo cual va en contravía de lo dispuesto en Decreto 1510 de 2013 (Norma aplicable para la época de los hechos) que establece: “Artículo 66. Procedencia del concurso de méritos. Las entidades estatales deben seleccionar sus contratistas a través del concurso de méritos para la prestación de servicios de consultoría de que trata el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y para los proyectos de arquitectura (...)”(subrayado fuera de texto)

A su vez el numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, dispone: “2o. Contrato de consultoría. Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales referidos a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. Son también contratos de consultoría los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos, dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos. (...) (subrayado y negrita fuera de texto)

De igual forma la Ley 1150 de 2007 en su artículo 2 dispone: “De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: 3 Concurso de Méritos: Corresponde a la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos, en la que se podrán utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación.” El Consejo de Estado ha establecido que “las bases sobre las cuales se deben desplegar los diversos procedimientos de selección de contratistas que requieran las entidades estatales, determinándose, para estos efectos, la presencia de una regla general de selección atribuida a la licitación pública, acompañada de un marco procedimental de aplicación exceptivo a la misma, configurado por las modalidades de selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa”<sup>16</sup>

De igual forma fue contemplado en el Manual de Contratación adoptado a través de la resolución 076 del 21 de marzo de 2014, en el cual se dispuso: “Son contratos de consultoría los que celebren las entidades estatales, en donde por la especialidad de la

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), Radicación numero: 11001-03-26-000-2011-00039-00(41719)

*materia, sólo puede ser realizada por personas que tienen un gran conocimiento y experiencia sobre una materia o asunto específico, y en cuya ejecución prevalece el ejercicio del intelecto, por lo tanto este tipo de contratos se refieren a los estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión, estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos, así como a las asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión.”*

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

Al respecto vale la pena recordar que tratándose de normas que definen los senderos procesales de selección de contratistas, no pueden ser entendidas como una fuente de subjetivismo, improvisación o arbitrariedad porque lo impiden los postulados del Estado social y democrático de derecho y la seguridad jurídica que debe imperar.<sup>17</sup>

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

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política de la función administrativa; así como el artículo 24 y numeral 2 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, artículo 66 del Decreto 1510 de 2013 y el Manual de contratación adoptado por IDIGER, los literales b, e y h de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER señala que en la ejecución predominó el carácter intelectual sobre el material por lo que no puede

---

<sup>17</sup> Ibidem

hablarse de una Consultoría, una vez analizada la respuesta se recuerda a la Entidad lo señalado por el consejo de estado que dispuso:

*“De este modo, el contrato de consultoría se caracteriza porque sus obligaciones tienen un carácter marcadamente intelectual, como condición para el desarrollo de las actividades que le son propias, aunque también se asocia con la aplicación de esos conocimientos a la ejecución de proyectos u obras”*

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.22. Hallazgo administrativo, por no dar cumplimiento a lo dispuesto en el contrato No. 125 de 2015 en relación con la cláusula denominada la forma de pago.

Se observa dentro de la ejecución del contrato, que la Entidad ni el contratista dio cumplimiento a la estipulación contractual No. 3: *“3) Forma de pago: El valor del contrato será hasta por la suma Cincuenta y cinco millones seiscientos ochenta mil pesos (\$55.680.000) IVA INCLUIDO por concepto de honorarios. El IDIGER pagará al contratista el valor de los honorarios en SEIS cuotas de NUEVE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA MIL PESOS (\$9.280.000), IVA INCLUIDO cada una. La primera, al cumplirse un mes de iniciada la ejecución del contrato y así sucesivamente al cumplirse cada mes hasta completarse el monto total”*

Lo expuesto fue observado en las órdenes de pago emitidas por la Entidad, en las cuales se evidencia que el valor total del contrato fue cancelado en el mes de diciembre de 2015, a través de diferentes órdenes de pago.

En consecuencia, se infringe el principio de la autonomía de la voluntad, que fue ratificado el día 16 de marzo de 2015 al suscribiere el contrato No. 125 y el artículo 1602 del Código Civil que señala: **“LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales. En atención a que la autonomía de la voluntad, en condición de fuente de derechos y obligaciones, se objetiva en el contrato y cobra desarrollo pleno cuando es interpretada y se le asignan efectos conforme a la intención común de los contratantes.”**

Se observa igualmente falta de control por parte del supervisor del contrato, al no exigir al contratista el cumplimiento de la cláusula No. 3, e incumpliendo de lo consagrado en la Ley 1474 de 2011 *“la supervisión consistirá en el seguimiento técnico,*

administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato.”

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de la Ley 1474 de 2011, artículo 83 así como los literales a, b, c, d, e y f de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 19301 de fecha 22 de agosto de 2017, el IDIGER señala que el supervisor insistió al contratista frente a la presentación de las cuentas, sin embargo éste las presentó al finalizar el contrato, una vez analizada la respuesta de IDIGER se observa falta de control, teniendo en cuenta que no fue aportado ningún documento por medio del cual el supervisor realizó dichos requerimientos. Si bien la situación fáctica que lleva a que este ente de control formule la observación no conlleva daño patrimonial, si se evidencia un incumplimiento a lo pactado en el contrato, que es ley para las partes.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

3.2.23. Hallazgo administrativo, por no reposar en el expediente contractual el acta de inicio del Contrato 321 de 2015

El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático- IDIGER en representación del Fondo Distrital de Gestión y Cambio Climático - FONDIGER celebró el contrato 321 del 22 Junio de 2015 cuyo objeto fue: “ELABORAR PROYECTOS DEL PLAN ESTRATEGICO DE TRANSFORMACION DEL SISTEMA DE DRENAJE PLUVIAL SOSTENIBLE PARA EL MANEJO GEOMORFOLOGICO DE LAS CUENCAS HIDROGRAFICAS Y EMITIR CONCEPTOS Y PRONUNCIAMIENTOS TECNICOS”

Revisado el expediente del contrato el cual consta de dos carpetas no se encontró el acta de inicio del contrato toda vez que en las estipulaciones contractuales numeral 4 se establece el plazo de ejecución del contrato es de siete (07) meses, contados a partir del acta de inicio u orden de ejecución, previa aprobación de la garantía única y expedición de registro presupuestal.

Ante la situación evidenciada a través del oficio del 24 de julio de 2017 radicado 2-2017-15270 se solicitó al IDIGER el acta de inicio y con radicado 2017EE8739 del 27 de julio de 2017, la administración contesto que en la carpeta no reposa el acta de inicio.

La anterior conducta se suscitó por la ausencia de mecanismos efectivos de control de igual manera por una incorrecta supervisión y seguimiento del contrato.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento del artículo 3 de la Ley 80 de 1993 así como los literales d y e de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

Evaluada la respuesta suministrada por la entidad mediante el radicado número 1-2017-19301 del 22 de agosto de 2017, no desvirtúa las razones que originaron la observación. Se ratifica la observación a título de hallazgo administrativo y deberá formar parte del plan de mejoramiento a suscribirse.

3.2.24. Hallazgo administrativo, con relación a afectaciones de tipo técnico evidenciadas en las obras terminadas contrato de obra 410 de 2015.

Se evaluó el Contrato de Obra 410-2015 cuyo objeto es “CONTRATAR LA EJECUCIÓN DE OBRAS CIVILES DE CONTENCIÓN, RECONFORMACIÓN, DRENAJE Y RECUPERACIÓN DEL CANAL CATALUÑA Y CARRERA 3 ESTE EN EL BARRIO SAN MARTIN DE PORRES DE LA LOCALIDAD DE CHAPINERO DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C, DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN, ESPECIFICACIONES Y DEMÁS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL PLIEGO DE CONDICIONES Y EN ESPECIAL CON LAS ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TÉCNICO”, contrato de obra celebrado por el IDIGER con OCI OBRAS CONSULTORIA E INGENIERIA LTDA suscrito el 19 de noviembre de 2015.

