

## INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE REGULARIDAD

*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*

CÓDIGO AUDITORÍA No. 22

Período Auditado 2018

PAD 2019

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá D.C., abril de 2019



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

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

*María Anayme Barón Durán*  
Contralora Auxiliar

*Pastor Humberto Borda García*  
Director Sectorial

*Héctor Gabriel Camelo Ramírez*  
Subdirector de Fiscalización

*Jaime Acevedo*  
Asesor

*Adriana Margarita López Palacio*  
Asesora

**Equipo de Auditoría:**

Gabriel Enrique Barreto González	Gerente 039 – 01
Carlos Papamija Diago	Gerente 039 – 01
Lina María Calderón Pérez	Profesional Especializado 222-07
Oneida Castro Hernández	Profesional Especializado 222-05 (E)
Luis Germán Cortés Ochoa	Profesional Especializado 222-05 (E)
Olga Yolanda Pinzón Zapata	Profesional Universitario 219-03
Lizzete Andrea Sánchez Bernal	Profesional Universitario 219-03
Estefanny Alejandra Avila Araujo	Profesional Universitario 219-01
Laura Carolina Nossa González	Contratista
Harvey Eduardo Franco Laverde	Contratista

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

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

## TABLA DE CONTENIDO

1.	DICTAMEN INTEGRAL .....	8
1.	RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN .....	9
1.1	Control de Gestión .....	10
1.2	Control de Resultados .....	12
1.3	Control Financiero .....	12
1.4	Concepto sobre la rendición y revisión de la cuenta.....	13
1.5	Opinión sobre los Estados Contables.....	13
1.6	Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno .....	13
1.7	Concepto sobre el fenecimiento .....	14
2.	ALCANCE DE LA AUDITORÍA .....	16
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	18
3.1	COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN .....	18
3.1.1	Factor Control Fiscal Interno .....	18
3.1.1.1	Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento del procedimiento para la aprobación de ítems no previstos, fijado en el numeral 23 del procedimiento de ejecución de obras código GMR-PD-01 Versión 4. ....	18
3.1.1.2	Hallazgo administrativo por inexactitud del Informe de Gestión de Proyectos Ambientales del PACA y la Información Contractual de los proyectos PACA. ....	21
3.1.1.3.	Hallazgo administrativo por incumplimiento de los lineamientos establecidos en el instructivo CBN-021, para la elaboración del informe de Balance social.....	23
3.1.1.4	Hallazgo administrativo, por omitir la notificación de cambio del supervisor del contrato de interventoría 212 de 2018. ....	25
3.1.1.5	Hallazgo administrativo por debilidades en el control de inventarios de los elementos recibidos en el marco del contrato 416 de 2017. ....	27
3.1.1.6	Hallazgo administrativo por ausencia de requisitos para los informes de supervisión contenido en el manual de contratación de la entidad, así como falta de	

<i>control frente a la cancelación de la contribución parafiscal al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC), en el marco de los contratos de obra. ....</i>	<i>30</i>
<i>3.1.2 Factor Plan de Mejoramiento .....</i>	<i>35</i>
<i>3.1.3 Factor Gestión Contractual.....</i>	<i>36</i>
<i>3.1.3.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal, por valor de \$94.037.479,85 y con presunta incidencia disciplinaria por sobrecostos en el contrato de obra No. 214 de 2018. ....</i>	<i>39</i>
<i>3.1.3.2 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$2.606.814 y presunta incidencia disciplinaria, por errores en el cálculo del factor multiplicador, en el contrato de consultoría 231 de 2018. ....</i>	<i>69</i>
<i>3.1.3.3. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal, por \$4.386.891 y presunta incidencia disciplinaria, por incluir en el factor multiplicador el componente denominado ICBF y cancelar dicho valor al contratista, sin que fuera ejecutado por el mismo, en el contrato de interventoría No. 213 de 2018. ....</i>	<i>77</i>
<i>3.1.3.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal, por valor de \$39.792.960 y presunta incidencia disciplinaria, por sobrecostos en el contrato de obra No. 318 de 2018. ....</i>	<i>83</i>
<i>3.1.3.5 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$10.967.227 y presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en la supervisión asociadas al seguimiento del factor multiplicador pactado en el marco del contrato de interventoría 212 de 2018. ....</i>	<i>90</i>
<i>3.1.3.6 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$18.083.800 y presunta incidencia disciplinaria, por diferencias en el cálculo de la administración del contrato de obra 321 de 2017.....</i>	<i>95</i>
<i>3.1.3.7 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$2.975.000 y presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en la supervisión asociadas al seguimiento del factor multiplicador pactado en el marco del contrato de interventoría 420 de 2017. ....</i>	<i>101</i>
<i>3.1.3.8 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no contar con análisis económicos y precios del mercado, para determinar el valor de los contratos de obra 214 de 2018, 318 de 2018, 211 de 2018, 321 de 2017 y contrato de consultoría 231 de 2018, violando el principio de planeación. ....</i>	<i>106</i>
<i>3.1.3.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento en la publicación en el Plan Anual de Adquisiciones de los contratos</i>	

de obra No. 416 de 2017, 211 de 2018 y 214 de 2018 y los contratos de interventoría No. 420 de 2017 y 212 de 2018. ....	115
3.1.3.10 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en la interventoría y la supervisión del contrato de obra No. 211 de 2018 relacionadas con la obtención de permisos y/o licencias .....	118
3.1.3.11 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de suficiencia en la garantía de responsabilidad civil exigida en el marco del contrato de obra 321 de 2017. ....	121
3.1.3.12 Hallazgo administrativo, por omitir una de las reglas pactadas en el pliego de condiciones en el marco del concurso de méritos No. IDIGER-CM-002-2017.....	122
3.1.3.13 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de exigencia, control y seguimiento de las garantías del contrato de obra No. 416 de 2018. ....	126
3.1.3.14 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por delegar una supervisión en el marco del contrato de obra 416 de 2017 .....	129
3.1.3.15 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por vulnerar el principio de transparencia en la subasta inversa IDIGER-SA-MC-014-2017 .....	131
3.1.3.16 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en la interventoría y supervisión del contrato de obra 416 de 2017 y contrato de interventoría 420 de 2017.....	133
3.1.3.17 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de seguimiento por parte de la interventoría e IDIGER frente a la cancelación de la contribución parafiscal al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC) dentro del contrato de obra 416 de 2017.....	136
3.1.3.18 Hallazgo administrativo por deficiencia en los controles de la supervisión y falencias en la planeación de los contratos de logística 345 de 2014 y 290 de 2018 .....	139
3.1.4 Factor Gestión presupuestal .....	141
3.1.4.1 Alcance y muestra de la auditoría. ....	141
3.1.4.2 Presupuesto y Ejecución de ingresos de IDIGER .....	142
3.1.4.3 Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversión .....	144
3.1.4.4 Cierre Presupuestal.....	148
3.1.4.5 Vigencias Futuras para el 2017.....	153

3.1.4.6. Análisis Presupuestal del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático- FONDIGER. ....	153
3.1.4.7. Cierre presupuestal .....	157
3.1.4.8. Concepto de Gestión Presupuestal.....	157
3.2 COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS .....	157
3.2.1 Factor Planes programas y proyectos. ....	157
3.2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la baja ejecución presupuestal de los proyectos de inversión 1158 y 1178, contraviniendo el principio de anualidad y planeación establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. ....	159
3.2.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por ejecutar recursos de los proyectos de inversión 1172, 1178, 1158 en gastos de funcionamiento, en el contrato No. 290 de 2018. ....	161
3.2.1.3 Hallazgo administrativo, por la desactualización de las fichas de Estadística Básica de Inversión -EBI y de los documentos de formulación de los Proyectos de inversión 1172, 1158, 1178 y 1166. ....	164
3.2.1.4 Hallazgo administrativo, por no contar con evaluación ex-post en los proyectos de inversión 1172, 1158, 1178 y 1166 que permitan determinar el cumplimiento de los objetivos del proyecto. ....	167
3.2.1.5 Hallazgo administrativo, por inconsistencias en el Diligenciamiento de la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI – D de los proyectos de inversión 1172 y 1178 .....	168
3.2.1.6 Hallazgo administrativo, por falencias en la clasificación de los contratos en relación a algunas de las metas de los proyectos de inversión.....	171
3.2.2 Gestión Ambiental .....	172
3.2.2.1 Hallazgo administrativo, por incumplimiento de la meta del proyecto PACA “Construir 16 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo (Adecuación hidrogeomorfológica de humedales y recuperación y control de la erosión de lagunas)” meta del Proyecto PACA Distrital 2016-2020. ....	172
3.2.3 Balance Social.....	175
3.2.4 Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS.....	175
3.2.4.1 Proyectos de inversión y metas en torno a implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS implementados, en el marco de la Agenda 2030 y del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 - 2020”.....	175

<i>3.2.4.1 Recursos y capacidades necesarios para llevar a cabo las acciones de los ODS implementados, en el marco de la Agenda 2030 y del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 — 2020”</i> .....	176
<i>3.2.4.3 Mecanismos para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre el progreso en la implementación de los ODS</i> .....	179
<b>3.3 CONTROL FINANCIERO</b> .....	182
<i>3.3.1. Factor Estados Contables</i> .....	182
<i>3.3.1.1 Hallazgo administrativo por diferencias presentadas en las cuentas 1-5-14 – Materiales y Suministros y 1-6-35 – Bienes Muebles en Bodega; con relación al ingreso de elementos al Almacén del Contrato de Obra 416 de 2017.</i> ....	184
<i>3.3.1.2 Hallazgo administrativo por no realizar la depuración contable del 100% en el término establecido en la Ley 1819 de 2016.</i> .....	187
<i>3.3.2. Gestión Financiera</i> .....	188
<i>3.3.3. Control Interno Contable</i> .....	189
<b>4. OTROS RESULTADOS</b> .....	191
<i>4.1. Explotación de Datos (Big Data)</i> .....	191
<b>5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA</b> .....	193



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

## 1. DICTAMEN INTEGRAL

Doctor  
RICHARD ALBERTO VARGAS HERNÁNDEZ  
Director General  
Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER  
Representante  
Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C. -  
FONDIGER  
Diagonal 47 # 77A-09 Int.11  
Código Postal 111071  
Bogotá, D.C

Ref.: Dictamen de Auditoría de Regularidad vigencia 2018

La Contraloría de Bogotá D.C. con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 42 de 1993, practicó Auditoría de Regularidad al Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER y Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – FONDIGER, evaluando los principios de economía, eficiencia y eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición; los resultados de los planes, programas y proyectos; la gestión contractual; la calidad y eficiencia del control fiscal interno; el cumplimiento al plan de mejoramiento; la gestión financiera a través del examen del Estado de situación financiera a 31 de diciembre de 2018 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018; la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizó conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. Igualmente, es responsable por la preparación y correcta presentación de los estados financieros de conformidad con las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el pronunciamiento sobre el fenecimiento (o no) de la cuenta, con fundamento en la aplicación de los sistemas de control de Gestión, Resultados y

Financiero, el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas, políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.; compatibles con las de general aceptación; por tanto, requirió, acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el dictamen integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del Sistema de Control Interno.

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría: se entregaron de forma incompleta los expedientes contractuales, toda vez que el 21 de enero de 2019 se facilitaron 16 expedientes, 4 de ellos en carpetas y folios específicos, que fueron aumentados al finalizar la auditoría con un número de folios considerables, que contenían información relevante, que no fueron objeto de verificación por este Ente de Control. Igualmente, se evidenció que los expedientes contractuales no se encontraban organizados de forma cronológica. Lo anterior evidencia la falta de cumplimiento de la Ley 594 de 2000. Aunado a lo anterior, en algunos casos, no se suministró la información completa y oportuna durante la ejecución, de forma que permitiera realizar evaluaciones completas a este Ente de Control, como fue el caso de las Fichas EBI, las cuales fueron solicitadas en sus diferentes versiones y solo hasta la comunicación del informe preliminar fueron entregadas. Por lo que la Contraloría se reserva el derecho de revisar el tema y pronunciarse al respecto en un próximo informe de auditoría, con relación a los hechos que pudieron ocurrir durante esta vigencia.

Las observaciones se dieron a conocer a la entidad en el informe preliminar de auditoría, la respuesta de la administración fue valorada y analizada tal como se señala en el Capítulo de resultados del presente informe de auditoría.

## **1. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN**

Producto de la evaluación realizada por este organismo de control, se determinaron los siguientes aspectos:

## 1.1 Control de Gestión

En el marco de los principios de economía, eficiencia y eficacia evaluados, los resultados del examen permiten establecer que en la vigencia 2018, se presentaron debilidades que afectaron la gestión adelantada por la entidad.

En materia del sistema del Control Fiscal Interno, no se evidenciaron suficientes y adecuados controles, especialmente en las actividades transversales de la entidad, para la protección de los recursos públicos y la materialización de los proyectos, así como en el cumplimiento de los ámbitos normativos que los regulan, lo que dificulta la eficacia y eficiencia en la gestión institucional.

En la evaluación adelantada al Control Fiscal Interno, el cual se encuentra inmerso en el Sistema de Control Fiscal Interno y que de acuerdo a la normatividad vigente, Decreto 1499 de 2017, *"Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015"*, éste corresponde a la Dimensión 7 y está ubicada en la tercera línea operativa de defensa de la Organización del IDIGER-FONDIGER.

El Control Fiscal Interno, permea desde la línea Estratégica correspondiente a la alta dirección, así como a las dos (2) líneas de defensa operativas restantes, en donde el ente de control evidenció desviaciones en la inexactitud del Informe de Gestión de Proyectos Ambientales del PACA y la Información Contractual de los proyectos PACA; el incumplimiento del procedimiento de fijación de ítems no previstos en los contratos de obra; incumplimiento de los lineamientos establecidos en el instructivo CBN-021, para la elaboración del informe de Balance social: omisión en la notificación de cambio del supervisor del contrato de interventoría No 212 de 2018; debilidades en el control de inventarios de los elementos recibidos en el marco del contrato No 416 de 2017; ausencia de requisitos para los informes de supervisión en el manual de contratación de la entidad, así como falta de control frente a la cancelación de la contribución parafiscal al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC), en el marco de los contratos de obra.

En el Control Fiscal Interno, en lo relacionado con la Gestión Presupuestal, la entidad cuenta con los instrumentos que le permiten la evaluación de la gestión, hacer seguimiento y tomar decisiones con respecto al manejo de los recursos, tanto de funcionamiento como de inversión. Estos instrumentos, tales como, riesgos identificados, controles al interior de los procedimientos vigentes, indicadores de gestión y de resultado, permiten evidenciar debilidades en el Control interno, en la actividad de los pasivos exigibles en la aplicación del control relacionado con el envío

de la comunicación, para que se adelante la gestión del pago de éstos. Así mismo, se observa la falta de planeación en el manejo de los recursos en los proyectos de inversión, que se ve reflejada en su baja ejecución, principalmente en aquel que tuvo la mayor asignación durante la vigencia objeto de estudio.

De otra parte, se observó que el porcentaje de avance del indicador formulado en el Plan de Acción de la entidad para la vigencia 2018, *"Realizar las pruebas requeridas para la implementación del aplicativo de presupuesto para FONDIGER"*, al cierre de la vigencia, alcanzó un porcentaje del 70%, evidenciando que al riesgo planteado por la misma entidad, *"falta de control efectivo de la información presupuestal de FONDIGER"*, no se le ha dado solución en su totalidad, situación que puede incidir en la confiabilidad de las operaciones y sus registros.

Así mismo, se hace necesaria una planeación más precisa en las proyecciones de la ejecución presupuestal y de pagos, como parte del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC y por ende, una gestión más eficaz y eficiente de los recursos programados, debido a que esta situación impacta en la ejecución y en el cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión, afectando la eficiencia de la gestión presupuestal, parte relevante en la organización para cumplir con la misión de la entidad.

En este orden de ideas, en el Factor de Gestión Presupuestal la entidad, tiene los instrumentos documentados y los aplica para adelantar un control interno en el área. Sin embargo, se observó algunas falencias como las descritas anteriormente, que ameritan correctivos por parte de la administración.

En relación con el Plan de Mejoramiento, se establece que las acciones implementadas por el IDIGER - FONDIGER, se cumplen, no obstante, se encontraron tres acciones que no contribuyen al mejoramiento continuo de la gestión ni al adecuado uso de los recursos públicos, es decir, en estos casos no se eliminó la causa del respectivo hallazgo, de modo que frente a las mismas, la gestión resultó inefectiva.

Respecto a la Gestión Contractual, si bien de manera general se cumplen requisitos formales previstos en el respectivo marco normativo, se presentaron debilidades en la etapa de planeación relacionadas con los análisis económicos y precios de mercado de los procesos contractuales, la ausencia de estudios serios y completos que no determinan de manera objetiva el valor del contrato, generaron detrimentos patrimoniales por sobrecostos y errores en el cálculo del factor multiplicador.

En materia de garantías, hay casos en los cuales las mismas no fueron constituidas y actualizadas de conformidad con el marco normativo, como ocurrió con las pólizas de responsabilidad civil extracontractual.

Aun se siguen presentando casos en los cuales no se publican en el Plan Anual de Adquisiciones, las necesidades que tienen fuente de financiación recursos de FONDIGER.

El seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los contratistas, la obtención de permisos y licencias y el seguimiento a la cancelación de la contribución al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria para la Construcción FIC, fueron debilidades encontradas en la supervisión y la interventoría de los contratos.

Frente a los contratos de prestación de servicios cuyo objeto está relacionado con el apoyo logístico, humano y de servicios, se presenta ausencia de controles que permitan al supervisor, Entes de Control y la ciudadanía determinar el cumplimiento del objeto, toda vez que en dichos contratos no se establece la entrega de informes por parte del contratista que soporten la ejecución contractual. Igualmente, en la etapa precontractual no se establecen condiciones o criterios claros que permitan establecer el accionar de la entidad cuando los refrigerios o almuerzos son solicitados al contratista y no se utilizan en su totalidad por cuanto no asisten al evento la totalidad de personas planeadas. Lo anterior genera una actuación antieconómica toda vez que la entidad puede pagar valores superiores a lo realmente requerido.

## **1.2 Control de Resultados**

En desarrollo del ejercicio auditor, se establecieron debilidades frente a los principios de eficacia y eficiencia evaluados, respecto del cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, el Balance Social y la Gestión Ambiental, de conformidad con los resultados y según la misionalidad de la entidad, además de los objetivos de los Proyectos de Inversión para la vigencia auditada.

Con respecto al Plan de Desarrollo, Planes, Programas y Proyectos, el Balance Social y la Gestión Ambiental, no se materializa adecuadamente el cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, teniendo en cuenta los resultados que deben armonizarse con la misión, los objetivos de los Proyectos de Inversión y las metas previstas para la vigencia 2018. Los aspectos correspondientes a este componente, se plasman en el capítulo *"Resultados de la Auditoría"* del informe.

## **1.3 Control Financiero**

La evaluación de los estados Contables del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER; con corte a 31 de diciembre de 2018, se practicó teniendo en cuenta los programas de auditoría e incluyó pruebas selectivas de acuerdo con las

normas de auditoría generalmente aceptadas en Colombia y las disposiciones emanadas por el Contador General de la Nación y el Contador de Bogotá.

Se presentan diferencias entre los valores totales con AIU<sup>1</sup>, del Acta de recibo a Satisfacción del contrato No. 416 de 2017 y los comprobantes de ingreso al Almacén.

El IDIGER, tenía partidas contables por depurar por valor absoluto de \$145.391.755.692 y a 31 de diciembre de 2018, el grado de avance fue del 99,828%; quedando pendiente por depurar el valor de \$250.749.769, que corresponde al 0,172%.

#### **1.4 Concepto sobre la rendición y revisión de la cuenta**

El Representante Legal del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático, rindió la cuenta anual consolidada por la vigencia fiscal del 2018, dentro de los plazos previstos en la Resolución 11 del 28 de febrero de 2014, presentada a la Contraloría de Bogotá a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF, con fecha de recepción 15 de febrero de 2019, dando cumplimiento a lo establecido en los procedimientos y disposiciones legales que para tal efecto ha establecido la Contraloría de Bogotá D.C..

#### **1.5 Opinión sobre los Estados Contables**

##### **Opinión Limpia**

En nuestra opinión, los estados contables arriba mencionados, presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación financiera del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER, a 31 de diciembre de 2018, así como los resultados de las operaciones por el año terminado en esa fecha, de conformidad con los principios y normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad prescritas por las autoridades competentes y los principio de contabilidad generalmente aceptados en Colombia o prescritos por el Contador General.

#### **1.6 Concepto sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno**

Corresponde a la Contraloría conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades, en cumplimiento del numeral 6 del Artículo 268 de la Constitución Política.

---

<sup>1</sup> Administración, Imprevistos y Utilidades

El control fiscal interno implementado en el IDIGER-FONDIGER en cumplimiento de los objetivos del sistema de control interno y de los principios de la gestión fiscal, obtuvo una calificación del 90.08%, porcentaje que permite evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, garantizan su protección y adecuado uso; así mismo permite el logro de los objetivos institucionales.

En la evaluación del sistema de control fiscal interno en cada uno de los factores evaluados, se encontraron falencias relacionadas con:

- Incumplimiento del procedimiento para la aprobación de ítems no previstos, fijado en el numeral 23 del procedimiento de ejecución de obras código GMR-PD-01 Versión 4.
- Inexactitud del Informe de Gestión de Proyectos Ambientales del PACA y la Información Contractual de los proyectos PACA.
- Incumplimiento de los lineamientos establecidos en el instructivo CBN-021, para la elaboración del informe de Balance social.
- Omisión en la notificación de cambio del supervisor del contrato de interventoría 212 de 2018.
- Debilidades en el control de inventarios de los elementos recibidos en el marco del contrato 416 de 2017
- Ausencia de requisitos para los informes de supervisión contenido en el manual de contratación de la entidad, así como falta de control frente a la cancelación de la contribución parafiscal al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC), en el marco de los contratos de obra.

Estos resultados se soportan en los hallazgos de auditoría determinados en la evaluación al control fiscal interno realizada a los diferentes factores durante la ejecución de la auditoría.

### **1.7 Concepto sobre el fenecimiento**

Los resultados descritos en los numerales anteriores, producto de la aplicación de los sistemas de control de gestión, de resultados y financiero permiten establecer que la gestión fiscal de la vigencia 2018 realizada por el IDIGER-FONDIGER; en cumplimiento de su misión, objetivos, planes y programas, se ajustó a los principios de economía, eficiencia y eficacia evaluados.

Con fundamento en lo anterior, la Contraloría de Bogotá D.C. concluye que la cuenta correspondiente a la vigencia 2018, auditada se FENECE.

## Presentación del Plan de mejoramiento

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita subsanar las causas de los hallazgos, en el menor tiempo posible, dando cumplimiento a los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, (según art. 8º de la Resolución 012 del 28 de febrero de 2018 de este organismo de control), en la forma, términos y contenido previstos por la Contraloría de Bogotá D.C.. El incumplimiento a este requerimiento 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 formuladas, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C.

El presente informe contiene los resultados y hallazgos evidenciados por este Organismo de Control. *"Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal<sup>2</sup>".*

Atentamente,



**PASTOR HUMBERTO BORDA GARCÍA**

Director Técnico Sectorial de Fiscalización Hábitat y Ambiente

Revisó: Héctor Gabriel Camelo – Subdirector de Fiscalización Ambiente  
Carlos Alberto Papamija Diago- Gerente 039-01  
Gabriel Enrique Barreto González - Gerente 039-04  
Jaime Acevedo – Asesor  
Adriana Margarita López Palacio – Asesor

Elaboró: Equipo Auditor

<sup>2</sup> Artículo 17 ley 42 de 1993. Se mantiene en el evento de obtener el fenecimiento de la cuenta en caso contrario se debe retirar.

## 2. ALCANCE DE LA AUDITORÍA

La evaluación de la gestión fiscal 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-, se realiza de manera posterior y selectiva, a partir de una muestra representativa, mediante la aplicación de las normas de auditoría de general aceptación, el examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para determinar la confiabilidad de las cifras, la legalidad de las operaciones, la revisión de la cuenta, la economía y eficiencia con que actuó el gestor público, con el fin de opinar sobre los estados financieros, conceptuar sobre la calidad y eficiencia del Control Fiscal Interno y emitir el fenecimiento o no de la cuenta correspondiente a la vigencia auditada.

De conformidad con su naturaleza, acto de creación y teniendo en cuenta el Acuerdo 546 de 2013 expedido por el Concejo de Bogotá, D.C., el cual ordenó la transformación del Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá, D.C., -FOPAE-, en el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –IDIGER. En el mismo Acuerdo 546 de 2013 fue creado el Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C. – FONDIGER-.

IDIGER hace parte de la Administración Distrital y tiene la siguiente misión, según lo establece la página web institucional: “Ejecutamos, orientamos, y coordinamos acciones para la reducción del riesgo de desastres, el manejo de emergencias y la adaptación al cambio climático, contribuyendo al desarrollo sostenible de la ciudad y a la protección y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.”

La evaluación en la auditoría de regularidad, incluye los siguientes componentes y factores:

**Cuadro No. 1**  
**Matriz de Calificación de la Gestión Fiscal**

COMPONENTE	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	FACTOR	PONDERACIÓN	PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN FISCAL		
				EFICACIA	EFICIENCIA	ECONOMÍA
CONTROL DE GESTIÓN (50%)	Es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad <sup>3</sup>	Control fiscal interno	20%	X	X	
		Plan de mejoramiento	10%	X		
		Gestión contractual	60%	X	X	X
		Gestión presupuestal	10%		X	

<sup>3</sup>Ley 42 de 1993, artículo 12.

COMPONENTE	OBJETIVO DE EVALUACIÓN	FACTOR	PONDERACIÓN	PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN FISCAL		
				EFICACIA	EFICIENCIA	ECONOMÍA
<b>CONTROL DE RESULTADOS (30%)</b>	Es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de vigilancia logran sus objetivos y cumplen sus planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un periodo determinado. <sup>4</sup>	Planes programas y proyectos. Gestión ambiental	100%	X	X	
<b>CONTROL FINANCIERO (20%)</b>	Es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad generalmente aceptados o prescritos por el Contador General de la Nación. <sup>5</sup>	Estados contables	70%	X		
		Gestión financiera	30%		X	

Fuente: Contraloría de Bogotá, D.C., Formato PVCGF-04-06; documento PVCGF-04 versión 13.0

<sup>4</sup>Ley 42 de 1993, artículo 13.

<sup>5</sup>Ley 42 de 1993, artículo 10.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 COMPONENTE CONTROL DE GESTIÓN

##### 3.1.1 Factor Control Fiscal Interno

El Factor Control Fiscal Interno, permite al organismo de Control conceptuar sobre la calidad y eficiencia de la gestión adelantada por la administración de los recursos durante la vigencia fiscal 2018, tanto por el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático-IDIGER, como por el Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático-FONDIGER.

Para dicha evaluación se tiene en cuenta cada uno de los factores inmersos en el proceso auditor, aquellos instrumentos que le permiten a la entidad verificar sus controles e indicadores tales como: el mapa de riesgo institucional, mapa anticorrupción, mapa de procesos, procedimientos, auditorías adelantadas por la Oficina Asesora de Control Interno, entre otros.

*3.1.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento del procedimiento para la aprobación de ítems no previstos, fijado en el numeral 23 del procedimiento de ejecución de obras código GMR-PD-01 Versión 4.*

En el sistema de control de Calidad, se encuentra el procedimiento denominado “Ejecución de obras de mitigación de riesgos” versión 4, aprobado el 12 de diciembre de 2017, el cual en la actividad 23 dispone:

**“Modificaciones Contractuales**

*Documento presentado por la firma interventora para modificar, prorrogar, suspender, reiniciar, adicionar entre otros, las condiciones contractuales iniciales del contrato de obra o de interventoría.*

- 1. Solicitud por parte del Contratista Constructor para ser avalado y aprobado por la firma interventora.*
  - 2. Solicitud Escrita de la firma interventora a la Entidad, presentando la justificación técnica, jurídica, legal y financiera de la modificación.*
  - 3. Visto bueno y trámite por parte de la Entidad.*
  - 4. Archivo a carpeta contractual.*
- Actualización de la vigencia de las garantías”*

El día 19 de marzo de 2019, a través del oficio No. 2-2019-05839, este órgano de control solicitó: *“Indicar si existe un procedimiento para la aprobación de ítems no previstos, si la respuesta es positiva, descríbalo e informe si el mismo se encuentra aprobado por el Sistema Integrado de Gestión de Calidad de la Entidad.”* A lo anterior la entidad señaló: *“El procedimiento para la aprobación de ítems no previstos es el siguiente: (Anexo Punto 2)*

- *Solicitud del contratista de obra al interventor de la obra de los previos no previstos*
- *Elaboración de los análisis de precios no previstos por el contratista.*
- *Si los insumos de los análisis unitarios nuevos son contractuales se utilizan estos precios*
- *Si no hay precios del insumo contractual se debe anexar tres cotizaciones de los insumos a utilizar.*
- *Verificación por parte de la interventoría del cumplimiento en el costo de los insumos y aprobación de los mismos.*
- *Elaboración del acta de los ítems de precios no previstos en el formato de la entidad firmado por la interventoría y el contratista y radicarlo a la entidad para verificación del supervisor del contrato”.*

Dentro de la revisión realizada por este órgano de control, se observó que en el contrato de obra No 214 de 2018, se aprobaron 24 ítems no previstos, sin embargo, la entidad no cumple con lo señalado en el procedimiento, en lo relacionado con anexar 3 cotizaciones de los insumos a utilizar.

Igualmente incumple la revisión de la obligación específica contractual No. 32 contenida en el contrato No 213 de 2018, el cual tuvo como objeto realizar la interventoría al contrato de obra No 214 de 2018 y que señala: *“(…) El contratista tiene las siguientes obligaciones específicas: 32. Efectuar el análisis de precios unitarios de dichas actividades, asegurándose de su correspondencia con los precios del mercado y de la propuesta del contratista y con base en lo anterior aprobar o desaprobar los precios unitarios presentados por el contratista, para aquellas actividades que no se encuentran expresamente pactadas en el contrato de obra, pero que deban realizarse. La interventoría deberá presentar adicionalmente a dichos precios unitarios, la justificación, especificación técnica y tres cotizaciones que soporten el nuevo APU, que fueron aprobados por el contratista; junto con el informe mensual correspondiente, para conocimiento y visto bueno del supervisor designado por la Entidad, previo al inicio de cualquier actividad adición, se debe contar con la respectiva modificación contractual y respaldo presupuestal.”* (Subrayado fuera de texto)

La misma situación fue evidenciada en el contrato de obra No 318 de 2018, toda vez, que en la ejecución se aprobaron 3 ítems no previstos, sin que se encontrara

en el expediente contractual evidencia de las cotizaciones presentadas para determinar el valor de los mismos.

Lo descrito se genera por la falta de control y supervisión realizada por la entidad a los contratos de obra.

Lo anterior, conlleva al incumplimiento del principio de economía, planeación y transparencia, igualmente del Artículo 2, literales a), b), c), e) y f) de la Ley 87 de 1993, del procedimiento No. GMR-PD-01, Versión 4 - Ejecución de obras de mitigación de riesgos. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en los artículos 34 y 35 la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 2019EE4538 de fecha 08 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, el IDIGER señaló que *“Para el contrato de obra No 214 de 2018, se aprobaron 24 ítems no previstos, siguiendo lo establecido en el procedimiento de obras de mitigación y las obligaciones pactadas en los contratos de obra e Interventoría, dado que es esta última la encargada de verificar, analizar y aprobar las Actividades No previstas que surjan de la ejecución de la obra.*

*Referente a las tres cotizaciones, se aclara que no todos los No previstos requieren de éstas, en razón a que algunos corresponden a precios que están en el Visor de Precios del IDU, el cual se usa como referente. Como evidencia de lo anteriormente expuesto se anexan el radicado del acta de precios no previstos allegado por parte de la interventoría y el oficio de aprobación del mismo.”*

Este Ente de Control evaluó los soportes entregados por la entidad, encontrando que no se cumple con los procedimientos señalados por IDIGER, toda vez que no hay acta de aprobación de los ítems no previstos NP 20, NP 21 y NP 22, igualmente se observó que solo 4 ítems presentan soporte (precios IDU), sin embargo estos no son legibles y de los 20 ítems no previstos restantes, no se adjuntan soportes que determinen el valor real de los mismos.

Así mismo, en ninguno de los casos, se encuentra la solicitud realizada por el contratista, ni la justificación técnica, jurídica y financiera, que determine la necesidad de la ejecución de los ítems no previstos.

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.

### *3.1.1.2 Hallazgo administrativo por inexactitud del Informe de Gestión de Proyectos Ambientales del PACA y la Información Contractual de los proyectos PACA.*

El Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA<sup>6</sup>, *“Es el instrumento de planificación estratégica de corto plazo de Bogotá, D.C., que viabiliza el beneficio ambiental en la ciudad, resultado de la gestión ambiental realizada por las entidades distritales que, en el Plan de Desarrollo vigente, desarrollan acciones ambientales complementarias”*

Mediante el Decreto 723 de 2017, se adoptó el PACA 2016-2020, en el cual el IDIGER como entidad Distrital que desarrolla acciones ambientales, complementarias a las realizadas por la autoridad ambiental, formuló su PACA institucional en el que destinó para cada vigencia la asignación presupuestal, para garantizar el cumplimiento de las metas programadas para el cuatrienio.

Al verificar la concordancia entre el *“PLAN DE ACCIÓN CUATRIENAL AMBIENTAL DISTRITAL 2016-2020 – BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS”* contenido en la *“Formulación del PACA Distrital Bogotá Mejor Para Todos”* y lo presentado a través de los formatos CB-1111-4 y el Documento Electrónico CBN-1111-2, se estableció lo siguiente:

En el PACA. *“Bogotá Mejor para Todos”*, el IDIGER inscribió el Proyecto 1158: Reducción del riego y adaptación al cambio climático a través de la ejecución de tres metas:

1. Construir 16 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo
2. Reasentar 286 familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable
3. Beneficiar 2.000.000 Habitantes a través de participación, capacitación, educación y comunicación en gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático.

El IDIGER reportó a través de los formatos CB-1111-4 y el Documento Electrónico CBN-1111-2, información relacionada únicamente con la realización de la meta 1: *“Construir 16 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo”*, la que ejecutó a través de la celebración de tres contratos 347, 360 y 403 de 2018.

---

<sup>6</sup> Decreto 815 de 2017, Por medio del cual se establecen “Lineamientos para la formulación e implementación de los instrumentos operativos de planeación ambiental del Distrito PACA, PAL y PIGA y se dictan otras disposiciones”.

De acuerdo con lo anterior, la entidad no reportó a la Contraloría, haber ejecutado las metas: “2. *Reasentar 286 familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable*” y “3. *Beneficiar 2.000.000 Habitantes a través de participación, capacitación, educación y comunicación en gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático*”; tal como está determinado en el PACA 2016-2020, el cual se proyectó en magnitud y en presupuesto para la vigencia 2018.

La entidad, no presentó información que evidenciara cómo se dio el avance en el cumplimiento de la ejecución física y presupuestal de estas dos metas consignadas en el PACA 2016-2020, a pesar de haber programado ejecución en magnitud para la vigencia 2018.

Conforme con lo descrito, la información reportada, no permitió evidenciar el alcance de la totalidad de las metas programadas y ejecutadas, con las cuales dieron cumplimiento a los proyectos de inversión directa que hacen parte del PACA, como tampoco los resultados obtenidos en la vigencia reportada, ni reportó la información completa de los contratos y/o convenios o actividades celebradas con los recursos de inversión o gastos de funcionamiento, que se ejecutaron para alcanzar las metas ambientales formuladas durante la vigencia fiscal.

Lo anterior, evidencia deficiencias en el control de la información reportada, ocasionando errores en el contenido de los documentos.

La situación descrita, vulnera lo consagrado en el Decreto Distrital 723 de 2017, mediante el cual se adopta el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA - 2016-2020, así como la Resolución Reglamentaria 011 de 2014, que fue modificada parcialmente por la resolución No 004 de 2016, de la Contraloría de Bogotá - Rendición de Cuenta y Presentación de informes y el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, al no asegurar la confiabilidad de la información y de sus registros.

### **Análisis de la Respuesta:**

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER mediante el radicado ante la Contraloría de Bogotá D.C. No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, la entidad señaló respecto de la meta “*Reasentar 286 familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable*”, que se ejecutó con recursos del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático- FONDIGER, que no hacen parte del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” al no corresponder al presupuesto del IDIGER.

De acuerdo con lo anterior, esta acción no debería hacer parte del PACA del Distrito Capital 2016 – 2020, puesto que de acuerdo con el Decreto 815 de 2017, por medio del cual se establecen *“Lineamientos para la formulación e implementación de los instrumentos operativos de planeación ambiental del Distrito PACA, PAL y PIGA y se dictan otras disposiciones”*, establece en el artículo 5, que el PACA *“Es el instrumento de planeación de corto plazo que visibiliza el beneficio ambiental en la ciudad, resultado de la gestión ambiental realizada por la entidades que, en el marco del Plan de Desarrollo vigente, desarrollan acciones ambientales complementarias.”*

Así mismo, la entidad informó que realizó una evaluación interna donde se definió con el apoyo de SDA, el ajuste al PACA Institucional, en la cual sólo se dejó las acciones ambientales de la meta: *“Construir 17 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo”*. El IDIGER anexa 4 actas donde se tratan temas relacionados con el PACA institucional, sin embargo solo en el acta del 21 de febrero de 2019, es donde se evidencia el acompañamiento de la SDA para ajustes al PACA y seguimiento de la vigencia 2018.

Lo anterior indica que para la vigencia 2018, el PACA del IDIGER no fue objeto de modificaciones pues solo hasta febrero de 2019 se realizó el acompañamiento por parte de la SDA.

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

*3.1.1.3. Hallazgo administrativo por incumplimiento de los lineamientos establecidos en el instructivo CBN-021, para la elaboración del informe de Balance social.*

El instructivo para realizar la elaboración del informe de balance social CBN-0021, indica los lineamientos con los cuales el sujeto de control debe rendir la cuenta a la Contraloría de Bogotá.

Dicho instructivo señala en el numeral uno (1) lo siguiente: *“el balance social debe tratar una sola problemática social”*, no obstante al realizar la evaluación de dicho ítem, se observa tres (3) problemáticas sociales diferentes identificadas por la Entidad como se señala a continuación:

1. *“La población del Distrito Capital está localizada en lugares expuestos a diferentes amenazas de origen natural, así como a las resultantes de las diferentes actividades que se desarrollan en la ciudad, para lo cual se requiere contar con el conocimiento que permita gestionar adecuadamente los riesgos resultantes para prevenir su materialización y/o reducir sus consecuencias*

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

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

2. *Una de las actividades con las que cuenta el IDIGER para incentivar la norma sismo resistente y el reforzamiento estructural de las viviendas de la ciudad, es lo que se conoce como “Charla Diaria”, dirigida a la ciudadanía en general. Como estrategia para el logro de la meta plan de desarrollo, asociada con la promoción del cumplimiento de la norma de sismo resistencia y el reforzamiento estructural, la Entidad implementó la charla diaria, que es un espacio que tiene como finalidad aproximar a la comunidad al conocimiento del riesgo sísmico, en especial a lo relacionado con las causas de los terremotos, la identificación de medidas para reducir la vulnerabilidad física y social, así como al reconocimiento de medidas de preparación para responder ante posibles emergencias ocasionadas por sismos.*
3. *Las personas afectadas por deslizamientos e inundaciones fueron 3.430, las afectadas por incendios estructurales 1.212, la suma de estos eventos es decir por fenómenos de remoción en masa e incendios estructurales fueron en total 4.642 personas afectadas y por otros eventos 13.991, para un total de 18.633. La finalidad atender al 100% de la población afectada por emergencias y desastres con respuesta integral y coordinada del SDGR-CC”.*

Por otra parte, no se realizó la identificación de la población a atender ni la atendida durante la vigencia con respecto al Proyecto de inversión 1172:

*“Población total afectada*

- *Población del Distrito que pueda resultar afectada por la ocurrencia de un sismo.*
- *Población del Distrito interesada en información sobre los escenarios de riesgo de la ciudad.*
- *Población del Distrito expuesta a los efectos de diferentes amenazas.*
- *Población del Distrito interesada en información sobre las condiciones de amenazas y riesgos de sitios particulares.*
- *Población del Distrito interesada en realizar desarrollos urbanísticos y arquitectónicos.*
- *Población del Distrito interesada en el monitoreo de riesgos de la ciudad.”*

No obstante la anterior descripción, las metas del Proyecto de inversión 1172, contemplan dentro de su formulación un impacto medible en la población, es decir, a cuantas personas y a quienes va dirigida su ejecución, debido a que su cumplimiento implicó la identificación de zonas priorizadas, emisión de documentos técnicos, actualización de planos normativos, entre otros.

Lo descrito, se originó por un inadecuado seguimiento de los lineamientos establecidos por la Contraloría de Bogotá en el instructivo “BALANCE SOCIAL CBN-0021”, incumpliendo lo descrito en el Resolución Reglamentaria 011 de 2014.