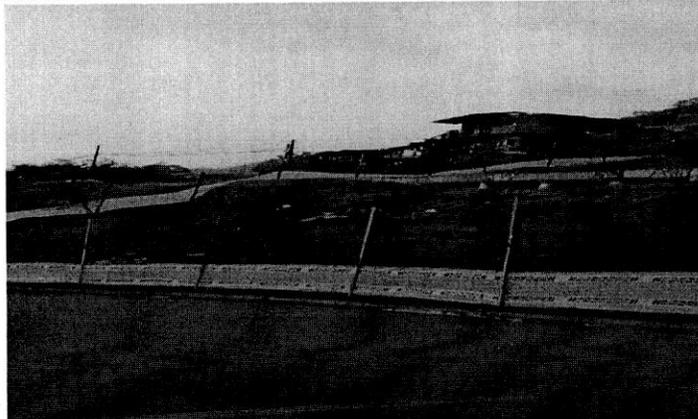
De acuerdo al contrato en su cláusula 2. Condiciones Contractuales 2.1.2. Especificaciones Técnicas se contrató el siguiente ítem “7. MURO EN VOLADIZO.= 44M” con las siguientes especificaciones técnicas “7.1. MURO VOLADIZO EN CONCRETO 21 M.P (3000PSI) (Premezclado. Incluye Sumin, Formaleteo y Colocación No incl. Refuerzo) 7.2. ACERO DE REFUERZO A-60 PARA MURO EN VOLADIZO (Incluye Sumin y Colocación). 7.3. MICROPILOTES D=0.20m L=9m (INCLUYE ACERO DE REFUERZO)”, este muro exterior tiene como fin recuperación de la carrera 3 este.

La obra fue recibida a satisfacción el 30 de Junio de 2016 según acta suscrita por el contratista, el interventor<sup>18</sup> y el supervisor del contrato. El contrato 410 de 2015 fue liquidado con el acta de fecha 23 de noviembre de 2016.

En visita administrativa adelantada por el equipo auditor el 26 de julio de 2017 a la obra terminada en el barrio San Martín de Porres Localidad de Chapinero se observaron las siguientes situaciones:

- Desplazamiento de tierra en la parte oriental superior que impacta de alguna manera la obra realizada por el IDIGER y que afecto la renaturalización mediante empradización y arborización de las áreas intervenidas en la obra. Ver foto 1

**FOTO 1.  
RENATURALIZACIÓN MEDIANTE EMPRADIZACIÓN Y ARBORIZACIÓN DE LAS ÁREAS  
INTERVENIDAS EN LA OBRA. CONTRATO 410 DE 2015**



Fuente: Equipo Auditor, Acta de visita 26 de Julio de 2017.

- En el muro exterior voladizo para recuperación de la carrera 3ra se observaron un total de 11 fisuras demarcadas con desplazamiento más profundo en las grietas 3, 4, 5, y 7, como se observa en las fotos 2 y 3.

---

<sup>18</sup> Contrato de interventoría No.469-2015, suscrito con CSI CONSTRUCCIONES SERVICIOS E INGENIERIA E.U.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

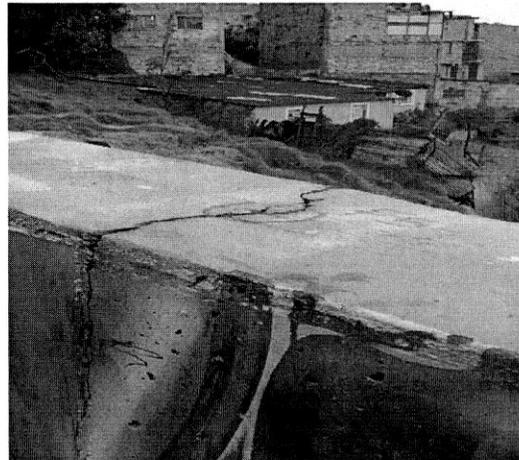
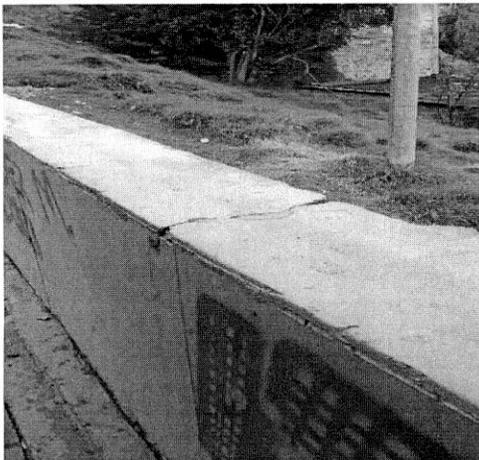
*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

**FOTO 2.  
CONSTRUCCION MURO EXTERIOR EN VOLADIZO PARA RECUPERACIÓN  
DE LA CARRERA 3 ESTE, EN UNA LONGITUD DE 44 M  
CONTRATO 410 DE 2015**



Fuente: Equipo Auditor, Acta de visita 26 de Julio de 2017.

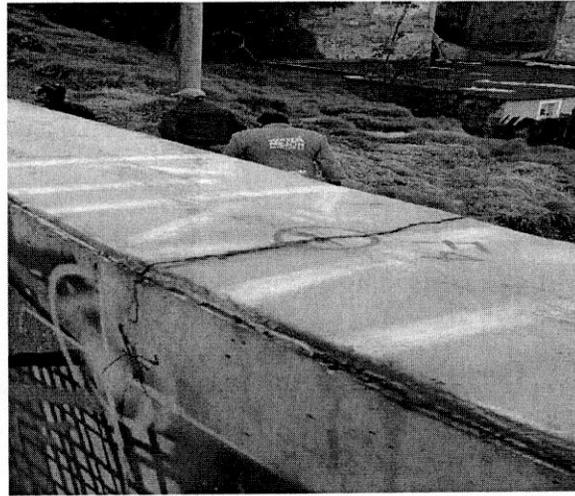
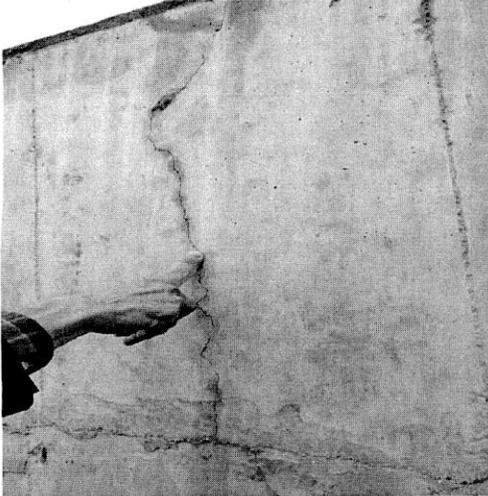
**FOTO 3, 4, 5 y 6  
FISURAS CONSTRUCCION MURO EXTERIOR EN VOLADIZO PARA RECUPERACIÓN  
DE LA CARRERA 3 ESTE, EN UNA LONGITUD DE 44 M  
CONTRATO 410 DE 2015**





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”



Fuente: Equipo Auditor, Acta de visita 26 de Julio de 2017.