Lo anterior va en contravía de lo señalado en el parágrafo del artículo 34 capítulo 1, título IV de la Resolución Reglamentaria 011 de 2014, así como los literales a), b), c), d), e) y f), del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

### **Análisis de la respuesta:**

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER mediante el radicado ante la Contraloría de Bogotá D.C. No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, se evidenció la identificación de la problemática social planteada, no obstante no se cumple a cabalidad lo mencionado en el “*INSTRUCTIVO PARA DILIGENCIAR EL DOCUMENTO BALANCE SOCIAL CBN-0021*”, donde se indica que se deberá identificar:

*“-Población total afectada: hace referencia a las estadísticas oficiales del problema social en la ciudad o localidad, línea base del último diagnóstico, que sirvió de base para la formulación del plan, proyecto, meta o actividad.*

*-Población a atender en la vigencia: describa la población que la entidad programó atender durante la vigencia, de acuerdo a los criterios de focalización de grupos poblacionales.*

*-Población atendida en la vigencia: registre el número de personas atendidas por la entidad en la vigencia reportada (ciudadanos, grupos etarios, sexo, adulto mayor, etc.) siempre debe corresponder a los ciudadanos incluidos dentro de la población a atender.”*

A su vez indica en relación a la población indirecta que: *Para este caso se debe hacer una proyección de acuerdo a la localización y tamaño o capacidad de la obra o equipamiento. En el ejemplo se puede hablar que el puente peatonal beneficia a la población de la(s) UPZ(s) donde se construya”.*

En consecuencia, la respuesta no desvirtúa la observación y se ratifica como hallazgo administrativo el cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

#### *3.1.1.4 Hallazgo administrativo, por omitir la notificación de cambio del supervisor del contrato de interventoría 212 de 2018.*

El 1 de febrero de 2018 se suscribió el contrato de interventoría 212 de 2018 cuyo objeto fue: *“Interventoría administrativa, técnica, financiera, social y ambiental para la construcción de las obras de estabilización y drenaje en el polígono altos de la Estancia fase 3 sector inferior la Carbonera Localidad Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.”.*

El contrato contó con supervisión como lo establece el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, la cual fue establecida en el numeral 15 de los estudios previos, donde se estableció que: *“será ejercido por quien el profesional especializado 222-29 del grupo de obras o por quien designe el director general del IDIGER”*. En el numeral 2.6 del contrato se estableció que la supervisión: *“será ejercida por el profesional especializado 222-29 del grupo de obras o por quien designe el director general del IDIGER”*.

El 6 de febrero de 2018, mediante comunicación interna suscrita por el Director General se notificó a un contratista como supervisor del contrato, así mismo en esta fecha, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica delegó al Profesional Especializado 222-29 Grupo de Obras como supervisor del contrato.

Mediante comunicación 2019EE929 del 1 de febrero de 2019, la entidad informó que el profesional Especializado 222-29: *“no ejerció la supervisión del contrato, como se evidencia en el archivo del mismo, es por ello que la comunicación suscrita por la entonces Jefe de la Oficina Jurídica, no surtió efectos jurídicos.”*

Durante la ejecución del contrato de interventoría, se observa que quien fungió como supervisor del contrato, fue el contratista delegado por el Director General. Sin embargo, no se observa que el Profesional Especializado 222-29, realizara las labores de supervisión, tal como lo expresa la entidad en su comunicación del 1 de febrero de 2019, el documento de su delegación no surtió efectos jurídicos.

Este Órgano de Control, observa que teniendo en cuenta el rol de la supervisión, IDIGER, debió realizar la notificación por escrito al Profesional Especializado 222-29, del cambio de supervisor, dado que de conformidad con los soportes del expediente el contrato tuvo dos supervisores, sin que uno de ellos fungiera como tal.

Lo anterior, se presenta por debilidades en los sistemas de gestión y control y los procedimientos establecidos para la notificación a la supervisión.

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

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se aceptan los argumentos dado que

aunque la entidad reporta que el profesional especializado 222-26 “tenía claro que el no ejercería las funciones como Supervisor, es así que en comunicación interna de fecha 26 de febrero de 2018 remite a la Oficina Asesora Jurídica, el acta de inicio de dicho contrato”. (Subrayado fuera de texto), no se desvirtúa la observación dado que la entidad no notificó al profesional especializado 222-26 del cambio de supervisor.

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

*3.1.1.5 Hallazgo administrativo por debilidades en el control de inventarios de los elementos recibidos en el marco del contrato 416 de 2017.*

### Caso 1

Con motivo del contrato de obra No. 416 de 2017, ingresaron al almacén diferentes elementos de conformidad con lo establecido en las actas de recibo a satisfacción del 15 y 30 de enero del 2018. Los ingresos se realizaron conforme al comprobante No. 29 del 7 de marzo de 2018.

El 21 de febrero de 2019, este Órgano de Control, realizó inspección visual al sitio donde se ejecutó el contrato, encontrando las siguientes observaciones:

**Cuadro No. 2**  
**Diferencias de inventario encontradas en el marco del contrato 416 de 2017**

Ítem según acta de recibo	Elemento	Cant	Placa de inventario	Observaciones
11.2	Soportes dobles para monitores de PC	6	Sin placa	En el comprobante de ingreso al almacén se reportan sin placa, sin embargo, en la visita se observó que los elementos tienen las siguientes placas de almacén: 21167, 21168, 21169 y 21170; placas estas que corresponden al soporte push out para monitor.
12.5	Cortina black out de 1.70 x 2.10	3	Sin placa	En el ingreso al almacén se relaciona 1 unidad, sin embargo en el acta de recibo a satisfacción se relacionan 3 unidades.
3.1	Soporte push out para 4 monitores	4	21167 21168 21169 21170	Los elementos no tienen la placa del almacén, la placa correspondiente está en el ítem 11.2
9.2 12.1	Control de acceso y esclavo, software de registro.	2	21171	Se cuenta con un (1) sistema de control de acceso al centro de monitoreo y (1) un sistema de control al centro de datos. Ambos tienen el mismo número de placa.

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

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

Ítem según acta de recibo	Elemento	Cant	Placa de inventario	Observaciones
	Ingreso Data Center			En el ingreso al almacén únicamente se reporta 1 y no 2 como lo señala el acta de recibo a satisfacción.

Fuente. Acta de visita administrativa No. 3 del 21 de febrero de 2019

## Caso 2.

En el numeral quinto de la Política de propiedad, planta y equipo de IDIGER, se estableció que las propiedades, planta y equipo, por materialidad son: *“todos aquellos bienes cuyo costo total de adquisición (Costo de adquisición, IVA, costos accesorios capitalizables, adiciones y/o mejoras) iguales o superiores a los dos (2) SMLMV. Es decir, que los bienes que sean adquiridos por un menor valor al señalado se reconocen como gasto y se controlan administrativamente, cuando a ello hubiere lugar”*. (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo establecido en la política, se realizó la validación de la información del contrato No 416 de 2017 y lo reportado en el comprobante de ingreso al almacén No. 29, encontrando las siguientes diferencias en lo contabilizado así:

**Cuadro No. 3**  
**Diferencias en valor reportado en acta de recibo a satisfacción vs. Comprobante de ingreso al almacén**

Cifras en pesos

ÍTEM	ACTIVIDAD	UND	CANT	VALOR TOTAL CON AIU (SEGÚN ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN)	VALOR REPORTADO TOTAL EN COMPROBANTE DE INGRESO AL ALMACÉN	DIFERENCIA
1	<b>SISTEMA DE VIDEO</b>					
1.1	Procesador de Video 8 entradas por 4 salidas	UND	1	41.380.696	50.285.639	8.904.943
2	<b>SISTEMA DE VIDEO CONFERENCIA</b>					
2.1	Sistema de Videoconferencia	UN	1	11.958.170	10.717.484	- 1.240.686
3	<b>SOPORTE VIDEOWALL</b>					
3.1	Soporte push out para 4 monitores	UN	4	\$11.349.555	\$9.079.644	- \$2.269.911
4	<b>RED LAN</b>					
4.2	Switch 48 Puertos	UN	1	\$9.453.031	\$7.562.425	- \$1.890.606
4.3	Access Point	UN	3	\$18.843.540	\$15.074.832	- \$3.768.708
5	<b>MOBILIARIO</b>					
5.1	Mesa personalizada de 8 puestos	UN	1	19.882.614	18.762.974	- 1.119.640

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

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

ÍTEM	ACTIVIDAD	UND	CANT	VALOR TOTAL CON AIU (SEGÚN ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN)	VALOR REPORTADO COMPROBANTE INGRESO ALMACÉN	TOTAL EN DE AL	DIFERENCIA
5,2	Silla Ergonómica tipo Ejecutiva	UN	8	4.749.420	4.481.568	-	267.852
5,3	Locker 12 puestos 2.00x.90x.30	UN	1	1.416.908	1.337.118	-	79.790
<b>6</b>	<b>AIRES ACONDICIONADOS</b>						
6,1	Tipo Mini Split tipo 1	UN	1	3.341.840	5.773.125		2.431.285
<b>7</b>	<b>PLANTA ELÉCTRICA</b>						
7,1	Planta Eléctrica 165KVA con motor Diesel, con cabina de insonorización y transferencia automática	UN	1	141.064.381	156.747.128		15.682.747
<b>9</b>	<b>PUERTAS Y CONTROL DE ACCESO</b>						
9,2	Control de Acceso y esclavo, software de registro	UN	1	3.665.055	-	-	3.665.055
<b>11</b>	<b>PERIFÉRICOS</b>						
11,1	Impresora multifuncional Laser a color especificaciones acorde a lo solicitado en el anexo técnico	UN	1	9.543.170	7.634.536	-	1.908.634
11,2	Soportes dobles para monitores de PC	UN	6	8.525.948	6.820.758	-	1.705.190
11,3	Monitor de 24"	UN	3	6.204.465	4.963.872	-	1.240.593
11,4	Barra de Sonido	UN	1	2.773.596	2.218.877	-	554.719
	SUBTOTAL						
<b>12</b>	<b>ÍTEMES NO PREVISTOS</b>						
12.1	Control de Acceso y esclavo, software de registro Ingreso Data Center	UN	1	3.665.055	2.932.044	-	733.011
12.3	Tablero en Vidrio templado con sus accesorios e Instalación	UN	1	850.000	680.000	-	170.000
12.4	Monitor de 24"	UN	1	2.068.155	1.654.624	-	413.531
12.5	Cortina black out de 1.70 x 2.10	UN	3	487.500	390.000	-	97.500

Fuente. Elaborado por el equipo auditor

Las anteriores observaciones se generan por falta de control y verificación de los inventarios físicos, con los reportes de los comprobantes de ingreso al almacén.

Por consiguiente, conlleva a un incumplimiento del Artículo 2, literales b), c), d), e) y f) de la Ley 87 de 1993. Así como lo establecido en la Política de propiedad, planta y equipo de IDIGER.

### Análisis de la Respuesta:

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

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación dado que para el caso 1, aunque la entidad afirma que para los errores encontrados en las placas de los elementos dice que la situación ya fue corregida, no se adjuntan soportes que acrediten la situación para el ítem 3.1. Soporte push out para 4 monitores.

Frente al caso 2 relacionado con las diferencias en el valor reportado en el acta de recibo a satisfacción vs el comprobante de ingreso al almacén se informa que mediante “*resolución 936 del 12 de diciembre de 2018 y la reclasificación en el módulo SAI de SICAPITAL*” se hicieron los ajustes correspondientes, sin embargo esta resolución solo se refiere a la propiedad planta y equipo con un costo de 2 SMMLV, y en el caso 2 se presentan varias diferencias en diferentes ítems recibidos en el marco del contrato 416 de 2017.

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

*3.1.1.6 Hallazgo administrativo por ausencia de requisitos para los informes de supervisión contenido en el manual de contratación de la entidad, así como falta de control frente a la cancelación de la contribución parafiscal al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC), en el marco de los contratos de obra.*

#### Informes de interventoría

En el manual de contratación GCT-MA-01 Versión 6 del IDIGER, se estableció en el capítulo denominado “*obligaciones de la supervisión e interventoría*”, que es obligación de la supervisión y la interventoría: “*Elaborar y enviar los informes de supervisión, con la periodicidad y con la información mínima exigida, que permitan conocer el avance, recomendaciones, dificultades en la ejecución del contrato o convenio*”.

En el manual de contratación, no se establece los contenidos mínimos de los informes de supervisión, la periodicidad de presentación, así como la aplicabilidad de presentación de los informes según el tipo de contrato.

No obstante lo anterior, este Órgano de Control, encontró en la página web de la entidad, un documento denominado “*Guía para la Supervisión Contractual*” en la cual

en el capítulo V se estableció un alcance para los informes de supervisión, resaltando los siguientes aspectos:

1. Los informes de supervisión se deben presentar para todos los contratos, exceptuando los contratos de prestación de servicios personales y de apoyo a la gestión.
2. Se establecen contenidos mínimos para el informe, independiente del formato que se utilice.

Aunque esta guía incluye elementos esenciales para los informes de supervisión, la misma no hace parte del manual de contratación y/o de los documentos del Sistema de Gestión de Calidad.

En los contratos auditados en esta Auditoría de Regularidad, se observó que para los contratos de interventoría Nos 340 de 2017 y 212 de 2018, se presentó un informe final de supervisión. Para los demás contratos evaluados no se presentaron dichos informes. Lo anterior, indica que no existen criterios unificados por parte de la entidad para la presentación de los informes de supervisión.

La ausencia de instrucciones frente a la periodicidad, contenidos y tipos de contratos a los cuales se les debe realizar informe de supervisión, genera una debilidad de los procesos, procedimientos y actividades contenidos en la Ley y el Sistema Integrado de Gestión.

#### Pago del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC).

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

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

*De conformidad con el artículo 8o del Decreto 083 de 1976, los propietarios o contratistas principales serán responsables de la contribución al FIC sobre el costo*

total de la obra, en los casos que no demuestren que sus subcontratistas cancelaron el FIC.

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

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

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

2. *Liquidación presuntiva:*

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

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

(...)

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

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

*forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable (...)*”

Durante la auditoría, se observó que los contratos de obra No. 211 de 2018 y 321 de 2017, fueron liquidados durante la vigencia 2018 y no fue cancelada la contribución del FIC antes de su liquidación.

Mediante comunicación 2019EE3331 del 15 de marzo de 2018, se observó que frente al requerimiento de este Órgano de Control, se efectuó el pago de la contribución FIC el 13 de marzo de 2019, para los contratos mencionados.

Las diferencias se presentan por deficiencias en el control de las obligaciones, tanto del contrato de obra, la interventoría y la supervisión, dado que para los casos reportados se observa que existe una obligación en el contrato de interventoría, que estableció: *“Apoyar, asistir y asesorar al IDIGER en todos los asuntos de orden técnico, financiero, legal, administrativo y ambiental que se susciten durante la ejecución del contrato de obra.”*, situación que no se cumplió a cabalidad dentro de los contratos mencionados.

Por consiguiente, conlleva a un incumplimiento del artículo 2 literales b), c), d), e) y f) de la Ley 87 de 1993.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se aceptan los argumentos de la entidad.

Frente al pago del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción FIC se informó *“que el IDIGER no es un empleador de la Construcción, son los Contratistas que tiene a su cargo trabajadores o empleados contratados para estos fines”*, precisamente son los contratistas que tienen a cargo empleados para la construcción quienes deben cancelar la contribución, razón por la cual si el IDIGER tiene contratistas que cumplan con los requisitos de la norma, está llamado a realizar el seguimiento correspondiente del pago.

Con relación a los informes de interventoría, la entidad argumenta que *“es de precisar que la “Guía para la Supervisión Contractual”, es un anexo del manual de contratación de*

la entidad”, e informó que hace parte del Sistema de Gestión de Calidad, sin embargo para sustentar lo anterior no aporta documentos o soportes correspondientes que permitan validar tal situación.

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

En el Control Fiscal Interno en lo relacionado con la Gestión Presupuestal, la entidad cuenta con los instrumentos que le permiten la evaluación de la gestión, hacer seguimiento y tomar decisiones con respecto al manejo de los recursos tanto de funcionamiento como de inversión. Estos instrumentos, tales como, riesgos identificados, controles al interior de los procedimientos vigentes, indicadores de gestión y de resultado, permiten evidenciar debilidades en el Control interno en la actividad de los pasivos exigibles en la aplicación del control relacionado con el envío de la comunicación para que se adelante la gestión del pago de éstos. Así mismo, se observa la falta de planeación en el manejo de los recursos en los proyectos de inversión, que se ve reflejada en su baja ejecución principalmente en aquel que tuvo la mayor asignación durante la vigencia objeto de estudio.

De otra parte, se observa que el porcentaje de avance del indicador formulado en el Plan de Acción de la entidad para la vigencia 2018, “Realizar las pruebas requeridas para la implementación del aplicativo de presupuesto para FONDIGER”, al cierre de la vigencia alcanzó un porcentaje del 70%, evidenciando que al riesgo planteado por la misma entidad “falta de control efectivo de la información presupuestal de FONDIGER”, no se le ha dado solución en su totalidad, situación que puede incidir en la confiabilidad de las operaciones y sus registros.

Así mismo, se hace necesaria una planeación más precisa en las proyecciones de la ejecución presupuestal y de pagos, como parte del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC y por ende una gestión más eficaz y eficiente de los recursos programados, debido a que esta situación impacta en la ejecución y en el cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión, afectando la eficiencia de la gestión presupuestal, parte relevante en la organización para cumplir con la misión de la entidad.

En este orden de ideas, en el Factor de Gestión Presupuestal, la entidad, tiene los instrumentos documentados y los aplica para adelantar un control interno en el área. Sin embargo, se observaron algunas falencias como las descritas anteriormente, que ameritan correctivos por parte de la administración.

### 3.1.2 Factor Plan de Mejoramiento

Para la presente auditoría se seleccionaron la totalidad de las acciones correctivas con fecha de vencimiento máxima al 31 de diciembre de 2018, de conformidad con la información reportada en el SIVICOF, para el Plan de Mejoramiento del IDIGER – FONDIGER, las cuales correspondieron a 154 acciones, no obstante este equipo auditor encontró que cuatro (4) de estas acciones, fueron declaradas inefectivas en auditorías pasadas, razón por la cual se dieron por cerradas.

**Cuadro No. 4**  
**Acciones declaradas inefectivas en auditorías anteriores**

Vigencia de la auditoría o visita	Auditoría	No. Hallazgo
2016	63	2.2.1.2.1
2016	63	2.2.1.2.2
2013	800	3.4.1
2016	63	3.2.1

Fuente: SIVICOF

Lo anterior generó que se realizara un análisis total de 150 acciones, de las cuales, 146 fueron cerradas por haberse cumplido y ser efectivas, 1 de ellas se encontró incumplida, en tanto que 3 resultaron inefectivas por lo cual se generó la formulación de nuevos hallazgos como se estableció en el informe.