En la revisión del contenido de las actas de recibo a satisfacción se evidencia que la obra termina el 14 de Junio de 2016, en la misma se deja la siguiente anotación: “(...)Mediante acta de reunión del 14 de Junio de 2016, correspondiente al comité técnico de recibo de obra, el contratista de obra adquirió con la interventoría el compromiso de corregir las siguientes actividades: 1. Corrección y revisión de fisuras en el muro de contención costado nor-occidental de la vía de la carrera 3este (...)” Sin embargo, el acta de recibo a satisfacción firmada el 30 de Junio de 2016 se deja constancia que la actividad, anteriormente anotada fue recibida a satisfacción por parte de la interventoría el día 30 de Junio de 2016.

Es de señalar que el contrato se encuentra amparado con la póliza de seguro de cumplimiento con la aseguradora Seguros del Estado S.A. No. 21-44-101211376 Anexo 9, donde se establece el amparo de estabilidad de la obra la cual se encuentra vigente.

La entidad cuenta en sus procedimientos en el macroproceso “Gestión para la mitigación del riesgo”, proceso “gestión para la implementación de medidas estructurales”, el relacionado con “gestión para la ejecución de obras para la reducción del riesgo”, según código GMR-PD-01 versión 3 del 10 de octubre de 2011, en el que se observa para las actividades 4.13 a 4.21 las gestiones a realizar en caso de que se presenten inconvenientes técnicos posteriores a la liquidación del contrato.

Esto puede ocasionar a futuro un daño significativo en la estabilidad del muro exterior voladizo y por ende afectación por desplazamiento del pavimento en adoquines en concreto de la carrera 3 este.

Las situaciones evidenciadas, incumplen lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número radicado IDIGER 2017EE10303 del 22 de agosto de 2017 Contraloría 1-2017-19301 del 22 de agosto de 2017 el IDIGER, esta Entidad señala que: *“En el caso de las afectaciones presentadas en esta obra, desde el día 13 de Julio de 2017, se iniciaron acciones de acuerdo al procedimiento establecido por la entidad, con el fin de solicitar las medidas correctivas para garantizar la estabilidad de obra. (Adjunto documento).*

De otra parte adjunta oficio de fecha 13 de julio de 2017, radicado a la Empresa de Acueducto de Bogotá sobre las fallas estructurales presentadas en el Canal Cataluña con el fin de que realicen las adecuaciones. Sin embargo, este Ente de Control ratifica que se afectaron obras complementarias contratadas por el IDIGER con el contrato 410-2015 como son la empradizarían y arborización de las áreas intervenidas en la obra. Así mismo, no se menciona que acción tomara la Entidad frente a las fisuras presentadas en el muro exterior voladizo para recuperación de la carrera 3ra.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse 3.2.25. Hallazgo administrativo, por afectaciones de orden técnico evidenciadas en la visita realizada a las obras ejecutadas en el marco del contrato 443 de 2014.

De acuerdo al Acta de Visita Administrativa No. 002 realizada el día 26 del mes de Julio de 2017, se realizó visita administrativa, con el fin de verificar las obras adelantadas por el IDIGER, como parte del contrato 443 de 2014, firmado el 28 de noviembre de 2014 y liquidado el 29 de enero de 2016, 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 DE CODITO, MIRADOR, CANCHA POLÍGONO P-06 ESTUDIO REGIONAL LOCALIDAD DE USAQUÉN”*.

En desarrollo de esta visita se encuentra que el muro de contención con su correspondiente cimentación y anclajes está completamente terminada, así como las obras complementarias que consistía en: siembra de arbustos, pavimentación vial parte alta del talud intervenido, mejoramiento de cancha, ampliación para cumplimiento de normatividad, senderos de circulación peatonal en adoquín y

demarcación cancha múltiple. Sin embargo, se observaron algunas situaciones relacionadas en el costado sur del muro de contención como desprendimientos de tierra los cuales están tapando los gaviones.

Adicionalmente, llama la atención que en la parte alta del muro de contención costado oriental se presente un desnivel entre las placas de concreto y las fracturas de estas en el paso peatonal.

La situación evidenciada se debe, posiblemente, al asentamiento de la base de relleno del recebo que está ocasionando la fractura y desnivel de las placas de concreto del paso peatonal.

Ello conlleva a que se esté filtrando el agua lluvia entre el desnivel y las fracturas de estas placas lo que puede generar el ablandamiento del terreno y el paulatino deterioro de este paso peatonal y daños adicionales sobre la vía vehicular aledaña.

Por lo anterior el IDIGER, como parte de sus funciones y en atención a los amparos existentes debe evaluar la situación detectada y corregir a tiempo, en caso que se considere necesario, lo detectado de tal manera que se evite un mayor deterioro y hasta la desestabilización de la obra, con los riesgos consecuentes.

Las situaciones evidenciadas, incumplen lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número radicado IDIGER 2017EE10303 del 22 de agosto de 2017 Contraloría 1-2017-19301 del 22 de agosto de 2017 el IDIGER, esta Entidad señala que: *"En la actualidad y estando vigente los amparos, se iniciarán las acciones pertinentes, con el fin de generar las medidas correctivas por estabilidad y calidad de obra"*.

Al observarse que la Entidad ratifica lo señalado en la observación ésta queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse

3.2.26. Observación administrativa, por fallas de orden técnico evidenciadas en la visita realizada a las obras ejecutadas en el marco del contrato de obra 424 de 2014. Se retira del informe.

## **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número radicado IDIGER 2017EE10303 del 22 de agosto de 2017 Contraloría 1-2017-19301 del 22 de agosto de 2017 el IDIGER, esta Entidad señala que: *Frente a la observación dejada por el Ente de Control, se precisa que los diseños de las obras, especificaciones técnicas y cantidades de obra se obedecen a un estudio técnico de las condiciones de riesgo existentes en el momento de su elaboración, por lo cual se realizaron las intervenciones desarrolladas siguiendo los lineamientos y especificaciones técnicas establecidas en el Objeto del contrato; 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 USAQUÉN Y EN EL SECTOR DE DIANA TURBAY SECTOR COMUNEROS LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE”, las cuales no incluían las actividades mencionadas por la Contraloría de Bogotá, por lo que no puede exigírsele al contratista adicionar actividades que no estaban dentro del objeto y obligaciones contractuales.*

Según el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación.

3.2.27. Hallazgo administrativo, por cuanto a pesar de las obras ejecutados en el marco del contrato 099 de 2014, en el sector de El Codito Las Monjas, sigue existiendo una situación de amenaza y riesgo latente.

De acuerdo al Acta de Visita Administrativa No. 002 realizada el día 26 del mes de Julio de 2017, se realizó visita administrativa a las obras de mitigación del riesgo, con el fin de verificar las obras adelantadas por el IDIGER, a través del contrato 099 de 2014 al denominado “Sector de El Codito “Las Monjas”, Localidad de Usaquen, cuyo objeto corresponde a: “REALIZAR LA FRAGMENTACIÓN, EL RETIRO Y DIPOSICIÓN DE BLOQUES ROCOSOS EN CONDICIÓN DE RIESGO EN LOS SECTORES DE CODITO “LAS MONJAS”, DELICIAS DEL CARMEN, GRANJAS DE SAN PABLO Y BUENOS AIRES”.

En desarrollo de la misma, a este sector del norte de la ciudad, se verificó que la obra fue terminada y cuenta con acta de recibo a satisfacción y acta de liquidación. Efectivamente, el Sector del El Codito “Las Monjas”, al encontrarse identificado como sitio de intervención SIRE, el IDIGER mediante el contrato señalado logró la ejecución de las obras establecidas disminuyendo el riesgo en la zona.