**Cuadro No. 5**  
**Resultados de la evaluación del plan de mejoramiento IDIGER con corte a 31 de diciembre de 2018**

VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	FACTOR	No. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN HALLAZGO	DESCRIPCIÓN ACCIÓN	EVALUACIÓN DEL AUDITOR	ESTADO DE LA ACCIÓN
2017	Planes, Programas y Proyectos	2.2.1.2	HALLAZGO ADMINISTRATIVO, POR LA EXPEDICIÓN EXTEMPORÁNEA DEL CRP, REGISTRO INEXACTO DEL ACTA DE CIERRE Y APERTURA DE LA PROPUESTA DEL CONTRATO DE INTERVENTORÍA, QUIEN FIRMA ACTA DE ENTREGA, NO TENÍA FACULTAD EN EL PODER OTORGADO, NO REPOSA EL INFORME FINAL INTERVENTORÍA, NI ACTA DE LIQUIDACIÓN EN EL CONTRATO DE INTERVENTORÍA 002 DE 2016.	ACTUALIZACIÓN TRIMESTRAL DE LAS FICHAS EBI DE CADA UNO DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN EN EL APLICATIVO SEGPLAN	Se evidencia un único soporte del periodo Feb18 faltando los demás periodos. Igualmente se reitera dicha falta en la presente auditoría, razón por la cual se declara inefectiva la acción y se formula nuevamente el hallazgo.	INEFECTIVA
2017	Gestión contractual	3.2.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR VALOR DE 130.453.130 POR SOBRECOSTOS ENCONTRADOS EN EL CONTRATO DE OBRA 441 DE 2015.	INCLUIR EN EL ANÁLISIS DE LOS PRECIOS UNITARIO APU EN EL ÍTEM DE TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN DE MATERIAL, EL TRASIEGO INTERNO QUE SE REQUIERE POR EL TIPO DE INTERVENCIONES QUE EJECUTA LA ENTIDAD (ZONAS DE ALTO RIESGO) Y EL DERECHO A BOTADERO.	La acción no elimina la causa del hallazgo, no obstante, dentro de la presente auditoría se configuró un nuevo hallazgo relacionado con sobrecostos, lo que indica que los controles implementados por la entidad no son efectivos. Se formulan hallazgos similares los cuales corresponden a los numerales 3.1.3.1 y 3.1.3.5. Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019 frente al informe preliminar, no se aceptan los argumentos de la entidad dado que	INEFECTIVA

VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	FACTOR	No. HALLAZGO	DESCRIPCIÓN HALLAZGO	DESCRIPCIÓN ACCIÓN	EVALUACIÓN DEL AUDITOR	ESTADO DE LA ACCIÓN
					como se mencionó en el informe preliminar los controles implementados no han sido efectivos ya que se siguen presentando las mismas situaciones.	
2017	Gestión contractual	3.2.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL POR VALOR DE 130.453.130 POR SOBRECOSTOS ENCONTRADOS EN EL CONTRATO DE OBRA 441 DE 2015	SOLICITAR LA CERTIFICACIÓN DE CALIDAD DEL MATERIAL A LA FIRMA INTERVENTORA QUE ACREDITEN QUE LA MALLA INSTALADA EN EL SITIO DE LAS OBRAS CUMPLE CON LAS MENCIONADAS EN EL MEMORANDO TÉCNICO Y AL ASESOR EXPlicAR UNA VEZ MÁS POR LAS CUALES PARA LA OBRA SOLO SE PODÍA USAR LA MALLA EN EL CALIBRE Y ESPECIFICACIONES TÉCNICAS SOLICITADAS COTIZAR.	La acción de mejora no elimina la causa del hallazgo, por cuanto este se debió a debilidades en el estudio de mercado y fallas en el control y seguimiento de la supervisión que ejerció la interventoría al contrato y no por la calidad del material de la malla. Por tal razón la acción se considera inefectiva dando origen a hallazgos similares los cuales corresponden a los numerales 3.1.3.1 y 3.1.3.5. Mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019 frente al informe preliminar, no se aceptan los argumentos de la entidad dado que como se mencionó en el informe preliminar los controles implementados no han sido efectivos ya que se siguen presentando las mismas situaciones.	INEFECTIVA
2017	N/A	3.4	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR FALENCIAS DE SUPERVISIÓN Y OMISIÓN EN EL DEBER DE INGRESO AL ALMACÉN	SOLICITAR CONCEPTO A LA DIRECCIÓN DISTRITAL DE CONTABILIDAD (DDC), PARA DETERMINAR EL INGRESO O NO AL ALMACÉN DEL IDIGER, DE PUBLICACIONES DERIVADAS DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN Y CUYA ELABORACIÓN FUE CONTRATADA POR EL EJECUTOR Y PROCEDER CON LAS ACCIONES PERTINENTES.	No se adjuntó el concepto a la dirección Distrital de Contabilidad como lo reporta la acción. Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019 como respuesta al informe preliminar, no se aceptan los argumentos de la entidad. Que la entidad no haya suscrito convenios de asociación con organizaciones sin ánimo de lucro no implica que no lo vaya a realizar, por lo tanto el argumento de que no se suscribieron más convenios de asociación con estas organizaciones no es justificación para no cumplir con lo solicitado en la acción.	INCUMPLIDA

Fuente: Elaboró Equipo Auditor con base en el Plan de Mejoramiento IDIGER reportado en SIVICOF.

### 3.1.3 Factor Gestión Contractual

El Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER y Fondo Distrital para la Gestión del Riesgo y Cambio Climático de Bogotá D.C. – FONDIGER, para la vigencia 2018, suscribió 424 contratos (incluidos convenios) que ascendió a la suma de \$42.326.757.925, de los cuales 293 contratos se suscribieron con recursos de IDIGER, por valor de \$21.263.969.652 y 131 contratos se suscribieron con recursos FONDIGER por un valor de \$21.062.788.273.

Se eligió como muestra, en el plan de trabajo, para este factor quince (15) contratos así: 8 contratos que se suscribieron en la vigencia 2018, equivalentes a la suma de \$8.231.237.522, que corresponde al 19% del valor total del presupuesto ejecutado para el año 2018, así mismo, se tomaron 7 contratos que fueron suscritos y ejecutados en vigencias anteriores, pero liquidados en el año 2018, equivalentes a la suma de \$5.431.930.610.

No obstante, surgieron las siguientes modificaciones:

- En mesa de trabajo No. 3 del 12 de febrero de 2019, se incorporaron 4 contratos, así:

**Cuadro No. 6**  
**Contratos incorporados en la muestra de contratación**

Cifra en pesos

No.	No. DE CONTRATO	TIPO DE CONTRATO	OBJETO	VALOR
1	217-2018	Suministro	Adquisición de grupos electrógenos para el manejo de emergencias y desastres.	335.979.840
2	290-2018	Prestación de servicios.	Prestar los servicios de apoyo logístico y complementario al IDIGER para la realización de actividades institucionales y comunitarias en el marco de la gestión del riesgo y cambio climático.	204.000.000
3	218-2018	Suministro	Adquisición de grupos electrógenos para el manejo de emergencias y desastres.	65.973.600
4	22-2018	Suministro	Adquisición de grupos electrógenos para el manejo de emergencias y desastres.	26.471.312

Fuente: Mesa de trabajo No. 3

- En mesa de trabajo No. 4 suscrita el 11 de marzo de 2019, se procedió a retirar de la muestra de contratación el contrato de obra No. 495 de 2014 y el convenio No. 411 de 2014, que ascienden a la suma de \$3.038.729.39.

Por lo tanto, la muestra quedo de la siguiente manera: diecisiete (17) contratos así: 12 contratos que se suscribieron en la vigencia 2018, equivalente a la suma de \$8.863.662.274, que corresponde al 21% del valor total del presupuesto ejecutado para el año 2018, así mismo, se tomaron 5 contratos que fueron suscritos y ejecutados en vigencias anteriores, pero liquidados en el año 2018, equivalente a la suma de \$2.393.201.214.

Del total de contratos seleccionados, 5 pertenecen a contratos de obra pública, 5 contratos de interventoría, 1 contrato de consultoría, 2 contratos de prestación de servicios logísticos, 3 contratos de suministro y 1 contrato de prestación de servicios profesionales.

El criterio de selección que se tomó es el subjetivo o 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 el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático – IDIGER-.

Para la muestra seleccionada se tuvo en cuenta su impacto económico, social y ambiental en la gestión de la entidad que se suscribieron para el desarrollo de los proyectos de inversión del Plan de Acción Institucional, en concordancia con el plan de desarrollo, que será objeto de evaluación en la presente auditoría, igualmente se tuvo en cuenta la modalidad de contratación, la cuantía y el estado actual de los mismos. De otro lado, se revisaron las alertas de contratación emitidas por la Dirección de Planeación, encontrando criterios como su cuantía y objeto los cuales fueron tenidos en cuenta para la selección.

**Cuadro No. 7**  
**Muestra Evaluación Gestión Contractual**

Cifras en pesos

No. Contrato	Tipo contrato	Objeto	Valor en Pesos
214-2018	OBRA	CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN EN EL POLÍGONO UBICADO ENTRE LA TRANSVERSAL 20F Y TRANSVERSAL 20C Y LAS CALLES 68G BIS SUR Y CALLE 69 SUR, EN EL BARRIO JUAN JOSÉ RONDÓN EN LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR EN BOGOTÁ D.C.	3.340.604.034
211-2018	OBRA	CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE ESTABILIZACIÓN Y DRENAJE EN EL POLÍGONO ALTOS DE LA ESTANCIA FASE 3 SECTOR INFERIOR LA CARBONERA LOCALIDAD CIUDAD BOLÍVAR EN BOGOTÁ D.C.	2.223.871.251
318-2018	OBRA	REALIZAR LA ADECUACIÓN DE LOS PREDIOS UBICADOS EN LOS BARRIOS PEÑÓN DEL CORTIJO III SECTOR Y SIERRA MORENA DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR, CONFORME A LA URGENCIA MANIFIESTA DECLARADA MEDIANTE “RESOLUCIÓN 281 DEL 19 DE JUNIO DE 2018	1.400.000.000
321-2017	OBRA	CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE PROTECCIÓN PARA EL CONTROL DE EROSIÓN (FASE 3) E INSTALACIÓN DE CERRAMIENTO DE RESTRICCIÓN PARA PEATONES EN LA PARTE ALTA DEL SENDERO PEATONAL DE ACCESO AL SANTUARIO DE MONSERRATE	1.280.037.553
416-2017	OBRA	CONTRATAR LA ADECUACIÓN FÍSICA Y DE SEGURIDAD, DE LA RED ELÉCTRICA, DE DATOS E IMPRESIÓN DEL CENTRO DE MONITOREO NECESARIOS PARA SU PUESTA EN PRODUCCIÓN	644.199.201
231-2018	CONSULTORÍA	ESTUDIO DE RIESGO POR MOVIMIENTOS EN MASA Y PLANTEAMIENTO DE MEDIDAS DE REDUCCIÓN EN EL BARRIO EL PEÑÓN DEL CORTIJO III SECTOR DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR EN BOGOTÁ, D.C.	476.498.027
213-2018	INTERVENTORÍA	INTERVENTORÍA, ADMINISTRATIVA, TÉCNICA, FINANCIERA, CONTABLE Y JURÍDICO, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN EN EL POLÍGONO UBICADO ENTRE LA TRANSVERSAL 20F Y TRANSVERSAL 20C Y LAS CALLES 68G BIS SUR Y CALLE 69 SUR, EN EL BARRIO JUAN JOSÉ RONDÓN EN LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR EN BOGOTÁ D.C.	296.967.059
212-2018	INTERVENTORÍA	INTERVENTORÍA ADMINISTRATIVA, TÉCNICA, FINANCIERA, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE ESTABILIZACIÓN Y DRENAJE EN EL POLÍGONO ALTOS DE LA ESTANCIA FASE 3 SECTOR INFERIOR LA CARBONERA LOCALIDAD CIUDAD BOLÍVAR EN BOGOTÁ D.C.	254.554.191

No. Contrato	Tipo contrato	Objeto	Valor en Pesos
345/2014	PRESTACIÓN DE SERVICIOS	CONTRATAR EL APOYO LOGÍSTICO, HUMANO Y LOS SERVICIOS COMPLEMENTARIOS PARA LA REALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN ACTIVIDADES INSTITUCIONALES Y EVENTOS COMUNITARIOS DE GESTIÓN DE RIESGOS	243.300.000
340-2017	INTERVENTORÍA	CONTRATAR LA INTERVENTORÍA, ADMINISTRATIVA, TÉCNICA, FINANCIERA, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE PROTECCIÓN PARA EL CONTROL DE EROSIÓN (FASE 3) E INSTALACIÓN DE CERRAMIENTO DE RESTRICCIÓN PARA PEATONES EN LA PARTE ALTA DEL SENDERO PEATONAL DE ACCESO AL SANTUARIO DE MONSERRATE.	160.690.460
21-2018	PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES PARA ASESORAR A LA DIRECCIÓN EN EL DESARROLLO NORMATIVO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE FUNCIONES Y ACCIONES DEL IDIGER Y EN TODAS AQUELLAS ACTIVIDADES QUE CONSIDERE LA DIRECCIÓN PARA FORTALECER EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LA ENTIDAD.	124.641.000
321-2018	INTERVENTORÍA	INTERVENTORÍA, ADMINISTRATIVA, TÉCNICA, JURÍDICA, FINANCIERA, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA REALIZAR LA ADECUACIÓN DE LOS PREDIOS UBICADOS EN LOS BARRIOS PEÑÓN DEL CORTIJO III SECTOR Y SIERRA MORENA DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR, CONFORME A LA URGENCIA MANIFIESTA DECLARADA MEDIANTE “RESOLUCIÓN 281 DEL 19 DE JUNIO DE 2018	114.101.960
420-2017	INTERVENTORÍA	INTERVENTORÍA AL CONTRATO PARA ADECUACIÓN FÍSICA Y DE SEGURIDAD, DE LA RED ELÉCTRICA, DE DATOS E IMPRESIÓN DEL CENTRO DE MONITOREO NECESARIOS PARA SU PUESTA EN PRODUCCIÓN.	64.974.000
217 -2018	SUMINISTRO	ADQUISICIÓN DE GRUPOS ELECTRÓGENOS PARA EL MANEJO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES.	335.979.840
290-2018	PRESTACIÓN DE SERVICIOS.	PRESTAR LOS SERVICIOS DE APOYO LOGÍSTICO Y COMPLEMENTARIO AL IDIGER PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES INSTITUCIONALES Y COMUNITARIAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DEL RIESGO Y CAMBIO CLIMÁTICO.	204.000.000
218-2018	SUMINISTRO	ADQUISICIÓN DE GRUPOS ELECTRÓGENOS PARA EL MANEJO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES.	65.973.600
22-2018	SUMINISTRO	ADQUISICIÓN DE GRUPOS ELECTRÓGENOS PARA EL MANEJO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES.	26.471.312

FUENTE: Oficio IDIGER – FONDIGER 2019EE268 del 10-ene-2019; SIVICOF, SECOP, consolidado equipo auditor.

### 3.1.3.1 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal, por valor de \$94.037.479,85 y con presunta incidencia disciplinaria por sobrecostos en el contrato de obra No. 214 de 2018.

<b>Contrato de obra</b>	214 de 2018
<b>Objeto</b>	Construcción de las obras de mitigación en el Polígono ubicado entre la transversal 20F y transversal 20C y las calles 68G Bis Sur y Calle 69 Sur, en el barrio Juan José Rondón en la Localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.
<b>Contratista</b>	PROCOPAL S.A.
<b>Plazo inicial</b>	Seis (6) meses
<b>Valor inicial</b>	\$2.830.613.704 incluido AIU
<b>Acta de inicio</b>	21 de marzo de 2018.
<b>Adición 1</b>	\$509.990.330
<b>Valor total del contrato</b>	\$3.340.604.034
<b>Prorroga 1</b>	Dos (2) meses

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

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

<b>Plazo total</b>	Ocho (8) meses
<b>Fecha acta de recibo a satisfacción</b>	20 de noviembre de 2018
<b>Fecha del acta de aclaratoria del acta de recibo a satisfacción.</b>	06 de marzo de 2019

El día 05 de marzo de 2018, se suscribió el contrato de obra No. 214 de 2018, el cual tuvo como objeto: *“Construcción de las obras de mitigación en el Polígono ubicado entre la transversal 20F y transversal 20C y las calles 68G Bis Sur y Calle 69 Sur, en el barrio Juan José Rendón en la Localidad de Cuida Bolívar en Bogotá D.C.”*, por un valor total de \$3.340.604.034 y un plazo total de ocho (8) meses.

El día 26 de diciembre de 2017, la Entidad publicó en el SECOP, el proceso de selección No. IDIGER-LIC-019-2017, con los siguientes documentos: Aviso de licitación, estudio previo, proyecto pliego de condiciones, estudio de sector, presupuesto de la obra, entre otros.

El equipo auditor observó que la entidad no señaló en el estudio previo, la justificación del valor estimado del contrato de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del Artículo 2.2.1.1.2.1.1, del Decreto 1082 de 2015, igualmente observó sobrecostos en determinados ítems, los cuales se describen a continuación:

Caso 1: Sobrecostos en los ítems 2.1.1 Excavación mecánica y 2.1.2 Excavación manual en material común

Dentro del análisis efectuado por el grupo auditor, se observó un sobrecosto en los ítems denominados *“2.1.1 Excavación mecánica (Incluye cargue de material excavado)”* y *“2.1.2 Excavación manual en material común (Incluye cargue de material excavado)”*, el cual se detalla a continuación:

La entidad estimó en el presupuesto oficial los siguientes valores, para los ítems mencionados:

**Cuadro No. 8**  
**Ítems con sobrecostos – Valor según presupuesto oficial**

Cifra en pesos

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	VALOR UNITARIO
2.1.1	Excavación mecánica (Incluye cargue de material excavado)	m3	9.134
2.1.2	Excavación manual en material común (Incluye cargue de material excavado)	m3	31.021

Fuente: Presupuesto y memorias de cantidades de obra – Documento publicado en el SECOP, el día 26 de diciembre de 2017.

El día 29 de enero de 2018, se realizó el cierre del proceso de selección en el cual se presentaron 6 propuestas, una vez se realizó la respectiva evaluación, se adjudicó el contrato a través de la Resolución No. 070 del 16 de febrero de 2018 a la empresa PROCOPAL S.A. identificada con Nit. No. 890.906.388-0.

En la propuesta económica presentada por el contratista, se establecieron para los ítems referidos, los siguientes valores:

**Cuadro No. 9**  
**Ítems con sobrecostos – Valor propuesta seleccionada**

Cifra en pesos

ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD	VALOR UNITARIO
2.1.1	Excavación mecánica (Incluye cargue de material excavado)	m3	9.134
2.1.2	Excavación manual en material común (Incluye cargue de material excavado)	m3	31.021

Fuente: Oferta económica, oficio 718 al 721 del Expediente Contractual.

Para determinar el sobrecosto, este órgano de control realizó un análisis comparativo con tres (3) contratos suscritos por IDIGER, con objetos similares al contrato analizado, en la vigencia 2017, toda vez que el presupuesto del contrato 214 de 2018, fue determinado en dicha vigencia.

Los contratos con los cuales el equipo auditor realizó el análisis comparativo fueron los siguientes:

**Cuadro No. 10**  
**Valores ítems objeto de comparación - Contrato de obra No. 451 de 2017**

Cifra en pesos

<b>No. CONTRATO</b>	451 de 2017		
<b>UBICACIÓN</b>	USME		
<b>OBJETO</b>	Construcción de las obras de estabilización de talud en la transversal 5 B este , con calle 87 Bis sur, vía Colegio Distrital Ofelia Uribe ,Barrio el Bosque de la localidad de Usme en Bogotá D.C.		
<b>ÍTEM</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>UNIDAD</b>	<b>VALOR UNITARIO</b>
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES</b>		
<b>2.1</b>	Excavación mecánica en material común (incluye cargué)	M3	5.957,00
<b>2.2</b>	Excavación manual (incluye cargué)	M3	24.747,00

Fuente: Presupuesto oficial – Publicado en el SECOP -  
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-176520>

**Cuadro No. 11**  
**Valores ítems objeto de comparación - Contrato de obra No. 448 de 2017**

Cifra en pesos

<b>No. CONTRATO</b>	448 de 2017		
<b>UBICACIÓN</b>	CIUDAD BOLÍVAR		
<b>OBJETO</b>	Construcción de las obras completarias de estabilización en el barrio brisas del volador, entre las calles 70 B S Y 70 FS y la transversal 22 Bis y la carrera 23 A de la localidad de Ciudad Bolívar.		
<b>ÍTEM</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>UNIDAD</b>	<b>VALOR UNITARIO</b>
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES</b>		
<b>2.1</b>	Excavación mecánica en material común (incluye cargué)	M3	5.957,00
<b>2.2</b>	Excavación manual (incluye cargué)	M3	24.747,00

Fuente: Presupuesto oficial – Publicado en el SECOP -  
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-175564>

**Cuadro No. 12**  
**Valores ítems objeto de comparación - Contrato de obra No. 318 de 2017**

Cifra en pesos

<b>No. CONTRATO</b>	318 de 2018
<b>UBICACIÓN</b>	SAN CRISTÓBAL

<b>No. CONTRATO</b>	318 de 2018		
<b>OBJETO</b>	Construcción de obras de mitigación mediante técnicas de bioingeniería para el manejo de aguas superficiales y superficiales, en el polígono correspondiente a la manzana 12 del barrio Moralba de la localidad de San Cristóbal.		
<b>ÍTEM</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>UNIDAD</b>	<b>VALOR UNITARIO</b>
<b>2</b>	<b>EXCAVACIONES</b>		
<b>2.1</b>	Excavación mecánica en material común (incluye cargue)	M3	-
<b>2.2</b>	Excavación manual (incluye cargue)	M3	24.746,00

Fuente: Presupuesto oficial – Publicado en el SECOP -  
<https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-1-172682>

Como se observa, en los presupuestos analizados, la Entidad canceló la suma de \$5.957,00 por m3 para el ítem denominado “Excavación mecánica en material común (incluye cargue)” y \$24.747,00 por m3 para el ítem denominado “Excavación manual (incluye cargue)”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la entidad en el contrato No. 214 de 2018, canceló una suma superior a la establecida en otros contratos, lo cual conlleva a un daño en el patrimonio público, representada en el detrimento de los recursos asignados a IDIGER, debido a una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente.