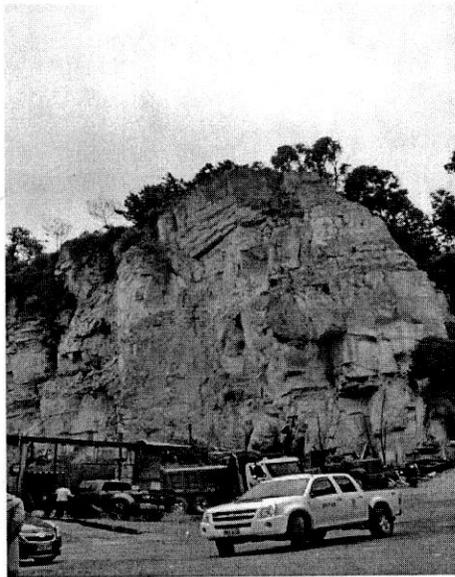
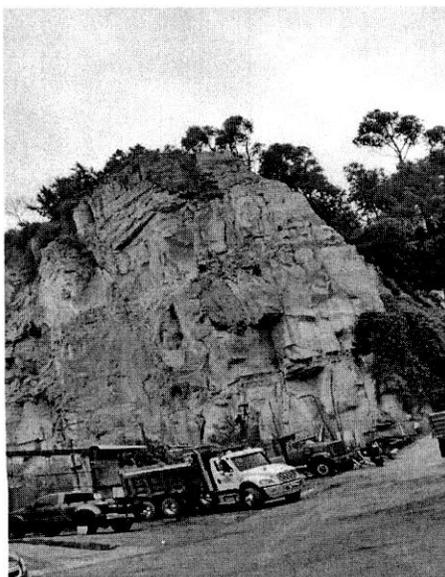
Sin embargo, dadas las condiciones de este sector y la presencia de un gran escarpe rocoso con una altura mayor a los 25 metros, con algunos taludes con

pendientes negativas, a pesar de la obra realizada, existe una situación latente de amenaza y riesgo y no hay evidencias que permitan establecer si será intervenida o solo será objeto de monitoreo a futuro conforme al SIRE.

Lo señalado se origina por cuanto los diseños de las obras ejecutadas no establecieron otros puntos de este escarpe con pendientes que dejan en riesgo la zona y conlleva a que, tal como se señaló, la amenaza y riesgo sigan latentes.

Aunque los registros fotográficos evidencian la demolición de roca en altura con cemento expansivo en taludes pero la zona en nuestro concepto, sigue estando en situación de riesgo por la caída de bloques.

**FOTOS 7 y 8**  
**SITUACION DE RIESGO POR CAIDA DEBLOQUES**  
**OBRA SECTOR EL CODITO “LAS MONJAS “ LOCALIDAD USAQUEN**  
**CONTRATO 99 DE 2014**



Fuente: Equipo Auditor Acta del 26 de Julio de 2017.

Las situaciones evidenciadas, incumplen lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 y la Ley 523 de 2012 “*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*”, especialmente lo relacionado con su artículo 3º, principios que orientan la gestión del riesgo. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

## **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número radicado IDIGER 2017EE10303 del 22 de agosto de 2017 Contraloría 1-2017-19301 del 22 de agosto de 2017 el IDIGER, esta Entidad señala que: *“De los párrafos anteriores se concluye que las obras implementadas o por implementar, es decir la intervención correctiva del riesgo, no elimina la condición de alto riesgo no mitigable identificada para cada predio-polígono-sector o territorio que fue objeto del programa de Reasentamiento, lo que se logra es una reducción de las condiciones de amenaza; buscando con todo ello reducir las posibilidades de que los fenómenos de inestabilidad se reactiven y se extiendan a otros sectores aledaños”*

En su respuesta la Entidad ratifica lo expresado por este Ente de Control Fiscal por lo que la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse

3.2.28. Hallazgo administrativo, por fallas de orden técnico evidenciadas en la visita realizadas a las obras ejecutados en el marco del contrato de obra 479 de 2015.

De acuerdo al Acta de Visita Administrativa No. 005 realizada el día 31 de julio de 2017, se realizó visita administrativa a las obras de mitigación del riesgo, con el fin de verificar la ejecución y resultado de las obras adelantadas por el IDIGER, como parte del Contrato 479 de 2015 cuyo objeto es *“CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FORMULA DE REAJUSTE, LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE RECONFORMACIÓN Y RECUPERACIÓN, E IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA EL CONTROL DE EROSIÓN, MANEJO DE AGUAS, REVEGETALIZACIÓN Y PAISAJISMO EN LOS BARRIOS LUIS LOPEZ DE MESA Y GRANJAS DE SAN PABLO, DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.”*

En la visita se denota que la obra fue terminada y entregada de conformidad; sin embargo, se encuentran algunas situaciones que es necesario que el IDIGER evalúe conforme a las obligaciones del contratista y los amparos existentes, entre ellas:

- En el Sector de Luis López de Meza se evidencia el taponamiento de cunetas en la parte inferior del sector rocoso por desprendimiento y caída de material liviano del talud inferior, el cual, según la supervisión, al no ser contemplado en la obra no se realizó labor alguna para su protección, lo que origina encharcamientos sobre la cancha múltiple que fue reconstruida como parte

de la obra. Es de anotar que la carpeta 2 de la caja 5 del contrato hay fotos en la que se señala la instalación de mortero sobre el costado oriental de la cancha, lo cual significa que al parecer se hizo como parte de la obra y que sus resultados no han sido efectivos para contener la caída de material y la obstrucción de la cuneta.

- De otra parte, se han desprendido algunos elementos de los juegos biosaludables para adultos, que hacen parte del mobiliario instalado en los diferentes sectores.
- En las dos áreas de Granjas de San Pablo, encontramos que se han desprendido algunos elementos de los juegos biosaludables para adultos, que hacen parte del mobiliario instalado en los dos sectores.
- Hay pérdida de los tapones circulares que protegen el anclaje en su zona externa inferior y el debilitamiento de los tornillos que sostienen algunos elementos de los juegos biosaludables para adultos.
- Perdida en algunas terrazas del material vegetal sembrado como parte de las obras de paisajismo ejecutadas.
- Aunque en el contrato quedó la iluminación de las canchas y áreas de juegos con la instalación de las respectivas luminarias, finalmente estas no se ejecutaron ni pagaron como parte del contrato, según el IDIGER, por situaciones que no corresponden a sus obligaciones, pero que dada su importancia es una situación que conlleva a quejas por parte de la comunidad.

**FOTO 9**  
**CONTRATO 479 DE 2015**  
**BARRIOS LUIS LOPEZ DE MESA Y GRANJAS DE SAN PABLO**  
**LOCALIDAD RAFAEL URIBE URIBE**  
**DESPRENDIMIENTO DE MATERIAL EN LOS JUEGOS BIOSALUDABLES PARA ADULTOS**



Fuente: Equipo Auditor Acta de visita 31 de Julio de 2017

Las situaciones evidenciadas, incumplen lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 y se origina por algunas situaciones derivadas en la falta de cuidado de la comunidad y mantenimiento de la misma lo que conlleva a que recién entregada la obra ya se presenten estas situaciones, que aunque no afectan su estabilidad, si suponen fallas derivadas del mismo. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número radicado IDIGER 2017EE10303 del 22 de agosto de 2017 Contraloría 1-2017-19301 del 22 de agosto de 2017 el IDIGER, esta Entidad señala: “Se informa que el perfilamiento del talud se hizo con el fin de dar cumplimiento a la construcción de la cancha en asfalto según especificaciones técnicas IDRD y la construcción de la cañuela de conducción de aguas de escorrentía paralela al talud.

*Sin embargo, la instalación del mortero existente sobre el talud no es un ítem contractual, el contratista de obra lo usó como mecanismo de protección de limpieza temporal mientras ejecutaba sus labores contractuales(...).”*

Adicionalmente, frente a otras situaciones detectadas la Entidad responde en el citado oficio refiriéndose a las cartas enviadas al contratista en relación con los

juegos biosaludables; la falta de cuidado de la comunidad frente a algunos elementos y material vegetal y da su punto de vista frente a otros aspectos; sin embargo, evaluada la respuesta suministrada por la entidad ésta no desvirtúa las razones que originaron la observación. Por ende, se ratifica la misma a título de hallazgo administrativo y deberá formar parte del plan de mejoramiento a suscribirse.

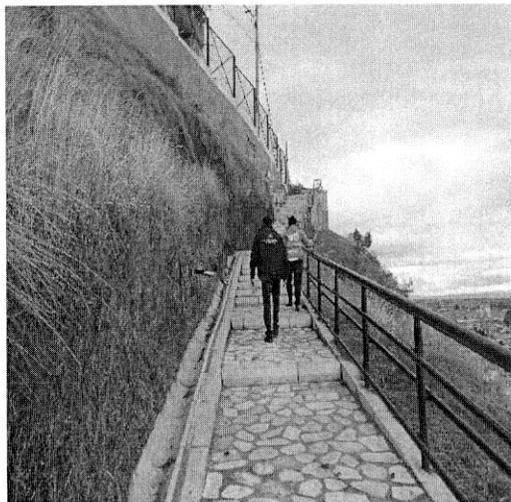
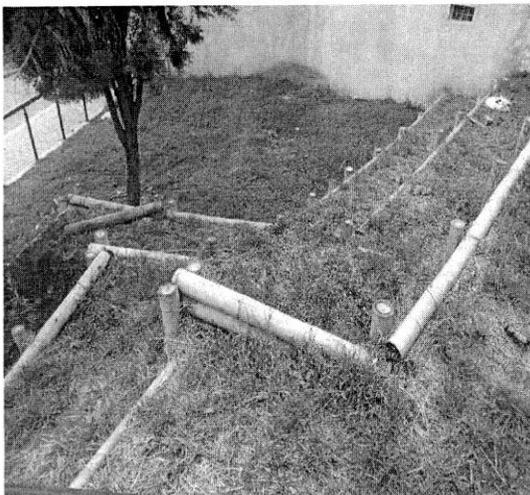
3.2.29. Hallazgo administrativo, por fallas de orden técnico evidenciadas en la visita realizada a las obras ejecutadas en el marco del contrato de obra 412 de 2015, “Barrios Las Colinas de la Localidad de Rafael Uribe Uribe”.

El contrato No 412 de 2015, tiene como objeto *“CONTRATAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS SIN FORMULA DE REAJUSTE, LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE RECONFORMACIÓN Y DE RECUPERACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA EL CONTROL DE EROSIÓN, MANEJO DE AGUAS, REVEGETALIZACIÓN Y PAISAJISMO EN EL BARRIO “COLINAS”, DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE, DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C. DE ACUERDO CON LA DESCRIPCIÓN, ESPECIFICACIONES Y DEMÁS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN EL PLIEGO DE CONDICIONES Y EN ESPECIAL CON LAS ESTABLECIDAS EN EL ANEXO TÉCNICO”*

En visita administrativa realizada conforme a un cronograma establecido por la Contraloría de Bogotá, el día 31 de julio de 2017, se evidencia que la obra fue terminada y entregada de conformidad. De acuerdo a lo evidenciado en campo; se encuentran algunas situaciones que es necesario que IDIGER evalúe, entre ellas:

- Puntas sobresalientes en los anclajes;
- Perdida de material forestal y de jardinería sembrado;
- Grama y material vegetal sin mantenimiento;
- Cunetas horizontales obstruidas;
- Cerramiento en malla con paralelos huecos a los cuales le entra el agua que oxida y deteriora
- Finalmente, sobre el pavimento en concreto ya se han presentado algunos hundimientos, por estar sobre un banco de residuos sólidos.

**FOTO 10 y 11  
CONTRATO 412 DE 2015  
BARRIOS LAS COLINAS  
LOCALIDAD RAFAEL URIBE URIBE  
GRAMA Y MATERIAL VEGETAL SIN MANTENIMIENTO**



Fuente: IDIGER visita administrativa 31 de julio de 2017

**FOTO 12 y 13  
CONTRATO 412 DE 2015  
BARRIOS LAS COLINAS  
LOCALIDAD RAFAEL URIBE URIBE  
SITUACIONES TECNICAS QUE DEBEN SER REVISADAS POR EL IDIGER**



Fuente: IDIGER visita administrativa 31 de julio de 2017

Lo señalado incumple lo establecido en los literales b, c, d, e y f del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 y se origina por algunas situaciones derivadas en la falta de mantenimiento y conlleva a que recién entregada la obra ya se presenten estas



situaciones que aunque no afectan su estabilidad si suponen fallas derivadas del mismo. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número radicado IDIGER 2017EE10303 del 22 de agosto de 2017 Contraloría 1-2017-19301 del 22 de agosto de 2017 el IDIGER, esta Entidad responde en el citado oficio refiriéndose a cada una de las situaciones detectadas ; sin embargo, al considerar que las situaciones citadas deben ser evaluadas por el IDIGER conforme a las obligaciones del contratista y los amparos existentes la observación se mantiene y se ratifica la misma a título de hallazgo administrativo por lo cual deberá formar parte del plan de mejoramiento a suscribirse.

3.2.30. Hallazgo administrativo, con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de resultados en las obras ejecutadas en el marco del contrato 495 de 2015

El objeto del contrato 495 de 2015 corresponde a “*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*”, el cual presenta una ejecución de conformidad a lo contratado encontrándose terminado pero no liquidado.

Aún así, conforme a la visita administrativa del 01 de agosto del año en curso, se denota que esta obra es una de las contempladas en los tres módulos considerados para la intervención de este brazo por lo que su ejecución, a la fecha, sin que se realicen las otras fases o módulos no logra que sus resultados sean eficientes en la mitigación del riesgo por inundación; el mejoramiento ambiental del humedal y el control de los efectos sanitarios que se desprenden de la llegada de aguas residuales producto de conexiones erradas.

En efecto se puede señalar que la reconfiguración permitió remover más de 7.000 metros cúbicos de escombros y sólidos que se encontraban en esta parte del humedal logrando tener un brazo más amplio y profundo que en la actualidad retiene y confina aguas residuales, producto de conexiones erradas. Sin embargo, sus caudales no cuentan con mayores posibilidades de oxigenación, excepto el movimiento que le pueden brindar algunas pantallas enterradas que se ejecutaron como parte de la misma.

En la actualidad, la obra no tiene la eficiencia ambiental esperada la cual, según los estudios previos, era la de remover del 4 al 6% de Nitrógeno, tener un menor porcentaje de Fósforo y lograr la remoción del 60.0% de DBO y el 80.0% de sólidos suspendidos totales, máxime cuando no se han ejecutados los otros módulos previstos y las especies sembradas para mejorar los procesos de depuración del agua como el helecho de agua (*Azolla filiculoides*) y en las implantadas en los bordes como el Junco (*Schoenoplectus californicus*) y la Enea (*Tipha latifolia*), se perdieron en algunas de las crecientes que afectaron su cauce.

Es de señalar que conforme a lo observado en la visita, las aguas combinadas, con altas cargas orgánicas, que atraviesan el humedal quedan retenidas por un lapso de tiempo diferente al esperado (0.7 días), entre el puente que atraviesa el brazo y la estructura de control de caudal construida (gavión) a la salida del módulo y autorizada por la Secretaría Distrital de Ambiente- SDA como parte de la intervención de cauce.