Para determinar el valor del daño, se tuvo en cuenta la cantidad ejecutada por cada ítem, reportada en el aclaratorio del acta de recibo a satisfacción suscrito el día 19 de febrero de 2019, y la suma cancelada por la administración, así:

**Cuadro No. 13**  
**Análisis comparativo efectuado por la Contraloría de Bogotá**

Cifra en pesos

No. Ítem	Descripción	Cantidad ejecutada contrato 214 de 2018. M <sup>3</sup>	Valor unitario cancelado en el contrato 214 de 2018	Valor unitario pagado por la Entidad en otros contratos	Valor Total cancelado en el contrato 214 de 2018	Valor total teniendo en cuenta el valor unitario cancelado en otros contratos	Diferencia
2.1.1	Excavación mecánica (Incluye cargue de material excavado)	1869.91	9,134.00	5,957.00	17,079,757.94	11,139,053.87	5,940,704.07
2.1.2	Excavación manual en material común	1077.07	31,021.00	24,747.00	33,411,788.47	26,654,251.29	6,757,537.18
<b>VALOR TOTAL DETRIMENTO PATRIMONIAL</b>							<b>12,698,241.25</b>

Fuente: Aclaratorio del acta de recibo a satisfacción y análisis efectuado por el equipo auditor.

Debido a lo anterior, existe una falta de planeación por parte de IDIGER y un detrimento patrimonial, por la suma de \$12.698.241.25, que surge de la comparación de los valores unitarios cancelados en la vigencia 2017 y los cancelados en el contrato No 214 de 2018, respecto de las cantidades ejecutadas y canceladas por la Entidad.

Caso 2: Sobrecostos en el pago del jornal de oficiales y ayudantes.

La entidad en el contrato de obra No. 214 de 2018, detallo el presupuesto por valores unitarios, realizando para cada uno de ellos un Análisis de Precios Unitarios –APU, en el cual se especifica el valor de los equipos, materiales, transporte y mano de obra de cada uno de los ítems necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato.

En el componente denominado “Mano de obra” que se encuentra en cada uno de los APU, se observan 2 clases de trabajadores (Oficial y Ayudante).

Este ente de control realizó la comparación de los valores cancelados para cada uno de los trabajadores, con lo cancelado por la Entidad en contratos suscritos por IDIGER, con objetos similares y ejecutados en la vigencia 2017, toda vez que el cálculo del presupuesto oficial por la administración para el contrato objeto de estudio, se realizó en dicha vigencia.

Del análisis comparativo realizado por el equipo auditor, se encontró lo siguiente:

Comparación del Oficial.

**Cuadro No. 14**  
**Comparación realizada para el Oficial**

Cifra en pesos

		OFICIAL														
		CONTRATO 214 DE 2018							CONTRATO 451Y 448 DE 2017					Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)				
1	<b>TRABAJOS PRELIMINARES</b>															
1,1	Obras preliminares															
1.1.1.	Localización, trazado y replanteo	m2	6573,00	916,00	54.760	1,66	90.902	0,0002	18,18	36.886,00	61.230,76	12,25	119.499,24	80.493,96	39.005,29	
2	<b>EXCAVACIÓN Y RELLENO</b>															
2,1	<b>Excavaciones</b>															
2.1.2	Excavación manual en material común (incluye cargue de material excavado)	m3	1077,07	31.021,00	54.760	1,78	97.473	0,125	12.184,13	36.886,00	65.657,08	8.207,14	13.123.155,51	8.839.658,89	4.283.496,62	
2,2	<b>Rellenos</b>															
2.2.2	Suministro, extendido y compactación, material granular seleccionado CBR>15%, sección 320 de IDU-ET-2017 (Incluye transporte)	m3	147,00	44.740,00	54.760	1,78	97.473	0,02	1.949,46	36.886,00	65.657,08	1.313,14	286.570,03	193.031,82	93.538,22	
2,3	<b>Demoliciones</b>															

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
2.3.1	Demoliciones (incluye cargue de material y trasiego interno)	m3	145,00	94.805,00	54.760	1,78	97.473	0,2	19.494,60	36.886,00	65.657,08	13.131,42	2.826.717,00	1.904.055,32	922.661,68
3	<b>OBRAS DE CONTENCIÓN</b>														
3,1	<b>Geotecnia</b>														
3.1.1	Concreto reforzado f'c=28MPa para dados anclajes	m3	47,92	544.696,00	54.760	1,78	97.473	0,1666	16.239,00	36.886,00	65.657,08	10.938,47	778.172,97	524.171,46	254.001,51
3.1.2	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para dados	kg	6703,00	3.006,00	54.760	1,78	97.473	0,002	194,95	36.886,00	65.657,08	131,31	1.306.723,04	394.730,36	911.992,67
3.1.3	Suministro e instalación de anclaje activo (5 tor-1/2") 40 ton	ml	1197,00	248.603,00	54.760	1,78	97.473	0,05	4.873,65	36.886,00	65.657,08	3.282,85	5.833.759,05	3.929.576,24	1.904.182,81
3.1.4	Suministro e instalación de anclaje activo (3 tor-1/2") 20 ton	ml	364,00	218.603,00	54.760	1,78	97.473	0,05	4.873,65	36.886,00	65.657,08	3.282,85	1.774.008,60	1.194.958,86	579.049,74
3.1.5	Suministro e instalación pernos de anclaje 25mm L=6m (Incluye perforación y accesorios)	un	311,00	1.021.776,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	3.031.410,30	2.041.935,19	989.475,11
3.1.6	Suministro e instalación pernos de anclaje 25mm L=3m (Incluye perforación y accesorios)	un	260,00	529.997,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	2.534.298,00	1.707.084,08	827.213,92

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
3.1.7	Suministro e instalación de malla eslabonada triple torsión recubierta con PVC calibre 10 (Incluye instalación en pernos existentes)	m2	2980,00	15.104,00	54.760	1,78	97.473	0,01	974,73	36.886,00	65.657,08	656,57	2.904.695,40	1.956.580,98	948.114,42
3.1.8	suministro e instalación cable grado 250 1/4" entre pernos y anclaje incluye existentes	ml	3915,60	2.964,00	54.760	1,78	97.473	0,002	194,95	36.886,00	65.657,08	131,31	763.330,56	514.173,72	249.156,83
3.1.9	Gaviones en malla triple torsión de acero calibre 12recubierto con PVC	m3	480,50	140.921,00	54.760	1,78	97.473	0,2	19.494,60	36.886,00	65.657,08	13.131,42	9.367.155,30	6.309.645,39	3.057.509,91
3.1.10	Geotextil no tejido (resistencia a la tensión método Grab 730 N)	m2	543,00	5.709,00	54.760	1,78	97.473	0,001	97,47	36.886,00	65.657,08	65,66	52.927,84	35.651,79	17.276,04
3.1.11	Caisson preexcavado D=1.20 m 28 Mpa (Manual)	ml	55,00	1.365.579,00	54.760	1,78	97.473	0,8	77.978,40	36.886,00	65.657,08	52.525,66	4.288.812,00	2.888.911,52	1.399.900,48
3.1.12	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para caisson	kg	7644,00	3.006,00	54.760	1,78	97.473	0,002	194,95	36.886,00	65.657,08	131,31	1.490.167,22	1.003.765,44	486.401,78
3.1.13	Concreto reforzado f'c=28MPa para viga cabezal	m3	9,18	543.187,00	54.760	1,78	97.473	0,125	12.184,13	36.886,00	65.657,08	8.207,14	111.850,27	75.341,50	36.508,77
3.1.14	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para viga cabezal	kg	1142,00	3.006,00	54.760	1,78	97.473	0,002	194,95	36.886,00	65.657,08	131,31	222.628,33	149.960,77	72.667,56

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
3,2	<b>Andenes</b>														
3.2.1	Anden en concreto 21Mpa e=0.10 m	m2	200,00	51.559,00	54.760	1,78	97.473	0,02	1.949,46	36.886,00	65.657,08	1.313,14	389.892,00	262.628,32	127.263,68
3.2.2	Suministro e instalación de sardineles Prefabricado Tipo A10	ml	42,00	53.068,00	54.760	1,78	97.473	0,02	1.949,46	36.886,00	65.657,08	1.313,14	81.877,32	55.151,95	26.725,37
3.2.3	Suministro, extendido y compactación de capa granular de subbase (tipo IDU 400-11) (incluye transporte)	m3	88,25	53.268,00	54.760	1,78	97.473	0,02	1.949,46	36.886,00	65.657,08	1.313,14	172.039,85	115.884,75	56.155,10
3.2.4	Suministro, extendido y compactación, material granular seleccionado CBR >15%, sección 320 de IDU-ET-2017 (Incluye transporte)	m3	279,00	44.740,00	54.760	1,78	97.473	0,02	1.949,46	36.886,00	65.657,08	1.313,14	543.899,34	366.366,51	177.532,83
3.2.5	Suministro e instalación Geodren planar con tubería 100mm h=1-2 m	ml	126,30	49.341,00	54.760	1,78	97.473	0,02	1.949,46	36.886,00	65.657,08	1.313,14	246.216,80	165.849,78	80.367,01
3.2.6	Concreto reforzado fc=21MPa para muros	m3	85,00	557.483,00	54.760	1,78	97.473	0,4	38.989,20	36.886,00	65.657,08	26.262,83	3.314.082,00	2.232.340,72	1.081.741,28

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
3.2.7	Acero de refuerzo fy=420MPa para muros	kg	10737,00	3.006,00	54.760	1,78	97.473	0,002	194,95	36.886,00	65.657,08	131,31	2.093.135,20	1.409.920,14	683.215,07
3.2.8	Micro pilotes para cimentar el muro de contención D=0.13 y L=13m	ml	380,00	155.329,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	3.703.974,00	2.494.969,04	1.209.004,96
3.2.9	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para micropilote	kg	1503,30	3.006,00	54.760	1,78	97.473	0,002	194,95	36.886,00	65.657,08	131,31	293.062,32	197.404,58	95.657,75
3.2.10	Concreto de limpieza para muros, escaleras y cunetas cárcamo	m3	33,47	385.087,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	326.242,13	219.754,25	106.487,88
3.2.11	Entibado	m2	26,00	87.411,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	253.429,80	170.708,41	82.721,39
4	<b>SISTEMA DE DRENAJE</b>														
4.1	<b>Drenajes</b>														
4.1.1	Concreto reforzado fc=21MPa para cunetas, según diseño	m3	53,90	487.832,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	525.379,47	353.891,66	171.487,81
4.1.2	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para cunetas, según diseño	kg	6730,34	3.006,00	54.760	1,78	97.473	0,002	194,95	36.886,00	65.657,08	131,31	1.312.052,86	883.788,94	428.263,92
4.1.3	Concreto reforzado fc=28 Mpa para cuneta escalonada, según diseño.	m3	30,62	515.440,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	298.462,33	201.041,98	97.420,35

						OFICIAL									
						CONTRATO 214 DE 2018				CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
4.1.5	Limpieza sumidero por unidad (tipo APCSCA)	un	2,00	25.217,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	19.494,60	13.131,42	6.363,18
4.1.6	Drenes horizontales en taludes D=2" (longitud 23m)	ml	391,00	152.582,00	54.760	1,78	97.473	0,05	4.873,65	36.886,00	65.657,08	3.282,85	1.905.597,15	1.283.595,91	622.001,24
4.1.7	Sumidero en concreto APCSCA	un	5,00	1.209.147,00	54.760	1,78	97.473	1	97.473,00	36.886,00	65.657,08	65.657,08	487.365,00	328.285,40	159.079,60
4.1.8	Lagrimal D=2" para drenar muro de contención (longitud 0.50m)	un	257,00	13.392,00	54.760	1,78	97.473	0,01	974,73	36.886,00	65.657,08	656,57	250.505,61	168.738,70	81.766,91
4.1.9	Cañuela en concreto para drenes horizontales	ml	64,00	25.544,00	54.760	1,78	97.473	0,05	4.873,65	36.886,00	65.657,08	3.282,85	311.913,60	210.102,66	101.810,94
4.1.10	Suministro e instalación de tubería en PVC de 12"	ml	195,00	304.999,00	54.760	1,78	97.473	0,05	4.873,65	36.886,00	65.657,08	3.282,85	950.361,75	640.156,53	310.205,22
4.1.12	Suministro e instalación de tapa para sumidero Norma NP-024	un	8,00	802.131,00	54.760	1,78	97.473	0,0333	3.245,85	36.886,00	65.657,08	2.186,38	25.966,81	17.491,05	8.475,76
4.1.13	Suministro e instalación de rejilla sumidero lateral 83.5 x 45	un	5,00	492.243,00	54.760	1,78	97.473	0,02	1.949,46	36.886,00	65.657,08	1.313,14	9.747,30	6.565,71	3.181,59

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
4.1.14	Suministro e instalación de rejilla sumidero transversal 50x50	un	446,00	358.717,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	4.347.295,80	2.928.305,77	1.418.990,03
5	<b>SENDEROS</b>														
5.1	<b>Senderos peatonales</b>														
5.1.1	Losa prefabricada en concreto de 21 Mpa para pasos de sendero (0.30x60.0x0.05)	un	300,00	28.595,00	54.760	1,78	97.473	0,03	2.924,19	36.886,00	65.657,08	1.969,71	877.257,00	590.913,72	286.343,28
5.1.2	Concreto para escaleras del parque resistencia 21 Mpa	m3	47,56	578.968,00	54.760	1,78	97.473	0,5	48.736,50	36.886,00	65.657,08	32.828,54	2.317.907,94	1.561.325,36	756.582,58
5.1.3	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para escalera	kg	5811,13	3.006,00	54.760	1,78	97.473	0,002	194,95	36.886,00	65.657,08	131,31	1.132.856,55	763.083,65	369.772,89
5.1.5	Piedra pegada	m2	3,70	72.238,00	54.760	1,78	97.473	0,02	1.949,46	36.886,00	65.657,08	1.313,14	7.213,00	4.858,62	2.354,38
5.1.6	Empredización con cespedores	m2	3954,00	8.064,00	54.760	1,78	97.473	0,005	487,37	36.886,00	65.657,08	328,29	1.927.041,21	1.298.040,47	629.000,74
5.1.8	Sello de tubería existente 6"	un	1,00	110.163,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	9.747,30	6.565,71	3.181,59
5.1.9	Concreto ciclópode 14 Mpa 40% Rajon	m3	3,00	315.860,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	29.241,90	19.697,12	9.544,78

						OFICIAL									
						CONTRATO 214 DE 2018				CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
5.1.10	TALA DE ARBOLES CLASE I (H<5M. Incluye desenraice, retiro, transporte y disposición final)	un	24,00	86.482,00	54.760	1,78	97.473	0,2	19.494,60	36.886,00	65.657,08	13.131,42	467.870,40	315.153,98	152.716,42
5.1.11	Tala de árboles 5m < H < 10m. Incluye desenraice, retiro, transporte y disposición final	un	8,00	163.474,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	77.978,40	52.525,66	25.452,74
5.1.12	Tala de arboles 10m < H < 20m. Incluye desenraice, retiro, transporte y disposición final	un	3,00	182.318,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	29.241,90	19.697,12	9.544,78
5.1.13	BLOQUEO Y TRASPLANTE DE ARBOLES 1- 5 mt (Incluye transporte, recolección, siembra, tutorado, fertilización, riego, control fitosanitario y planteo a 3 años)	un	7,00	834.420,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	68.231,10	45.959,96	22.271,14
5.1.14	Tratamiento integral de árboles (Planteo, poda, riego y fertilización)	un	13,00	188.865,00	54.760	1,78	97.473	0,1	9.747,30	36.886,00	65.657,08	6.565,71	126.714,90	85.354,20	41.360,70
6	<b>PAVIMENTOS ASFALTICOS</b>														
6,1	<b>Pavimentos asfálticos</b>														

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

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

						OFICIAL									
						CONTRATO 214 DE 2018				CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
6.1.1	PAVIMENTOS ASF RECICLADO EN FRIO Cemento 5% (Adición emulsion asfáltica CRL-1, reciclaje, extender, nivelar y compactar. No incluye agregados petreos de adición)	m3	19,00	352.622,00	164.280	1,78	292.418	0,04	11.696,74	110.658,00	196.971,24	7.878,85	222.237,98	149.698,14	72.539,84
6.1.2	EMULSIÓN ASFÁLTICA CRR-1 (Suministro, barrido superficie y riego)	m2	190,69	1.728,00	54.760	1,78	97.473	0,001	97,47	36.886,00	65.657,08	65,66	18.587,09	12.520,15	6.066,94
NP-1	Trinchos de madera	ml	240,00	86.260,00	57.687,00	1,7599	101.523,35	0,143	14.517,84	36.886,00	64.915,67	9.282,94	3.484.281,42	2.227.905,84	1.256.375,57
NP-2	Pozo de inspección D=1.7 M (Incluye suministro e instalación). Incluye cilindro pozo de inspección, en mampostería, cono prefabricado, placa fondo, cilindro pozo insp. En mampostería e=0,25m (Inc. Sumin. Y const, acero para escaleras, geotextil y pañete impermeable)	un	6,00	2.258.836,00	57.687,00	1,7599	101.523,35	5	507.616,76	36.886,00	64.915,67	324.578,36	3.045.700,54	1.947.470,14	1.098.230,40
NP-3	Corte de pavimento - Incluye equipo: cortadora de concreto incluye	ml	486,00	1.783,00	57.687,00	1,7599	101.523,35	0,003	304,57	36.886,00	64.915,67	194,75	148.021,05	94.647,05	53.374,00

						OFICIAL									
						CONTRATO 214 DE 2018				CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
	operario y combustible, incluye disco diamantado asfalto - concreto 350mm agua y mano de obra														
NP-5	Reubicación poste ETB	un	1,00	1.200.000,00	57.687,00	1,7599	101.523,35	8	812.186,81	36.886,00	64.915,67	519.325,37	812.186,81	519.325,37	292.861,44
NP-6	Cilindro pozo de Insp. En mampostería e=0.25mm (inc. Sumin. Y const. acero para escaleras, geotextil y pañete impermeable)	ml	2,00	400.223,00	57.687,00	1,7599	101.523,35	0,4	40.609,34	36.886,00	64.915,67	25.966,27	81.218,68	51.932,54	29.286,14
NP-7	Estabilización de subrasante con rajon (Suministro, extendido, nivelación y compactación manual)	m3	74,20	56.661,00	57.687,00	1,7599	101.523,35	0,154	15.634,60	36.886,00	64.915,67	9.997,01	1.160.087,03	741.778,39	418.308,64
NP-8	Tubería estructural A500 GR.CØ3"	ml	82,00	44.079,00	57.687,00	1,7599	101.523,35	0,05	5.076,17	36.886,00	64.915,67	3.245,78	416.245,74	266.154,25	150.091,49
NP-9	Tubería estructural A500 GR.CØ4"	ml	66,00	59.950,00	57.687,00	1,7599	101.523,35	0,06	6.091,40	36.886,00	64.915,67	3.894,94	402.032,47	257.066,06	144.966,41
NP10	Concreto ciclópeo fc=14 mpa. 40% rajon y 60% concreto para datos de anclaje	m3	1,44	315.860,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	0,1	9.637,21	36.886,00	64.915,67	6.491,57	13.877,59	9.347,86	4.529,73
NP11	Perforación trinchos Ø3", incluye lechada de cemento 1:1	ml	20,00	208.000,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	0,1	9.637,21	36.886,00	64.915,67	6.491,57	192.744,25	129.831,34	62.912,91

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
NP12	Perforación trinchos Ø4", incluye lechada de cemento 1:1	ml	50,00	249.600,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	0,1	9.637,21	36.886,00	64.915,67	6.491,57	481.860,62	324.578,36	157.282,26
NP13	Cabezal de descarga en concreto de 4000psi	un	1,00	1.413.774,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	1,2	115.646,55	36.886,00	64.915,67	77.898,81	115.646,55	77.898,81	37.747,74
NP15	Suministro e instalación tubería en pvc de 24"	ml	26,50	426.999,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	0,1	9.637,21	36.886,00	64.915,67	6.491,57	255.386,13	172.026,53	83.359,60
Np16	Caja desarenadora - suministro y construcción según diseño, incluye ladrillo tolete común y mortero 1:3 impermeabilizado, concreto de limpieza de 2500 psi y acero reforzado	un	1,00	434.945,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	0,7	67.460,49	36.886,00	64.915,67	45.440,97	67.460,49	45.440,97	22.019,52
NP17	Caja de inspección 0.80x0.80 suministro y colocación (h=0.6m, incluye marco y tapa, no incluye base y cañuela	un	1,00	347.407,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	0,7	67.460,49	36.886,00	64.915,67	45.440,97	67.460,49	45.440,97	22.019,52
NP20	Suministro y siembra de cobertura Hiedra Miami	ml	750,00	14.981,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	0,01	9.637,21	36.886,00	64.915,67	649,16	722.790,93	486.867,54	235.923,39
NP22	Suministro e instalación de concreto hidráulico MR 41 PARA PAVIMENTO	m3	24,69	592.383,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	0,1	9.637,21	36.886,00	64.915,67	6.491,57	237.942,77	160.276,79	77.665,98

											OFICIAL							
											CONTRATO 214 DE 2018			CONTRATO 451Y 448 DE 2017		Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor – Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)						
Np23	Malla de acero electrosoldada Q5 ( 6MM -15 X 15 ) para pavimento rigido	m2	123,45	8.953,00	54.760,00	1,7599	96.372,12	0,005	481,86	36.886,00	64.915,67	324,58	59.485,69	40.069,20	19.416,50			
<b>TOTAL</b>													91.754.429,61	60.993.253,33	30.761.176,27			

Fuente: APUs Contrato de obra 214 de 2018 y APUs contratos de obra 451 y 448 del 2017 y análisis del equipo auditor

En el cuadro comparativo expuesto, se analiza el componente denominado mano de obra que se encuentra detallado en cada APU, para este caso, se examinó el valor pagado al oficial con sus respectivas prestaciones y rendimientos; se puede observar que el valor del jornal del oficial, para el contrato de obra No 214 de 2018, fue la suma de \$54.760, en la mayoría de ítems y para los ítems no previstos (NP-1, NP-2, NP-3, NP-4, NP-5, NP-6, NP-7, NP-8 y NP-9) fue de \$57.687.