En la actualidad esta área es un gran espejo de agua contaminada por la llegada de unos 19 vertimientos producto de conexiones erradas que debido a algunos aguaceros torrenciales, tal como se señaló con antelación, perdió la mayor parte de las especies acuáticas instaladas como parte de los lineamientos técnicos lo que limitó su labor, como *humedal artificial*, para mejorar las condiciones de calidad de estas aguas; por ende hay una emanación continua de metano que provoca olores ofensivos y la proliferación de mosquitos, zancudos, ratas y otras plagas, lo que afecta la vivencia, bienestar y calidad de vida de las comunidades vecinas.

Aunque el contrato está concluido y solo falta su liquidación, sus efectos, en el mejoramiento de las condiciones hidromorfológicas y ambientales, por ahora no son los esperados a la fecha; al contrario ha conllevado a que los caudales que lleva el brazo del humedal queden confinados entre los gaviones construidos mediante este contrato (los cuales tienen en su parte inferior un lecho rocoso para evitar su socavamiento) y el puente de la calle 129C, el cual cuenta con dos alcantarillas de 33” de diámetro, que ante la ausencia de un área de flujo adecuada, se taponan permanentemente con los residuos sólidos que arrojan a su cauce.

En conclusión se puede señalar que si bien esta obra se suscribió por un valor de \$1.638.729.396, su ejecución no ha obtenido los resultados esperados, entre otras causas por:

- La proliferación de basuras alrededor de la Zona de Manejo y Preservación Ambiental y la ronda hidráulica del brazo del humedal.

- Los olores, producto de la llegada de aguas residuales (por conexiones erradas) que quedan confinadas entre el puente y los gaviones construidos con esta obra, con tiempos de retención diferentes a los esperados.
- La pérdida de la vegetación instalada para coadyuvar en la depuración de estas aguas combinadas, como humedal artificial.

Evidentemente, a pesar de conocer la importancia de las obras contempladas en el primer y tercer módulo, la obra se ejecutó con algunas fallas de orden técnico en los diseños relacionados con la verdadera función de humedal artificial. Existe además falta de control de la EAB-ESP sobre la gran cantidad de conexiones erradas, además de la escasa cultura ciudadana en el tema del manejo de residuos sólidos, situaciones que generan una serie de problemas sanitarios a los vecinos, múltiples daños a la riqueza ambiental del brazo y conlleva que esta obra no logre, por el momento, la mitigación y reducción de los riesgos por inundación en la zona y la atenuación de los impactos ambientales y sanitarios, que fueron los que llevaron a soportar y ejecutar este contrato.

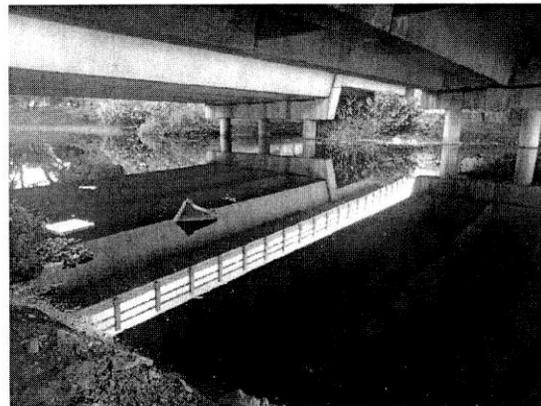
Se anexa registro fotográfico efectuado con el apoyo de los profesionales del IDIGER, durante las visitas adelantadas a las obras las cuales hacen parte del acta en un CD.

**FOTO 16 y 17  
CONTRATO 495 DE 2015  
BRAZO JUAN AMARILLO**



Fuente: IDIGER visita administrativa 1 de agosto de 2017

**FOTOS 18 y 19**  
**PROLIFERACION DE BASURAS ALREDEDOR DEL BRAZO DEL HUMEDAL**  
**Y DENTRO DEL MISMO**  
**SECTOR SUBA, BRAZO DEL HUMEDAL JUAN AMARILLO LOCALIDAD SUBA**  
**CONTRATO 495 DE 2015**



Fuente: IDIGER visita administrativa 1 de agosto de 2017

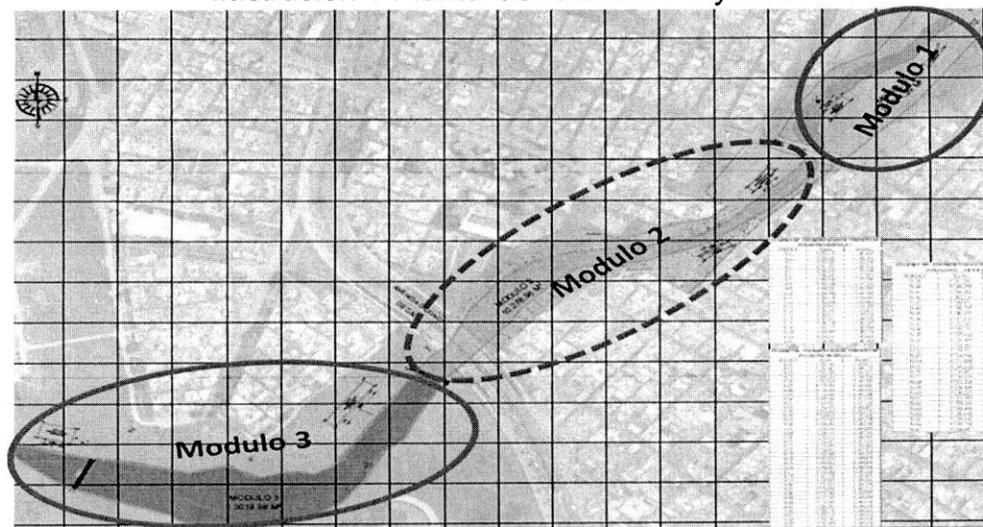
Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política; así como el artículo 23 de la Ley 80 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta de la Administración**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 1-2017- 09456 de fecha 2017/04/25, el IDIGER señala que: *El diseño general para la Adecuación Hidrogeomorfológica, consistió en la construcción de tres (03) módulos, los cuales en conjunto se constituyen en un sistema de Biotratamiento de las aguas del brazo, mediante procesos físicos de sedimentación y fitoremediación con especies vegetales acuáticas y terrestres, típicas de los humedales de la zona, para lograr la eficiencia de remoción proyectada (remover 4 al 6% de Nitrógeno, disminuir fósforo y remover el 60% de DBO y el 80% de sólidos suspendidos totales); se construyó un vertedero rectangular en gavión, para generar un sistema lentic dentro del brazo y de esta manera lograr mayores tiempos de retención que coadyuvan a la remoción.*

*En la siguiente ilustración se muestra la ubicación de los módulos a construir:*

### Ilustración 1 Planta General del Proyecto



Fuente: Planos diseño del Proyecto, Adecuación Hidrogeomorfológica y la restauración ecológica del brazo del humedal Juan Amarillo o Tibabuyes de la Localidad de Suba

**Módulo 1:** Se ubica en la parte más alta del brazo del Humedal Juan Amarillo hasta el cruce con la calle 129C.

**Módulo 2:** Inicia desde el puente de la calle 129C hasta unos 40 metros adelante del cruce del Brazo con la Av ciudad cali.

**Módulo 3:** Inicia adelante del puente de la Ave ciudad de Cali hasta la descarga final del Brazo sobre el espejo de agua del Humedal Juan Amarillo.

Una vez iniciado el Contrato de Obra 495/2014 se determinó ejecutar el Modulo 2 del proyecto, teniendo en cuenta que el IDU no contaba con los diseños del puente sobre la calle 129C y por ende se desconocía su posible incidencia sobre la intervención establecida para la adecuación Hidrogeomorfológica del Brazo del Humedal en este sitio.