Este órgano de control, realizó la comparación con el valor pagado del jornal del oficial en los contratos de obra Nos. 451 y 448 de 2017<sup>7</sup>, el cual fue de \$36.886, existiendo una diferencia aproximada de \$17.874, por cada oficial pagado.

Ahora bien, para el cálculo del detrimento patrimonial, se tuvo en cuenta el valor de las prestaciones sociales y el rendimiento cancelado para cada actividad en el contrato No 214 de 2018, igualmente se tuvo en cuenta el número de oficiales que se requería en cada ítem, encontrando una diferencia de \$30.761.176,27

a. Comparación del ayudante.

Por otro lado, el equipo auditor realizó el mismo ejercicio comparativo con la mano de obra del ayudante, detallado en cada APU, para este caso se examinó el valor pagado al ayudante con sus respectivas prestaciones y rendimientos; se puede observar que el valor del jornal del ayudante para el contrato de obra 214 de 2018 fue la suma de \$37.835 en todos los ítems ejecutados.

Este ente de control realizó la comparación con el valor pagado del jornal del ayudante en los contratos de obra Nos. 451 y 448 de 2017, el cual fue de \$24.591, existiendo una diferencia de \$13.244, por cada ayudante.

Ahora bien, para el cálculo del detrimento patrimonial se tuvo en cuenta el valor de las prestaciones sociales y el rendimiento cancelado para cada actividad en el contrato 214 de 2018, igualmente se tuvo en cuenta el número de ayudantes que se requería en cada ítem, encontrando una diferencia de \$50.578.071,33

A continuación, se muestra el análisis comparativo realizado para el ayudante:

---

<sup>7</sup> Se realizó el análisis comparativo con contratos suscritos en la vigencia 2017, toda vez que el proceso precontractual y por ende, el valor del presupuesto se realizó en la vigencia 2017.

**Cuadro No. 15**  
**Comparación realizada para el ayudante**

Cifra en pesos

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
1	TRABAJOS PRELIMINARES														
1,1	Obras preliminares														
1.1.1.	Localización, trazado y replanteo	m2	6573,00	916,00	37.835	1,66	62.806,10	0,0002	12,56	24.591,00	40.821,06	8,16	82.564,90	53.663,37	28.901,53
2	EXCAVACIÓN Y RELLENO														
2,1	Excavaciones														
2.1.1	Excavación mecánica (incluye cargue de material excavado)	m3	1869,91	9.134,00	37.835	1,78	67.346,30	0,003	202,04	24.591,00	43.771,98	131,32	377.794,56	245.548,99	132.245,57
2.1.2	Excavación manual en material común (incluye cargue de material excavado)	m3	1077,07	31.021,00	75.670	1,78	134.692,60	0,125	16.836,58	49.182,00	87.543,96	10.943,00	18.134.169,84	11.786.371,62	6.347.798,21
2.1.3	Perfilado de taludes	m3	1900,00	3.845,00	37.835	1,78	67.346,30	0,0025	168,37	24.591,00	43.771,98	109,43	319.894,93	207.916,91	111.978,02
2,2	Rellenos														

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
2.2.1	Suministro, extendido y compactación, relleno en recebo común (Incluye transporte)	m3	255,00	58.785,00	37.835	1,78	67.346,30	0,2	13.469,26	24.591,00	43.771,98	8.754,40	3.434.661,30	2.232.370,98	1.202.290,32
2.2.2	Suministro, extendido y compactación, material granular seleccionado CBR>15%, sección 320 de IDU-ET-2017 (Incluye transporte)	m3	147,00	44.740,00	37.835	1,78	67.346,30	0,02	1.346,93	24.591,00	43.771,98	875,44	197.998,12	128.689,62	69.308,50
2.2.3	Suministro, extendido y compactación, material granular seleccionado proctor modificado >95%, sección 330 de INVIAS-ET-2017 (Incluye transporte)	m3	76,75	128.530,00	37.835	1,78	67.346,30	0,2	13.469,26	24.591,00	43.771,98	8.754,40	1.033.765,71	671.899,89	361.865,81
2,3	<b>Demoliciones</b>														
2.3.1	Demoliciones (incluye cargue de material y trasiego interno)	m3	145,00	94.805,00	75.671	1,78	134.694,38	0,2	26.938,88	49.182,00	87.543,96	17.508,79	3.906.137,02	2.538.774,84	1.367.362,18

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
3	OBRAS DE CONTENCIÓN														
3,1	Geotecnia														
3.1.1	Concreto reforzado f'c=28MPa para dados anclajes	m3	47,92	544.696,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1666	22.439,79	49.182,00	87.543,96	14.584,82	1.075.314,60	698.904,75	376.409,85
3.1.2	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para dados	kg	6703,00	3.006,00	75.670	1,78	134.692,60	0,002	269,39	49.182,00	87.543,96	175,09	1.805.689,00	1.173.614,33	632.074,67
3.1.3	Suministro e instalación de anclaje activo (5 tor-1/2") 40 ton	ml	1197,00	248.603,00	75.670	1,78	134.692,60	0,05	6.734,63	49.182,00	87.543,96	4.377,20	8.061.352,11	5.239.506,01	2.821.846,10
3.1.4	Suministro e instalación de anclaje activo (3 tor-1/2") 20 ton	ml	364,00	218.603,00	75.670	1,78	134.692,60	0,05	6.734,63	49.182,00	87.543,96	4.377,20	2.451.405,32	1.593.300,07	858.105,25
3.1.5	Suministro e instalación pernos de anclaje 25mm L=6m (Incluye perforación y accesorios)	un	311,00	1.021.776,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	4.188.939,86	2.722.617,16	1.466.322,70

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
3.1.6	Suministro e instalación pernos de anclaje 25mm L=3m (Incluye perforación y accesorios)	un	260,00	529.997,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	3.502.007,60	2.276.142,96	1.225.864,64
3.1.7	suministro e instalación de malla eslabonada triple torsión recubierta con PVC calibre 10 (Incluye instalación en pernos existentes)	m2	2980,00	15.104,00	75.670	1,78	134.692,60	0,01	1.346,93	49.182,00	87.543,96	875,44	4.013.839,48	2.608.810,01	1.405.029,47
3.1.8	suministro e instalación cable grado 250 1/4" entre pernos y anclaje incluye existentes	ml	3915,60	2.964,00	75.670	1,78	134.692,60	0,002	269,39	49.182,00	87.543,96	175,09	1.054.804,69	685.574,26	369.230,43
3.1.9	Gaviones en malla triple torsion de acero calibre 12recubierto con PVC	m3	480,50	140.921,00	75.670	1,78	134.692,60	0,2	26.938,52	49.182,00	87.543,96	17.508,79	12.943.958,86	8.412.974,56	4.530.984,30
3.1.10	Geotextil no tejido (resistencia a la tension método Grab 730 N)	m2	543,00	5.709,00	75.670	1,78	134.692,60	0,001	134,69	49.182,00	87.543,96	87,54	73.138,08	47.536,37	25.601,71
3.1.11	Caisson preexcavado D=1.20 m 28 Mpa (Manual)	ml	55,00	1.365.579,00	189.175	1,78	336.731,50	0,8	269.385,20	122.955,00	218.859,90	175.087,92	14.816.186,00	9.629.835,60	5.186.350,40

ÍTEM					OFICIAL											
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia	
					Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)				
3.1.12	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para caisson	kg	7644,00	3.006,00	75.670	1,78	134.692,60	0,002	269,39	49.182,00	87.543,96	175,09	2.059.180,47	1.338.372,06	720.808,41	
3.1.13	Concreto reforzado f'c=28MPa para viga cabezal	m3	9,18	543.187,00	75.670	1,78	134.692,60	0,125	16.836,58	49.182,00	87.543,96	10.943,00	154.559,76	100.456,69	54.103,06	
3.1.14	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para viga cabezal	kg	1142,00	3.006,00	75.670	1,78	134.692,60	0,002	269,39	49.182,00	87.543,96	175,09	307.637,90	199.950,40	107.687,49	
3,2	<b>Andenes</b>															
3.2.1	Anden en concreto 21Mpa e=0.10 m	m2	200,00	51.559,00	75.670	1,78	134.692,60	0,02	2.693,85	49.182,00	87.543,96	1.750,88	538.770,40	350.175,84	188.594,56	
3.2.2	Suministro e instalación de sardineles Prefabricado Tipo A10	ml	42,00	53.068,00	75.670	1,78	134.692,60	0,02	2.693,85	49.182,00	87.543,96	1.750,88	113.141,78	73.536,93	39.604,86	
3.2.3	Suministro, extendido y compactación de capa granular de subbase (tipo IDU 400-11) (incluye transporte)	m3	88,25	53.268,00	37.835	1,78	67.346,30	0,02	1.346,93	24.591,00	43.771,98	875,44	118.866,22	77.257,54	41.608,67	
3.2.4	Suministro, extendido y compactación, material granular seleccionado CBR >15%, sección 320 de IDU-ET-2017 (Incluye transporte)	m3	279,00	44.740,00	37.835	1,78	67.346,30	0,02	1.346,93	24.591,00	43.771,98	875,44	375.792,35	244.247,65	131.544,71	

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
					Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)	Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
3.2.5	Suministro e instalación Geodren planar con tubería 100mm h=1-2 m	ml	126,30	49.341,00	37.835	1,78	67.346,30	0,02	1.346,93	24.591,00	43.771,98	875,44	170.116,75	110.568,02	59.548,73
3.2.6	Concreto reforzado fc=21MPa para muros	m3	85,00	557.483,00	75.670	1,78	134.692,60	0,4	53.877,04	49.182,00	87.543,96	35.017,58	4.579.548,40	2.976.494,64	1.603.053,76
3.2.7	Acero de refuerzo fy=420MPa para muros	kg	10737,00	3.006,00	75.670	1,78	134.692,60	0,002	269,39	49.182,00	87.543,96	175,09	2.892.388,89	1.879.919,00	1.012.469,90
3.2.8	Micro pilotes para cimentar el muro de contención D=0.13 y L=13m	ml	380,00	155.329,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	5.118.318,80	3.326.670,48	1.791.648,32
3.2.9	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para micropilote	kg	1503,30	3.006,00	75.670	1,78	134.692,60	0,002	269,39	49.182,00	87.543,96	175,09	404.966,77	263.209,67	141.757,10
3.2.10	Concreto de limpieza para muros, escaleras y cunetas cárcamo	m3	33,47	385.087,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	450.816,13	293.009,63	157.806,50
3.2.11	Entibado	m2	26,00	87.411,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	350.200,76	227.614,30	122.586,46
4	<b>SISTEMA DE DRENAJE</b>														
4,1	<b>Drenajes</b>														

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
					Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)	Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
4.1.1	Concreto reforzado fc=21MPa para cunetas, según diseño	m3	53,90	487.832,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	725.993,11	471.861,94	254.131,17
4.1.2	Acero de refuerzo fy=420 Mpa para cunetas, según diseño	kg	6730,34	3.006,00	75.670	1,78	134.692,60	0,002	269,39	49.182,00	87.543,96	175,09	1.813.053,99	1.178.401,23	634.652,76
4.1.3	Concreto reforzado fc=28 Mpa para cuneta escalonada, según diseño.	m3	30,62	515.440,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	412.428,74	268.059,61	144.369,14
4.1.5	Limpieza sumidero por unidad (tipo APCSCA)	un	2,00	25.217,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	26.938,52	17.508,79	9.429,73
4.1.6	Drenes horizontales en taludes D=2" (longitud 23m)	ml	391,00	152.582,00	75.670	1,78	134.692,60	0,05	6.734,63	49.182,00	87.543,96	4.377,20	2.633.240,33	1.711.484,42	921.755,91
4.1.7	Sumidero en concreto APCSCA	un	5,00	1.209.147,00	75.670	1,78	134.692,60	1	134.692,60	49.182,00	87.543,96	87.543,96	673.463,00	437.719,80	235.743,20
4.1.8	Lagrimal D=2" para drenar muro de contención (longitud 0.50m)	un	257,00	13.392,00	75.670	1,78	134.692,60	0,01	1.346,93	49.182,00	87.543,96	875,44	346.159,98	224.987,98	121.172,00
4.1.9	Cañuela en concreto para drenes horizontales	ml	64,00	25.544,00	75.670	1,78	134.692,60	0,05	6.734,63	49.182,00	87.543,96	4.377,20	431.016,32	280.140,67	150.875,65

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
4.1.10	Suministro e instalación de tubería en PVC de 12"	ml	195,00	304.999,00	75.670	1,78	134.692,60	0,05	6.734,63	49.182,00	87.543,96	4.377,20	1.313.252,85	853.553,61	459.699,24
4.1.12	Suministro e instalación de tapa para sumidero Norma NP-024	un	8,00	802.131,00	75.670	1,78	134.692,60	0,0333	4.485,26	49.182,00	87.543,96	2.915,21	35.882,11	23.321,71	12.560,40
4.1.13	Suministro e instalación de rejilla sumidero lateral 83.5 x 45	un	5,00	492.243,00	75.670	1,78	134.692,60	0,02	2.693,85	49.182,00	87.543,96	1.750,88	13.469,26	8.754,40	4.714,86
4.1.14	Suministro e instalación de rejilla sumidero transversal 50x50	un	446,00	358.717,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	6.007.289,96	3.904.460,62	2.102.829,34
5	<b>SENDEROS</b>														
5,1	<b>Senderos peatonales</b>														
5.1.1	Losa prefabricada en concreto de 21 Mpa para pasos de sendero (0.30x60.0x0.05)	un	300,00	28.595,00	75.670	1,78	134.692,60	0,03	4.040,78	49.182,00	87.543,96	2.626,32	1.212.233,40	787.895,64	424.337,76
5.1.2	Concreto para escaleras del parque resistencia 21 Mpa	m3	47,56	578.968,00	75.670	1,78	134.692,60	0,5	67.346,30	49.182,00	87.543,96	43.771,98	3.202.990,03	2.081.795,37	1.121.194,66

ÍTEM					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
					Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
5.1.3	Acero de refuerzo fy=420 Mpapara escalera	kg	5811,13	3.006,00	75.670	1,78	134.692,60	0,002	269,39	49.182,00	87.543,96	175,09	1.565.432,42	1.017.458,66	547.973,75
5.1.5	Piedra pegada	m2	3,70	72.238,00	75.670	1,78	134.692,60	0,02	2.693,85	49.182,00	87.543,96	1.750,88	9.967,25	6.478,25	3.489,00
5.1.6	Empredización con cespedores	m2	3954,00	8.064,00	75.670	1,78	134.692,60	0,005	673,46	49.182,00	87.543,96	437,72	2.662.872,70	1.730.744,09	932.128,61
5.1.8	Sello de tubería existente 6"	un	1,00	110.163,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	13.469,26	8.754,40	4.714,86
5.1.9	Concreto ciclópeo de 14 Mpa 40% Rajón	m3	3,00	315.860,00	75.670	1,78	134.692,60	0,1	13.469,26	49.182,00	87.543,96	8.754,40	40.407,78	26.263,19	14.144,59
5.1.10	TALA DE ARBOLES CLASE I (H<5M. Incluye desenraice, retiro, transporte y disposición final	un	24,00	86.482,00	113.505	1,78	202.038,90	0,3	60.611,67	73.773,00	131.315,94	39.394,78	1.454.680,08	945.474,77	509.205,31
5.1.11	Tala de árboles 5m < H < 10m. Incluye desenraice, retiro, transporte y disposición final	un	8,00	163.474,00	113.505	1,78	202.038,90	0,7	141.427,23	73.773,00	131.315,94	91.921,16	1.131.417,84	735.369,26	396.048,58
5.1.12	Tala de árboles 10m < H < 20m. Incluye desenraice, retiro, transporte y disposición final	un	3,00	182.318,00	113.505	1,78	202.038,90	0,8	161.631,12	73.773,00	131.315,94	105.052,75	484.893,36	315.158,26	169.735,10

					OFICIAL											
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia	
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)				
5.1.13	BLOQUEO Y TRASPLANTE DE ARBOLES 1- 5 mt (Incluye transporte, recolección, siembra, tutorado, fertilización, riego, control fitosanitario y planteo a 3 años)	un	7,00	834.420,00	151.340	1,78	269.385,20	1	269.385,20	98.364,00	175.087,92	175.087,92	1.885.696,40	1.225.615,44	660.080,96	
5.1.14	Tratamiento integral de árboles (Planteo, poda, riego y fertilización)	un	13,00	188.865,00	75.670	1,78	134.692,60	0,4	53.877,04	49.182,00	87.543,96	35.017,58	700.401,52	455.228,59	245.172,93	
6	<b>PAVIMENTOS ASFALTICOS</b>															
6,1	<b>Pavimentos asfálticos</b>															
6.1.1	PAVIMENTOS ASF RECICLADO EN FRIO Cemento 5% (Adición emulsión asfáltica CRL-1, reciclaje, extender, nivelar y compactar. No incluye agregados pétreos de adición)	m3	19,00	352.622,00	302.680	1,78	538.770,40	0,04	21.550,82	196.728,00	350.175,84	14.007,03	409.465,50	266.133,64	143.331,87	
6.1.2	EMULSIÓN ASFÁLTICA CRR-1 (Suministro, barrido superficie y riego)	m2	190,69	1.728,00	37.835	1,78	67.346,30	0,001	67,35	24.591,00	43.771,98	43,77	12.842,27	8.346,88	4.495,39	
NP-1	Trinchos de madera	ml	240,00	86.260,00	37.835	1,7599	66.585,82	0,143	9.521,77	24.591,00	43.277,70	6.188,71	2.285.225,22	1.485.290,69	799.934,53	

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
NP-2	Pozo de inspección D=1.7 M (Incluye suministro e instalación). Incluye cilindro pozo de inspección, en mampostería, cono prefabricado, placa fondo, cilindro pozo insp. En mampostería e=0,25m (Inc. Sumin. Y const, acero para escaleras, geotextil y pañete impermeable)	un	6,00	2.258.836,00	37.835	1,7599	66.585,82	4	266.343,27	24.591,00	43.277,70	173.110,80	1.598.059,60	1.038.664,82	559.394,77
NP-3	Corte de pavimento - Incluye equipo: cortadora de concreto incluye operario y combustible, incluye disco diamantado asfalto - concreto 350mm agua y mano de obra	ml	486,00	1.783,00	37.835	1,7599	66.585,82	0,002	133,17	24.591,00	43.277,70	86,56	64.721,41	42.065,93	22.655,49
NP-4	Limpieza y acopio manual de basuras	m2	2120,00	159,00	37.835	1,7599	66.585,82	0,002	139,00	24.591,00	43.277,70	86,56	294.680,00	183.497,45	111.182,55
NP-5	Reubicación poste ETB	un	1,00	1.200.000,00	37.835	4,7599	180.090,82	7	1.260.635,72	24.591,00	117.050,70	819.354,91	1.260.635,72	819.354,91	441.280,81
NP-6	Cilindro pozo de Insp. En mampostería e=0.25mm (inc. Sumin. Y const, acero para escaleras, geotextil y pañete impermeable)	ml	2,00	400.223,00	37.835	1,7599	66.585,82	0,4	26.634,33	24.591,00	43.277,70	17.311,08	53.268,65	34.622,16	18.646,49

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
NP-7	Estabilización de subrogante con rajón (Suministro, extendido, nivelación y compactación manual)	m3	74,20	56.661,00	37.835	1,7599	66.585,82	0,15	9.987,87	24.591,00	43.277,70	6.491,66	741.100,14	481.680,81	259.419,33
NP-8	Tubería estructural A500 GR.CØ3"	ml	82,00	44.079,00	37.835	1,7599	66.585,82	0,05	3.329,29	24.591,00	43.277,70	2.163,89	273.001,85	177.438,57	95.563,27
NP-9	Tubería estructural A500 GR.CØ4"	ml	66,00	59.950,00	37.835	1,7599	66.585,82	0,05	3.329,29	24.591,00	43.277,70	2.163,89	219.733,19	142.816,41	76.916,78
NP-10	Concreto ciclópeo fc=14 mpa. 40% rajón y 60% concreto para datos de anclaje	m3	1,44	315.860,00	75.670	1,7599	133.171,63	0,1	13.317,16	24.591,00	43.277,70	4.327,77	19.176,72	6.231,99	12.944,73
NP-11	Perforación trinchos Ø3", incluye lechada de cemento 1:1	ml	20,00	208.000,00	75.670	1,7599	133.171,63	0,1	13.317,16	24.591,00	43.277,70	4.327,77	266.343,27	86.555,40	179.787,86
NP-12	Perforación trinchos Ø4", incluye lechada de cemento 1:1	ml	50,00	249.600,00	75.670	1,7599	133.171,63	0,1	13.317,16	24.591,00	43.277,70	4.327,77	665.858,17	216.388,50	449.469,66
NP-13	Cabezal de descarga en concreto de 4000psi	un	1,00	1.413.774,00	75.670	1,7599	133.171,63	1,4	186.440,29	24.591,00	43.277,70	60.588,78	186.440,29	60.588,78	125.851,50
NP-14	Base granular BG-A estabilización en cemento al 5% (Incluye suministro, transporte, colocación y compactación)	m3	19,24	187.902,00	37.835	1,7599	66.585,82	0,35	23.305,04	24.591,00	43.277,70	15.147,20	448.388,89	291.432,04	156.956,85

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
NP-15	Suministro e instalación tubería en pvc de 24"	ml	26,50	426.999,00	75.670	1,7599	133.171,63	0,1	13.317,16	24.591,00	43.277,70	4.327,77	352.904,83	114.685,91	238.218,92
NP-16	Caja desarenadora - suministro y construcción según diseño, incluye ladrillo tolete común y mortero 1:3 impermeabilizado, concreto de limpieza de 2500 psi y acero reforzado	un	1,00	434.945,00	75.670	1,7599	133.171,63	0,7	93.220,14	24.591,00	43.277,70	30.294,39	93.220,14	30.294,39	62.925,75
NP-17	Caja de inspección 0.80x0.80 suministro y colocación (h=0.6m, incluye marco y tapa, no incluye base y cañuela	un	1,00	347.407,00	75.670	1,7599	133.171,63	0,7	93.220,14	24.591,00	43.277,70	30.294,39	93.220,14	30.294,39	62.925,75
NP-20	Suministro y siembra de cobertura Hiedra Miami	ml	750,00	14.981,00	113.505	1,7599	199.757,45	0,01	1.997,57	24.591,00	43.277,70	432,78	1.498.180,87	324.582,76	1.173.598,11
NP-21	Sustrato con tierra para zonas verdes	m3	190,40	72.085,00	37.836	1,7599	66.587,58	0,12	7.990,51	24.591,00	43.277,70	5.193,32	1.521.392,95	988.808,91	532.584,04
NP-22	Suministro e instalación de concreto hidráulico MR 41 PARA PAVIMENTO	m3	24,69	592.383,00	75.670	1,7599	133.171,63	0,1	13.317,16	24.591,00	43.277,70	4.327,77	328.800,76	106.852,64	221.948,12

					OFICIAL										
					CONTRATO 214 DE 2018					CONTRATO 451Y 448 DE 2017			Valor Total contrato 214 de 2018 (valor unitario *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Valor Total contratos 2017 (valor unitario 451-448 de 2017 *cantidad ejecutada en el contrato 214-2018)	Diferencia
ÍTEM	DESCRIPCIÓN	UND	CANT	VR UNITARIO	Jornal	Prestaciones	Jornal Total	Rendimiento	Valor –Unitario	Jornal	Total Jornal (Jornal contratos 2017* prestaciones del contrato 214-2018)	Valor unitario (Valor total del jornal * Rendimiento contrato 214-2018)			
NP-23	Malla de acero electrosoldada Q5 ( 6MM -15 X 15 ) para pavimento rígido	m2	123,45	8.953,00	75.670	1,7599	133.171,63	0,005	665,86	24.591,00	43.277,70	216,39	82.200,19	26.713,16	55.487,03
<b>TOTAL</b>													Valor Total contrato ( valor unitario *cantidad-214-2018)	Valor Total contrato ( valor unitario 451-448 *cantidad-214-2018)	Diferencia
													140.673.438,32	90.095.366,99	50.578.071,33

Fuente: APUs Contrato de obra 214 de 2018 y APUs contratos de obra 451 y 448 del 2017 y análisis del equipo auditor

Del análisis realizado por el grupo auditor se concluye, que existe un detrimento en el patrimonio público por valor de \$81.339.238,60, debido a la inexistencia de estudios de mercado serios, que hubieren determinado el valor real de cada uno de los trabajadores que se requerían en el componente de mano de obra del análisis de precios unitarios – APU. A continuación, se observa un resumen de lo expuesto anteriormente:

**Cuadro No. 16**  
**Resumen del análisis comparativo en el componente “Mano de obra”**

Cifra en pesos

OFICIAL			AYUDANTE		
Valor Total del componente mano de obra - contrato 214 de 2018	Valor Total del componente mano de obra Contratos 451-448 de 2017	Diferencia	Valor Total del componente mano de obra - contrato 214 de 2018	Valor Total del componente mano de obra Contratos 451-448 de 2017)	Diferencia
\$ 91.754.429,61	\$60.994.084,99	<b>\$30.761.167,27</b>	\$ 140.673.438,32	\$ 90.095.366,99	<b>\$50.578.071,33</b>
<b>TOTAL</b>					<b><u>\$81.339.238.60</u></b>

Fuente: Elaboró equipo auditor.

De conformidad con lo expuesto, en el aclaratorio al acta de recibo a satisfacción, suscrita el 19 de febrero de 2019, el valor final ejecutado fue la suma de \$3.290.297.526 incluido AIU, quedando un saldo a liberar de \$50.306.508. La entidad realizó los siguientes pagos:

**Cuadro No. 17**  
**Pagos realizados por el contratista**

Cifra en pesos

No.	ORDEN DE PAGO	VALOR
1	8808 del 21 de mayo de 2018.	\$94.825.559,00
2	8967 del 15 de junio de 2018	\$244.848.085,00
3	9148 del 12 de julio de 2018	\$498.754.135,00
4	9434 del 14 de agosto de 2018	\$622.451.954,00
5	9688 del 24 de septiembre de 2018	\$483.468.821,00
6	9872 del 19 de octubre de 2018	\$532.492.283,00
7	10092 del 23 de noviembre de 2018	\$494.123.655,00
8	Se reconoce en el aclaratorio del acta de recibo a satisfacción.	\$319.333.034,00
<b>TOTAL EJECUTADO</b>		<b>\$3.290.297.526,00</b>

Fuente: Ordenes de pago contrato 214 de 2018

De los casos expuestos, se concluye que la administración no tuvo en cuenta los precios reales del mercado, ni los cancelados por el IDIGER, en obras similares, incumpliendo el deber legal de analizar y estudiar los precios de manera previa a la iniciación del proceso de selección y contratación que permitiera una determinación, con la mayor certeza del presupuesto oficial para la ejecución de las actividades propias del contrato, lo que en todo caso supuso un desconocimiento al principio de planeación, como premisa estandarte de la ejecución de recursos públicos.

Con la situación fáctica presentada, se observa un desconocimiento del principio de planeación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, en la sentencia del 29 de agosto de 2007, expediente 14854, se refirió a dicho principio, planteando lo siguiente:

*“La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora<sup>8</sup>, que **en materia contractual, las entidades oficiales 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, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (...) (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (...)”<sup>9</sup>. (Subrayado y negrita fuera del texto)***

El Consejo de Estado ha señalado en diferentes oportunidades lo siguiente “...la contratación administrativa no es, ni puede ser una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino que por el contrario es un procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos...”<sup>10</sup> igualmente ha dispuesto que cuando “(...) un contrato estatal se celebra con desconocimiento de esos análisis que debe efectuar la Administración antes de adjudicarlo, haciendo caso omiso de los precios y condiciones del mercado, **y se pacta en él un valor que vulnera estas limitaciones, superando en forma exagerada el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no sólo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva, por cuanto no se**

<sup>8</sup> ‘Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, Actor: Jairo Arturo Cárdenas Avellaneda, Demandado: Telecom’.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Bogotá, veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014), Expediente N°: 11001031500020130191900.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (Subsección b), Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293)

***cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnerarán los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público. (...)***<sup>11</sup> (Subrayado y negrita fuera del texto)

Lo anteriormente descrito, conlleva al desconocimiento de los principios de planeación, moralidad administrativa, eficiencia y eficacia y al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política, los artículos 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002. Igualmente vulnera los artículos 3, 4, 5, y 6 de la Ley 610 de 2000.

### **Análisis de la Respuesta:**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 2019EE4538 de fecha 08 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, el IDIGER señaló que *“Los productos de la consultoría fueron avalados por el Supervisor del contrato de Estudios y Diseños; los precios fueron soportados con cotizaciones y un estudio de mercado que determinaron el valor de los ítems. De esta manera se cumplió a cabalidad con el deber legal de analizar y estudiar los precios de manera previa a la Iniciación del proceso de selección y contratación y se contó con un presupuesto acorde a las características del proyecto el cual permitió el desarrollo de las actividades propias del contrato.”*

Teniendo en cuenta lo señalado por la administración, no se anexa ninguna evidencia de cotizaciones que soporten el estudio de mercado que determina el valor de los ítems que se relacionan en el numeral 2.1 EXCAVACIONES.

Por otro lado, si bien el valor fue aprobado por el supervisor del contrato de consultoría, es deber de la administración verificar que los datos entregados, sean coherentes con los precios del mercado y con los valores que IDIGER cancela en contratos con objetos similares, por cuanto lo anterior no es justificación para el incremento de los valores a cancelar.

Igualmente la administración señala que: *“De igual forma se enfatiza en el hecho de cada uno de los contratos comparados tienen características propias de terreno y condiciones de riesgo que demandan procesos constructivos particulares y estos determinan los costos y presupuestos por tanto no son comparables por tanto no existió daño en el patrimonio público, ni detrimento de los recursos del IDIGER.”*

---

<sup>11</sup> Ibídem

Frente a lo expuesto, este Ente de Control para realizar la comparación, tuvo en cuenta el objeto contractual, el cual es similar con el contrato analizado, podemos observar que los contratos comparados tienen objetos de obras de estabilización o mitigación, en localidades con características de terreno similares, es necesario precisar que la descripción del ítem no especifica el tipo de suelo a excavar, que contemple características diferentes, que requieran un mayor costo, por el contrario, el ítem comparado se encuentra descrito en las mismas condiciones que se contemplaron en los contratos comparados.

Por último, la entidad manifestó: *“En relación al pago del jornal de oficiales y ayudantes, el cuadro comparativo presentado por el ente de control se basa en los valores de APU precontractuales vigencia 2017; dados desde la consultoría mencionada anteriormente.”*

En relación con el pago del jornal de oficiales y ayudantes, es preciso señalar que este Ente de Control realizó la comparación con precios de 2017, toda vez que el estudio previo y estudio de sector, fueron elaborados y publicados en el SECOP por la administración en dicha vigencia.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$94.037.479,85 y presunta incidencia disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*3.1.3.2 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$2.606.814 y presunta incidencia disciplinaria, por errores en el cálculo del factor multiplicador, en el contrato de consultoría 231 de 2018.*

<b>Contrato de consultoría</b>	231 de 2018
<b>Objeto</b>	Estudio de riesgo por movimientos en masa y planteamiento de medidas de reducción en el barrio el Peñón del Cortijo III sector de la localidad Ciudad Bolívar
<b>Contratista</b>	JAM INGENIERIA Y MEDIO AMBIENTE S.A.S
<b>Plazo inicial</b>	Cinco (5) meses
<b>Valor inicial</b>	Hasta por \$476.498.027
<b>Acta de inicio</b>	03 de julio de 2018.
<b>Valor total del contrato</b>	Hasta por \$476.498.027
<b>Prorroga 1</b>	Dieciséis (16) días
<b>Plazo total</b>	Cinco (5) meses y dieciséis (16) días
<b>Fecha de terminación</b>	18 de diciembre de 2018
<b>Fecha de liquidación</b>	SIN LIQUIDAR

El día 19 de junio de 2018, la Entidad emitió la Resolución No. 281, por medio de la cual se declara una urgencia manifiesta, en dicho administrativo se resolvió: *“ARTICULO PRIMERO – Declarar la urgencia manifiesta para adelantar todas las medidas necesarias en pro de mitigar el riesgo que se presenta actualmente en el Sector El Peñón del Cortijo III Sector y Sierra Morena de la Localidad de Ciudad Bolívar. ARTICULO SEGUNDO. – Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte del Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático (IDIGER), celebrese mediante contratación directa los contratos necesarios para ejecutar todas las medidas en pro de mitigar el riesgo y atender la emergencia que se presenta actualmente en el Sector El Peñón del Cortijo III Sector y Sierra Morena de la localidad Ciudad Bolívar de Bogotá D.C., para detener los riesgos asociados al evento, como son la “Desintegración progresiva de la masa de suelo movilizada con el consecuente incremento de los daños en las edificaciones, las redes de servicio público y demás infraestructura que pueden en conjunto configurar un escenario de deterioro generalizado del sector y con la posibilidad que se presenten colapsos parciales o totales de las edificaciones la elaboración de los avalúos, la demolición y estudios detallados” y “el avance del movimiento en masa identificado en el sector; situación que actualmente compromete la habitabilidad, funcionalidad y estabilidad de la infraestructura pública y privada ubicada en el sector evaluado en el presente documento” y así proteger la vida de los habitantes de la zona a intervenir”*

De conformidad con lo anterior, la entidad el 27 de junio de 2018, suscribe estudio previo, detallando los aspectos técnicos y jurídicos para contratar el *“Estudio de riesgo por movimientos en masa y planteamiento de medidas de reducción en el barrio el Peñón del Cortijo III sector de la localidad Ciudad Bolívar”*, sin embargo, no se observa que IDIGER, haya realizado un estudio para determinar el valor estimado del contrato.

Se observa en el expediente contractual que el 27 de junio de 2018, la empresa JAM INGENIERIA Y MEDIO AMBIENTE S.A.S, remite a IDIGER, una cotización del valor estimado para el cumplimiento del objeto contractual, por la suma de \$476.489.027.

De conformidad con la información reportada en SECOP II, el contrato se suscribió el 28 de junio de 2018, por un valor de \$476.498.027, es decir, el mismo valor señalado en la cotización presentada por la empresa JAM INGENIERIA Y MEDIO AMBIENTE S.A.S; es de resaltar que el contrato se suscribió con dicha empresa.

Dicha propuesta económica, presentaba errores aritméticos que la entidad no corrigió antes de la suscripción del contrato, a continuación, se presenta uno de ellos:

**Imagen No. 1**  
**Propuesta presentada por la empresa JAM INGENIERIA Y MEDIO AMBIENTE S.A.S el día 27 de junio de 2018**

INVESTIGACION DE CAMPO Y ENSAYOS DE LABORATORIO	CANTIDAD	UNIDAD	COSTO UNITARIO (I)	COSTO TOTAL (II)
<b>INVESTIGACION DE CAMPO</b>				
Perforación mecánica en roca - y/o coluion clasiosopertado	80	m	\$ 460.000,00	\$ 36.800.000
Perforación mecánica en suelo (residual y/o relleno)	60	m	\$ 220.000,00	\$ 13.200.000
Perforación de apiques de 1m x 1m x 3,5m	8	un	\$ 160.000,00	\$ 1.280.000
Trincheras y columnas (la unidad es equivalente al metro lineal)	4	un	\$ 160.000,00	\$ 640.000
Lineas de refracción sísmica de 100m con tomografía y ensayo MASW	3	un	\$ 3.500.000,00	\$ 10.500.000
<b>ENSAYOS DE LABORATORIO</b>				
Peso Unitario por peso y volumen	20	un	\$ 42.000,00	\$ 840.000
Humedad natural	20	un	\$ 30.000,00	\$ 600.000
Peso específico de sólidos	20	un	\$ 93.600,00	\$ 1.872.000
Limites de consistencia (líquido y plástico)	20	un	\$ 74.400,00	\$ 1.488.000
Granulometría por tamizado sin lavado	20	un	\$ 93.600,00	\$ 1.872.000
Carga puntual en roca	4	un	\$ 180.000,00	\$ 720.000
Corte directo Consolidado Drenado tiempo 3 puntos	6	un	\$ 540.000,00	\$ 3.240.000
Compresión Simple en roca	3	un	\$ 420.000,00	\$ 1.260.000
Suministro e instalación de tubería para PIEZOMETRO	60	m	\$ 144.000,00	\$ 8.640.000
Indice de cohesión	6	un	\$ 240.000,00	\$ 1.440.000
Compresión Inconfinada	8	un	\$ 90.000,00	\$ 720.000
<b>SUBTOTAL 3</b>			\$	<b>127.616.000,00</b>
<b>IVA 19%</b>			\$	<b>24.247.040,00</b>
<b>SUBTOTAL 3 (INCLUYE I.V.A)</b>			\$	<b>151.863.040,00</b>
<b>SUBTOTAL ( 1 + 2 + 3 ) INCLUYE I.V.A</b>			\$	<b>476.498.037,00</b>

Fuente: Folio 76, carpeta 1 del expediente contractual No. 231 de 2018

**Imagen No. 2**  
**Propuesta económica corregida el 30 de noviembre de 2018 a través de la modificación**



CALCULO FACTOR MULTIPLICADOR PROPUESTA INICIAL			
ITEM	DESCRIPCION	%	% ACUMULADO
<b>3</b>	<b>PARAFISCALES</b>		9%
	Caja de compensación	4%	
	I.C.B.F	3%	
	Sena	2%	
<b>4</b>	<b>COSTOS INDIRECTOS</b>		52.00%
	Operación oficina	14%	
	<b>Seguros</b>	1.00%	
	Cumplimiento	0.30%	
	Responsabilidad civil extracontractual	0.20%	
	Salarios y prestaciones sociales	0.20%	
	calidad de los servicios	0.30%	
	<b>Impuestos</b>		
	Rete fuente, impuestos distritales	10%	
	ICA	1%	
	Utilidad	25%	
<b>TOTAL</b>			120.0300%
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>			2.20

Fuente: Folio 77, carpeta 1 del expediente contractual No. 231 de 2018

En el cuadro se observa que el factor multiplicador se determinó en 2.20, sin embargo, se establece un porcentaje equivalente a 0.20% de la garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual, la cual no se determinó en el contrato de consultoría, igualmente se evidencia que la suma de costos indirectos, se calculó de manera errada toda vez que se sumó 2 veces el ítem de seguros.

Es pertinente aclarar que el factor multiplicador fue corregido por la Entidad en la modificación realizada el 30 de noviembre de 2018, en la cual manifestó: “Una vez revisados los aportes de parafiscales, se evidencia que la consultoría se encuentra exenta en el pago de los parafiscales SENA e ICBF, por lo tanto el factor multiplicador en la oferta económica será ajustado de 2.20 a 2.15, De otra parte, se realizó la revisión de la suma algebraica de la investigación de campos y ensayos contenidos en la oferta económica y se evidencio que el valor total presenta inconsistencias debido a que el valor correcto corresponde a (\$85.112.000). Así las cosas el valor de la oferta económica es de (\$419.357.785) incluido IVA. (...) Por lo cual quedará así: “El valor del contrato es HASTA por la suma de (\$476.498.027) INCLUIDO IVA y el costo de personal (...)”

No obstante, no se corrigió los aspectos señalados anteriormente, por lo tanto, el factor multiplicador del contrato debía ser del 2.13 y no del 2.15, como se observa a continuación:

**Cuadro No. 19**  
**Cálculo factor multiplicador corregido por la Contraloría de Bogotá**

<b>CALCULO FACTOR MULTIPLICADOR CORREGIDO POR LA CONTRALORIA</b>			
<b>ITEM</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULADO</b>
<b>1</b>	<b>PRESTACIONES SOCIALES</b>		21.83%
	Subsidio de transporte		
	Cesantías	8.33%	
	Intereses de cesantías	1%	
	Prima de servicio	8.33%	
	Vacaciones	4.17%	
<b>2</b>	<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		37.200%
	Pensión	16%	
	Salud	12.50%	
	A.R.P	8.70%	
<b>3</b>	<b>PARAFISCALES</b>		4%
	Caja de compensación	4%	
	I.C.B.F	0%	
	Sena	0%	
<b>4</b>	<b>COSTOS INDIRECTOS</b>		50.800%
	Operación oficina	14%	
	<b>Seguros</b>		
	Cumplimiento	0.30%	
	Salarios y prestaciones sociales	0.20%	
	calidad de los servicios	0.30%	
	<b>Impuestos</b>		
	Retefuente, impuestos distritales	10%	
	ICA	1%	
	Utilidad	25%	
	<b>TOTAL</b>		113.8300%
	<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>		2.13

Fuente: Elaboró equipo auditor

Dicha modificación al presupuesto, genera un detrimento patrimonial de \$2.606.814, lo anterior, debido a la falta de controles a cargo de las dependencias encargadas de adelantar el respectivo proceso precontractual y de los supervisores delegados por el ordenador del gasto, cuya gestión se concreta precisamente en realizar el seguimiento financiero y contable, entre otros factores, respecto a la ejecución contractual.