De otra parte y como bien lo expresa la Contraloría en su observación, se identificaron múltiples conexiones erradas a lo largo del Brazo, que son las causantes del deterioro de la calidad del agua, en razón a que aportan constantemente vertimientos de aguas residuales con altas cargas contaminantes. Adicionalmente se identificó que el cuerpo de agua se utiliza como sitio de disposición inadecuada de residuos sólidos convencionales (bolsas, papel, vidrio, entre otros), especiales (llantas, muebles, colchones, escombros, entre otros) y peligrosos (agujas, empaques de medicamentos, entre otros), lo que genera olores ofensivos, proliferación de vectores y demás”.

En otros párrafos señala: “Adicionalmente el IDIGER hace entrega de los planos record de las obras del Módulo 2 a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, para que reciba la obra y a través de los convenios suscritos se realice el mantenimiento respectivo de las estructuras construidas”.

Considerando que la respuesta dada no desvirtúa la observación señalada y al contrario precisa la certeza de lo evidenciado en muchos de los párrafos dados en la respuesta citada, ésta queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con presunta Incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse y se dará traslado a la Personería de Bogotá para lo de su competencia.

Igualmente el equipo auditor considera que dado el alcance del objeto contractual, valor e implicaciones ambientales derivadas del mismo y sus repercusiones en la mitigación del riesgo por inundación, se sugiere que el presente contrato sea tomado dentro de una indagación preliminar.



## 4. OTROS RESULTADOS

### 4.1 PLAN DE MEJORAMIENTO

En desarrollo de esta auditoría de desempeño, se identificaron dos acciones correctivas con respecto a los planes de mejoramiento correspondientes al tema, como se precisa en el siguiente cuadro.

**CUADRO 32**  
**SEGUIMIENTO PLAN DE MEJORAMIENTO ACCIONES RELACIONADAS CON EL TEMA**  
**OBJETO DE AUDITORÍA**

VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	No. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN ACCIÓN	FECHA DE TERMINACIÓN PREVISTA	FECHA PROGRAMADA DE TERMINACIÓN EVALUACIÓN	EVALUACIÓN AUDITORIA
2016	2.2.1.2.2	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL: “POR LA INVERSIÓN DE RECURSOS DEL ERARIO DISTRITAL POR VALOR DE \$383.449.623, EN LA EJECUCIÓN DE DISEÑOS CUYAS OBRAS NO SE HAN EJECUTADO”.	2017-04-01	5-ago-2017	INEFECTIVA
2016	2.2.1.2.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO: “POR LA ELABORACIÓN DE DISEÑO DE OBRAS DE MITIGACIÓN CUYAS OBRAS NO SE EJECUTAN A PESAR DE LAS EROGACIONES ECONÓMICAS EFECTUADAS POR LO QUE TIENEN QUE SER ELABORADOS PARA SU USO NUEVOS DISEÑOS.	2017-04-01	5-ago-2017	INEFECTIVA

Fuente. SIVICOF con corte al 30 de abril de 2017

Para el efecto se seleccionaron aquellas acciones que tenían como fecha de vencimiento el día 30 de abril de 2017; el seguimiento efectuado, conforme al Acta Administrativa No 07 del 09 de agosto de 2017, arroja los siguientes resultados:

- En relación con las acciones evaluadas con fecha de terminación vencida
  - En la identificada bajo el numeral 2.2.1.2.2. se encuentra que se realizaron las acciones de mejora, las cuales, a la fecha, muestran que hubo por parte de la entidad gestiones por cuanto su cumplimiento se ligó a la promulgación de un acto administrativo (Acuerdo 007 de 2016) por lo que se realizó la acción prevista<sup>19</sup>, pero no fue efectiva, es decir, que la acción planteada no subsana la causa del hallazgo, por lo cual queda inefectiva.
  - En relación con las acciones correctivas para subsanar la causa del hallazgo bajo el numeral 2.2.1.2.1, evidenciamos que si bien las obras y estudios

<sup>19</sup> Conforme al Acta Administrativa No 07 del 09 de agosto de 2017, cuyo fin era verificar el cumplimiento de las acciones correctivas de los citados hallazgos, la Oficina Asesora de Control Interno del IDIGER señala que Respecto al hallazgo 2.2.1.2.1. se expidió el Acuerdo 007 de julio de 2016; en su artículo 7 numerales 1,13 y 14 se incluyó la etapa de diseño como función en la Subdirección de Análisis de Riesgo y Cambio Climático.

fueron priorizados por parte del IDIGER, la labor no se hizo para todos los existentes (solo 13 desde el año 2011) y en el caso de los involucrados<sup>20</sup> en la mejora no se determinaron actividades, fechas, recursos y demás para trabajar y hacer realidad las necesidades establecidas en lo priorizado, por lo tanto esta acción se declara inefectiva.

En consecuencia, al ser inefectivas las dos acciones, en el capítulo de 3.1. Evaluación de Planes Programas y Proyectos, se establece una nueva observación bajo el numeral 3.1.3. “Observación administrativa, relacionada con la elaboración de estudios y diseños de obra que no cuentan con un plan que incorpore presupuesto, fecha, responsables y otros, a pesar de los recursos disponibles en cuentas del FONDIGER”

- En relación con hallazgos los cuales están en ejecución sus acciones correctivas, se evidenció, como parte de la auditoría, falencias y situaciones que reiteran lo detectado, dejan en evidencia nuevamente la condición de lo establecido en la correspondiente auditoria y que siguen afectando tanto el ejercicio auditor como la gestión del IDIGER.

Si bien las acciones correctivas se encuentran en ejecución fue evidente encontrar nuevas y serias fallas en relación con dos de estos hallazgos, uno con el tema del SECOP y otro por las deficiencias en el manejo documental de los archivos suministrados por la Entidad al Ente de Control.

a. En cuanto al SECOP

De conformidad con la evaluación realizada a los contratos seleccionados en la muestra y una vez verificado en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP, se encuentra que IDIGER no ha realizado la publicación de los documentos y los actos administrativos de los Procesos de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición o ha omitido dicho deber, sin embargo esta situación fáctica no será reportada como observación teniendo en cuenta que en auditorias pasadas, se ha formulado el hallazgo, frente a lo anterior la Entidad ha formulado varias acciones dentro de su Plan de Mejoramiento, a la fecha se encuentran vigentes 5 acciones de mejora en relación a la publicación extemporánea o la omisión de dicho deber.

Se presentan algunas situaciones evidenciadas en la revisión de los contratos objeto de la presente auditoria:

---

<sup>20</sup> Soportes entregados para el Acta Administrativa No 07 del 09 de agosto de 2017, cuyo fin era verificar el cumplimiento de las acciones correctivas de los hallazgos 2.2.1.2.1. y 2.2.1.2.2. Auditoria de regularidad, Vigencia 2015, PAD:2016.

CUADRO 33  
DOCUMENTOS QUE SE OMITIERON PUBLICAR Y/O PUBLICACION EXTEMPORANEA EN SECOP

No. DE CONTRATO	TIPO DE DOCUMENTO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN	DÍAS DE MORA
CONTRATO 78 DE 2014	Estudios Previos	16-jun-2014	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Acta de recibo a satisfacción	4-may-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Adición y prórroga No. 1	29-dic-2014	23-ene-2015	25
CONTRATO 477 DE 2015	Contrato de obra	29-dic-2015	7-ene-2016	9
	Oferta Ganadora	29-dic-2015	9-feb-2016	42
	Prórroga No. 1	24-jun-2016	25-jul-2016	31
	Acta de recibo a satisfacción	4-ago-2016	1-sep-2016	28
	Acta de inicio	28-mar-2016	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Anexo Técnico	29-oct-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
CONTRATO 470 DE 2014	Acta de suspensión	19-jun-2015	14-ago-2015	56
	Acta de reinicio	27-jul-2015	14-ago-2015	18
	Adición y prórroga	27-jul-2015	14-ago-2015	18
	Acta de liquidación	20-nov-2015	18-dic-2015	28
	Acta de inicio	9-mar-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Prórroga de la suspensión	16-jul-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Acta de recibo a satisfacción	26-oct-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
CONTRATO 291 DE 2015	Contrato	16-jun-2015	22-jun-2015	6
	Estudios previos	10-jun-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Acta de inicio	18-jun-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Acta de recibo a satisfacción	1-dic-2016	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
CONTRATO DE CONSULTORIA 467 DE 2014	Acta de liquidación	18-dic-2015	8-ene-2016	21
	Acta de inicio	17-feb-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Acta de recibo a satisfacción	14-dic-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
CONTRATO DE INTERVENTORIA 488 DE 2014	Contrato de interventoría	26-dic-2014	8-ene-2015	13
	Acta de liquidación	18-dic-2015	8-ene-2016	21
	Acta de inicio	17-feb-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Acta de recibo a satisfacción	14-dic-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
CONTRATO DE OBRA 438 DE 2014	Contrato de obra	19-nov-2014	26-mar-2015	127
	Prórroga No. 1	5-jun-2015	15-jul-2015	40
	Acta de liquidación	20-nov-2015	18-dic-2015	28
	Acta de inicio	9-mar-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Acta de reinicio	27-jul-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	

No. DE CONTRATO	TIPO DE DOCUMENTO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN	DÍAS DE MORA
	Adición y prórroga	27-jul-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Acta de recibo a satisfacción	26-oct-2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
CONTRATO 721 DE 2012	Contrato de obra	26-dic-2012	17-ene-2013	22
	Acta de liquidación	12-feb-2014	12-dic-2014	303
	Acta de inicio	30-ene-2013	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
CONTRATO 629 DE 2013	Acta de cierre	05/11/2013	12/11/2013	7
	Audiencia de adjudicación	09/12/2013	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Propuesta ganadora	09/12/2013	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Contrato	16/12/2013	22/08/2014	249
	Modificación 1	07/02/2014	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Acta de inicio	24/02/2014	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Prorroga 1	23/04/2014	22/08/2014	121
	Adición 1	16/05/2014	22/08/2014	98
	Prorroga 2	22/05/2014	22/08/2014	92
	Acta de recibo a satisfacción	03/06/2014	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Acta de liquidación	13/11/2014	03/12/2014	20
CONTRATO 387 DE 2014	Acta de visita de la obra	25/06/2014	28/07/2014	33
	Acto administrativo de adjudicación	28/08/2014	28/09/2014	31
	Propuesta ganadora	29/08/2014	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Acta de inicio	14/10/2014	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Acta de recibo a satisfacción	11/09/2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Acta de liquidación	16/10/2015	17/12/2015	62
CONTRATO 410 DE 2014	Propuesta ganadora	16/09/2014	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Contrato	29/09/2014	07/10/2014	5
	Acta de inicio	14/10/2014	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Acta de recibo a satisfacción	11/09/2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Acta de Liquidación	19/10/2015	26/10/2015	2
CONTRATO 483 DE 2015	Audiencia asignación de riesgos.	26/11/2015	09/12/2015	13
	Acta de cierre	03/12/2015	09/12/2015	6
	Contrato	30/12/2015	07/01/2016	8
	Acta de inicio	07/03/2016	04/08/2016	150
	Acta 1 de aprobación de precios no previstos	28/04/2016	NO SE ENCUENTRA PUBLICADA	
	Acta 2 de aprobación de precios no previstos	25/05/2016	04/08/2016	71



No. DE CONTRATO	TIPO DE DOCUMENTO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN	DÍAS DE MORA
	Acta de recibo a satisfacción	24/06/2016	04/08/2016	41
	Acta aclaratoria del contrato de obra	12/10/2016	24/11/2016	43
	Acta de liquidación	21/10/2016	24/11/2016	34
CONTRATO 191 DE 2015	Estudio previo	20/05/2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Contrato	28/05/2015	17/06/2015	20
	Acta de inicio	28/05/2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Informes mensuales	N/A	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
CONTRATO 485 DE 2015	Estudio previo	22/12/2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Contrato	30/12/2015	07/01/2016	3
	Acta de inicio	06/01/2016	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Prorroga	04/11/2016	23/11/2016	10
CONTRATO 125 DE 2015	Acta de inicio	18/03/2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Suspensión	15/09/2015	18/12/2015	91
	Prorroga suspensión	13/11/2015	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	
	Acta de reinicio	09/12/2015	08/01/2016	27
	Informes mensuales	N/A	NO SE ENCUENTRA PUBLICADO	

Fuente: Información suministrada por el IDIGER y análisis realizado por el equipo auditor en la página del SECOP.

Se recuerda a IDIGER conforme se dijo en el hallazgo que está en el plan de mejoramiento que la publicación de los contratos es una obligación legal sustentada en el párrafo 3° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, numeral 1 del párrafo 2 del numeral 4, artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, Ley 1712 de 2014 y artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, la publicación de contratos es obligatoria y continúa siendo regulada por las normas referentes a esa materia.

b. En relación con falencias en la Gestión Documental del IDIGER:

Al entregarse mediante oficio No 2017EE7067 del 20 de junio de 2017, los expedientes contractuales en físico, para su evaluación y al iniciarse la labor de auditoría se encuentra que las carpetas contentivas de los contratos suministrados no se entregaron foliadas ni en sus archivos existe un orden cronológico que facilite la evaluación de los mismos, entre otras situaciones, lo cual es una falla detectada en diversas auditorías, que se reitera en la presente. Dado lo señalado se procedió a levantar el Acta Administrativa No. 1 del 7 de julio de 2017, en la que se deja constancia de tal situación. En efecto, el IDIGER, a través de las funcionarias



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

delegadas para dicha Acta manifiestan no saber cuántos folios contiene cada una de las carpetas facilitadas, haciendo claridad que las carpetas de los años 2012 y 2013, no estaban bajo la custodia de la Oficina Jurídica, sino en el archivo definitivo de la entidad. Efectivamente, varios de los contratos cuentan con más de 30 carpetas que no se encuentran foliadas tal como lo señalan las normas relacionadas con el tema.

Debe precisarse que la Política Archivística contemplada por el Archivo General de la Nación la señala como el: "Conjunto de actividades administrativas y técnicas, tendientes a la planificación, manejo y organización de la documentación producida y recibida por las entidades, desde su origen hasta su destino final con el objeto de facilitar su utilización y conservación." (Subrayado fuera de texto).

#### 4.2 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

No se determinaron en este ejercicio auditor.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

## 5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	31	N.A	Planes, Programas y Proyectos 3.1.1 3.1.2 3.1.3  Contratación 3.2.2 3.2.3 3.2.4 3.2.5 3.2.6 3.2.7 3.2.8 3.2.9 3.2.10 3.2.11 3.2.12 3.2.13 3.2.14 3.2.15 3.2.16 3.2.17 3.2.18 3.2.19 3.2.20 3.2.21 3.2.22 3.2.23 3.2.24 3.2.25 3.2.27 3.2.28 3.2.29 3.2.30
2. DISCIPLINARIOS	18	N.A	Contratación 3.2.2 3.2.3 3.2.4 3.2.5 3.2.6 3.2.7 3.2.8 3.2.9 3.2.10 3.2.11 3.2.13 3.2.14



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
			3.2.17 3.2.18 3.2.19 3.2.20 3.2.21 3.2.30
3. PENALES	0	N.A	N.A
4. FISCALES	4	\$147.119.419,42	3.2.9 3.2.17 3.2.18 3.2.20

N.A.: No Aplica