La entidad realizó lo siguientes pagos:

**Cuadro No. 20**  
**Pagos realizados por la entidad**

Cifra en pesos

PAGOS REALIZADOS POR LA ENTIDAD		
No.	ORDEN DE PAGO	VALOR
1	10120 del 26 de noviembre de 2018	\$83.871.557
2	10125 del 26 de noviembre de 2018	\$62.903.668
3	10340 del 18 de diciembre de 2018	\$62.903.668
4	11002 del 22 de marzo de 2019	\$62.903.668
<b>Total cancelado a la fecha</b>		<b>\$272.582.561</b>

Fuente: Ordenes de pago contrato 231 de 2018

Pese a que el contrato se suscribió amparado bajo una declaración de urgencia manifiesta, es pertinente señalar que la entidad debe proteger el patrimonio público y actuar bajo los principios de la contratación estatal y la administración pública, así lo ha determinado el Consejo de Estado: *“En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados.”*<sup>12</sup> (Subrayado fuera del texto).

Lo anteriormente descrito, conlleva al desconocimiento de los principios de planeación, economía, moralidad administrativa, eficiencia y eficacia y al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política, los artículos 3, 25, 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Lo señalado vulnera los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Además puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425)

## Análisis de la Respuesta:

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 2019EE4538 de fecha 08 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, el IDIGER señaló que

*“El IDIGER elaboró los estudios previos para la contratación que dio lugar a la celebración del contrato 231 de 2018 en junio de 2018, en cuya forma de retribución se incluyeron los costos de personal, afectados por un factor multiplicador de 2.20. Este valor del factor multiplicador es **un estimativo de unos costos** en que incurre el proponente que resulte ganador del proceso de contratación en curso, cuya forma de cálculo no se publica y por tanto no es de conocimiento de los proponentes, aunque la entidad la incluyó **a título informativo** en el cuadro para la presentación de la propuesta económica.*

*Es importante destacar que la forma como se llegó al valor de 2.20 para el factor multiplicador, no debe ser ni fue de conocimiento de los proponentes; por tanto, ellos no deben tener, ni tuvieron acceso a los diferentes elementos de costo que se consideraron en la formación del valor del multiplicador. Así mismo precisar que es un valor informativo, por cuanto conforme a las características de la contratación de servicios de consultoría establecida en el estatuto de contratación, la entidad contratante no puede imponer un determinado valor para el factor multiplicador, ya que el citado estatuto no establece que se deba presentar su discriminación; es más, señala que la entidad **no debe publicarlo**”*

En relación a lo expuesto por la administración, este Ente de Control no objeto la publicación del factor multiplicador, igualmente es claro para este organismo de control que el factor multiplicador del presupuesto inicial es un estimativo de costos, sin embargo, en la ejecución del contrato, el supervisor debe observar cómo se discriminó dicho factor por el contratista y pagarlo de conformidad con lo realmente cancelado por el contratista.

Igualmente, IDIGER manifestó que: *“En cuanto a los ítems de “Seguros” y “Responsabilidad civil y contractual”, hacen parte de los costos indirectos del factor multiplicador, y como se dijo anteriormente “Corresponden a aquellos gastos que tiene la organización del consultor para poder ofrecer la disponibilidad de su servicio.”, razón por la cual, el IDIGER no puede intervenir en el manejo interno que hace el consultor en su organización.”*

En el presente caso, este Ente de Control difiere de lo expuesto por la entidad, toda vez que era evidente, el error en el cálculo de los costos indirectos, error que se constituyó desde la determinación del presupuesto oficial y que se evidenció en

la ejecución del contrato, por lo tanto la entidad debió corregir este cálculo, de conformidad con las condiciones reales de contrato, es decir eliminando el porcentaje otorgado a la póliza de responsabilidad civil extracontractual y corrigiendo el porcentaje de los seguros.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$2.606.814 y presunta incidencia disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*3.1.3.3. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal, por \$4.386.891 y presunta incidencia disciplinaria, por incluir en el factor multiplicador el componente denominado ICBF y cancelar dicho valor al contratista, sin que fuera ejecutado por el mismo, en el contrato de interventoría No. 213 de 2018.*

<b>Contrato de consultoría</b>	213 de 2018
<b>Objeto</b>	Interventoría, administrativa, técnica, financiera, contable y jurídico, social y ambiental para la construcción de las obras de mitigación en el polígono ubicado entre la transversal 20F y transversal 20C y las calles 68G Bis Sur y Calle 69 Sur, en el barrio Juan José Rondón en la Localidad de Ciudad Bolívar.
<b>Contratista</b>	CSI CONSTRUCCIONES, SERVICIOS E INGENIERÍA EU
<b>Plazo inicial</b>	Seis meses y quince días
<b>Valor inicial</b>	\$296.967.059 incluido IVA
<b>Acta de inicio</b>	21 de marzo de 2018
<b>Adición 1</b>	\$68.315.744
<b>Valor total del contrato</b>	\$365.282.803 Incluido IVA
<b>Prorroga 1</b>	Un mes y quince días
<b>Plazo Total</b>	8 meses
<b>Fecha de terminación</b>	20 de noviembre de 2018
<b>Fecha del acta de recibo a satisfacción</b>	20 de noviembre de 2018
<b>Fecha aclaratorio al acta de recibo a satisfacción</b>	22 de febrero de 2019.

El día 28 de febrero de 2018, se suscribió el contrato de interventoría No. 213 de 2018, el cual tuvo como objeto: *“Interventoría, administrativa, técnica, financiera, contable y jurídico, social y ambiental para la construcción de las obras de mitigación en el polígono ubicado entre la transversal 20F y transversal 20C y las calles 68G Bis Sur y Calle 69 Sur, en el barrio Juan José Rondón en la Localidad de ciudad Bolívar.”* Por un valor de \$296.967.059 y un plazo de seis (6) meses y quince (15) días.

El día 28 de diciembre de 2017, la Entidad publicó en el SECOP, el proceso de selección No. IDIGER-CM-015-2017, con los siguientes documentos: aviso de licitación, estudio previo, proyecto pliego de condiciones, estudio de sector, presupuesto de la obra, entre otros.

En el estudio de sector, numeral 4 (Estudio de mercado) y en el estudio previo, numeral 9 (Análisis que soporta el valor estimado), se dispuso el siguiente presupuesto, determinando como factor multiplicado el 2.10.

**Imagen No. 3**  
**Presupuesto oficial**

INTERVENTORÍA, ADMINISTRATIVA, TÉCNICA, FINANCIERA, SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN EN EL BARRIO JUAN JOSÉ RONDÓN EN LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR EN BOGOTÁ D.C.						
CÁLCULO DEL PRESUPUESTO OFICIAL						
COSTOS PERSONAL						
PERSONAL	Categoría	Valor Mes	Dedicación Mensual	Cantidad Mensual	Cantidad de Meses	Valor por ítem
<b>PERSONAL PROFESIONAL</b>						
DIRECTOR - ESPECIALISTA GEOTECNIA	2	\$ 8.125.268,00	50%	1	6,5	\$ 26.407.121,00
RESIDENTE DE INTERVENTORIA	4	\$ 5.840.350,00	100%	1	6,5	\$ 37.962.275,00
PROFESIONAL AMBIENTAL Y SST	6	\$ 4.696.204,00	100%	1	6,5	\$ 30.525.326,00
SECRETARIA		\$ 1.522.150,00	50%	1	6,5	\$ 4.946.987,50
<b>Subtotal</b>						\$ 99.841.709,50
<b>Multiplicador</b>	<b>2,10</b>					\$ 209.667.590,00
<b>SUB TOTAL COSTOS DE PERSONAL</b>						<b>\$ 209.667.590,00</b>
<b>EQUIPO-OFICINA</b>						
EQUIPO-OFICINA	Unidad	Tarifa Mensual	Dedicación	Cantidad	Valor por ítem	
Campero o pick up o manioneta 1300 o 2000 c.c. modelo 2014 - 2017	UN	\$ 5.382.240,00		1	6,5	\$ 34.984.560,00
Edición de informes durante el desarrollo del contrato	UN	\$ 250.000,00			7,0	\$ 1.750.000,00
Ariendo de Oficina	UN	\$ 450.000,00		1	7,0	\$ 3.150.000,00
<b>Subtotal</b>						\$ 39.884.560,00
<b>SUB TOTAL COSTOS DE EQUIPO</b>						<b>39.884.560,00</b>
<b>SUBTOTAL COSTOS (No Incluye IVA)</b>						<b>249.552.150,00</b>
<b>IVA 19%</b>						<b>47.414.909,00</b>
<b>TOTAL COSTOS (Incluye IVA)</b>						<b>296.967.059,00</b>

Fuente: Estudio previo y estudio de mercado – En el link SECOP - <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=17-15-7466730>.

A través del oficio No. 2-2019-02829 del 13 de febrero de 2019, se solicitó a la Entidad, “informar a este ente de control como se realizó el cálculo del factor multiplicador” a lo anterior, por medio del oficio No. 2019EE1741 del 19 de febrero, la administración adjunta la tabla con el cálculo del factor multiplicador, así:

**Cuadro No. 21**  
**Calculo factor multiplicador entidad**

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	%	%ACUMULADO
<b>1</b>	<b>PRESTACIONES SOCIALES</b>		<b>21.83%</b>
	Subsidio de transporte		
	Cesantías	8.33%	
	Intereses a las Cesantías	1%	
	Prima de servicio	8.33%	
	Vacaciones	4.17%	
<b>2</b>	<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		<b>35,46%</b>
	Pensión	16%	
	Salud	12.50%	
	A.R.P	6.96%	
<b>3</b>	<b>PARAFISCALES</b>		<b>9%</b>
	Caja de compensación	4%	
	I.C.B.F	3%	
	Sena	2%	
<b>4</b>	<b>SEGURIDAD INDUSTRIAL</b>		<b>1.52%</b>
		1.52%	
<b>5</b>	<b>COSTOS INDIRECTOS</b>		<b>42.19%</b>
	Operación oficina		
	Seguros		
	Cumplimiento	0.20%	
	Buen manejo de anticipo		
	Salarios y prestaciones sociales	0.15%	
	Calidad del servicio	0.15%	
	Impuestos		
	Retefuente	11%	
	Ica	0.69%	
	Estampilla U Distrital	1.00%	
	Estampilla Procultura	0.50%	
	Estampilla Pro Adulto mayor	2.00%	
	Estampilla U Pedagógica	0.50%	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	%	%ACUMULADO
	Utilidad	26.00%	
<b>TOTAL</b>			<b>110.00%</b>
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>			<b>2,10</b>

Fuente: Contrato 213 de 2018 y oficio No. 2019EE1741 del 19 de febrero de 2019

El 7 de septiembre de 2018, se realizó la modificación No. 1 al contrato, adicionando la suma de \$68.315.744 y prorrogando el plazo en un (1) mes y quince (15) días. Así las cosas, el valor total del contrato asciende a la suma de \$365.282.803.

El contrato fue recibido a satisfacción el 20 de noviembre de 2018. En el desarrollo del contrato se realizaron los siguientes pagos:

**Cuadro No. 22**  
**Pagos realizados por la entidad**

Cifras en pesos

PAGOS REALIZADOS POR LA ENTIDAD		
No.	ORDEN DE PAGO	VALOR
1	8817 del 22 de mayo de 2018	\$ 9.948.396
2	8968 del 15 de junio de 2018	\$ 25.687.650
3	9147 del 12 de julio de 2018	\$ 52.325.596
4	9432 del 14 de agosto de 2018	\$ 65.303.056
5	9667 del 19 de septiembre de 2018	\$ 50.721.974
6	9873 del 19 de octubre de 2018	\$ 58.226.079
7	10048 del 19 de noviembre de 2018	\$ 62.651.323
8	Valor que reconoce el acta de recibo a satisfacción	\$ 103.070.052
<b>TOTAL CANCELADO</b>		<b>\$ 427.934.126</b>

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

En el desarrollo del contrato, se observó que como soporte para cada pago se presentaban las planillas de pago de seguridad social en donde se observa que no se cancelan aportes por concepto de ICBF, en ningún mes.

De conformidad con lo anterior, el valor a reconocer por factor multiplicador correspondería a 2,07 y no a 2.10, una vez descontado el valor del ICBF (3%).

**Cuadro No. 23**  
**Comparativo Factor multiplicador**

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	%	%ACUMULADO ENTIDAD	%	%ACUMULADO CONTRALORÍA
<b>1</b>	<b>PRESTACIONES SOCIALES</b>		<b>21.83%</b>		<b>21.83%</b>
	Subsidio de transporte				
	Cesantías	8.33%		8.33%	
	Intereses a las Cesantías	1%		1%	
	Prima de servicio	8.33%		8.33%	
	Vacaciones	4.17%		4.17%	
<b>2</b>	<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		<b>35,46%</b>		
	Pensión	16%		16%	
	Salud	12.50%		12.50%	
	A.R.P	6.96%		6.96%	
<b>3</b>	<b>PARAFISCALES</b>		<b>9%</b>		<b>6%</b>
	Caja de compensación	4%		4%	
	I.C.B.F	3%		0%	
	Sena	2%		2%	
<b>4</b>	<b>SEGURIDAD INDUSTRIAL</b>		<b>1.52%</b>		<b>1.52%</b>
		1.52%		1.52%	
<b>5</b>	<b>COSTOS INDIRECTOS</b>		<b>42.19%</b>		<b>42.19%</b>
	Operación oficina				
	Seguros				
	Cumplimiento	0.20%		0.20%	
	Buen manejo de anticipo				
	Salarios y prestaciones sociales	0.15%		0.15%	
	Calidad del servicio	0.15%		0.15%	
	Impuestos				
	Retefuente	11%		11%	
	Ica	0.69%		0.69%	
	Estampilla U Distrital	1.00%		1.00%	
	Estampilla Procultura	0.50%		0.50%	
	Estampilla Pro Adulto mayor	2.00%		2.00%	
	Estampilla U Pedagógica	0.50%		0.50%	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	%	%ACUMULADO ENTIDAD	%	%ACUMULADO CONTRALORÍA
	Utilidad	26.00%		26.00%	
<b>TOTAL</b>			<b>110.00%</b>		<b>107.00%</b>
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>			<b>2,10</b>		<b>2.07</b>

Fuente. Elaborado por el equipo auditor

Se observó una falta de supervisión, dado que cuando un contratista está exento del pago de 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 expuesto, a continuación, se presentan las diferencias encontradas entre el valor pagado y reconocido por la entidad en el contrato 213 de 2018 con relación al cálculo efectuado por la Contraloría de Bogotá D.C.

**Cuadro No. 24**  
**Diferencias del presupuesto del contrato de consultoría vs cálculos de la Contraloría de Bogotá**

Cifras en pesos

	COSTO DIRECTO	FACTOR MULTIPLICADOR	SUBTOTAL	COSTOS INDIRECTOS	SUBTOTAL (2)	IVA (19%)	TOTAL
<b>PRESUPUESTO PERSONAL SEGÚN CONTRATO</b>	122.882.104,00	2,10	258.052.417,35	48.907.920	306.960.337,35	58.322.464,09	365.282.801,44
<b>PRESUPUESTO SEGÚN CONTRALORÍA</b>	122.882.104,00	2,07	254.365.954,24	48.907.920	303.273.874,24	57.622.036,10	360.895.910,34
<b>TOTAL DIFERENCIA</b>							<b>\$4.386.891</b>

Fuente. Análisis del equipo auditor

Así las cosas, se observa detrimento por valor de \$4.386.891, el cual se obtiene del valor ejecutado en el contrato (\$365.282.801,44) menos el valor calculado por la contraloría con el factor multiplicador de 2.07 (\$360.895.910,34).

Las diferencias se presentan por deficiencias en el control para la determinación de los factores presupuestales que inciden en el contrato y en un control eficiente de la ejecución contractual por parte de la supervisión que ejerció la entidad, para velar por su correcta ejecución bajo los presupuestos contratados.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b), c), d), e) y f) de la Ley 87 de 1993. Lo señalado vulnera los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Además puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 2019EE4538 de fecha 08 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, el IDIGER señaló que: *“En relación a la inclusión en el factor multiplicador el componente denominado ICBF se aclara que como se puede evidenciar en la siguiente tabla en el numeral 3 parafiscales no se realizó ningún pago correspondiente al ICBF”*

En relación con la respuesta emitida por la entidad, este Ente de Control no observa ningún soporte que evidencie el cambio del factor multiplicador, por lo tanto teniendo en cuenta la discriminación realizada por la entidad y la propuesta presentada por el contratista, se observa que el factor multiplicador es del 2.10, razón por la cual se concluye que la discriminación del factor multiplicador se discriminó por el contratista, de la misma forma como la entidad lo calculo.

Así mismo, no se evidencia en el acta de recibo a satisfacción, ni en documento suscrito dentro de la ejecución del contrato el cambio de la discriminación del factor multiplicador.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con Incidencia fiscal por valor de \$4.386.891 y presunta incidencia Disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*3.1.3.4 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal, por valor de \$39.792.960 y presunta incidencia disciplinaria, por sobre costos en el contrato de obra No. 318 de 2018.*

<b>Contrato de consultoría</b>	318 de 2018
<b>Objeto</b>	Realizar las adecuaciones de los predios ubicados en los barrios Peñón del Cortijo III sector y sierra morena de la Localidad de Ciudad Bolívar, conforme a la urgencia manifiesta declarada mediante resolución 281 del 19 de junio de 2018.
<b>Contratista</b>	MANTENIMIENTOS VIALES S.A.S

<b>Plazo inicial</b>	Dos (2) meses
<b>Valor inicial</b>	\$1.400.000.000 Incluido AIU
<b>Valor final ejecutado</b>	\$1.380.677.827 incluido AIU
<b>Acta de inicio</b>	27 de septiembre de 2018
<b>Fecha de terminación</b>	26 de noviembre de 2018
<b>Fecha del acta de recibo a satisfacción</b>	31 de enero de 2019
<b>Fecha de liquidación</b>	20 de febrero de 2019

La entidad suscribió el día 25 de septiembre de 2018, bajo la modalidad de contratación directa el contrato de obra No. 318 de 2018, cuyo objeto fue: “Realizar las adecuaciones de los predios ubicados en los barrios Peñón del Cortijo III sector y sierra morena de la Localidad de Ciudad Bolívar, conforme a la urgencia manifiesta declarada mediante resolución 281 del 19 de junio de 2018”, por un valor de \$1.400.000.000 y un plazo de 2 meses.

Se observa según los soportes del expediente contractual, que el presupuesto se determinó con la cotización dada por la empresa Mantenimientos viales S.A.S, empresa con la cual se suscribió el contrato.

De conformidad con el numeral 7 de las condiciones contractuales la Entidad determinó: “Los valores unitarios a cancelar serán los contenidos en la propuesta económica”.

**Cuadro No. 25**  
**Cotización presentada por la empresa Mantenimientos viales S.A.S**

Cifra en pesos

<b>COTIZACIÓN PARA REALIZAR LA ADECUACION PREDIAL DE 46 PREDIOS EN EL BARRIO PEÑON DEL CORTIJO III SECTOR. LOCALIDAD DE CIUDAD BOLIVAR EN BOGOTÁ D.C.</b>			
<b>ITEM No.</b>	<b>DESCRIPCIÓN -ESPECIFICACIÓN TÉCNICA</b>	<b>UND.</b>	<b>VALOR UNITARIO EN COSTO DIRECTO</b>
1	DEMOLICIÓN PISOS DE CONCRETO (incluye cargue y trasiego interno de sobrantes, no incluye transporte hasta sitio de disposición final)	M <sup>3</sup>	\$ 45.000,00
2	DEMOLICIÓN MUROS e = 0,15 m (Incluye cargue y trasiego interno de sobrantes, no incluye transporte hasta sitio de disposición final)	M <sup>2</sup>	\$17.500,00
3	DEMOLICION MUROS e = 0,25 m (Incluye cargue y trasiego interno de sobrantes , no incluye transporte hasta sitio de disposición final)	M <sup>2</sup>	\$31.500,00

<b>COTIZACIÓN PARA REALIZAR LA ADECUACION PREDIAL DE 46 PREDIOS EN EL BARRIO PEÑON DEL CORTIJO III SECTOR. LOCALIDAD DE CIUDAD BOLIVAR EN BOGOTÁ D.C.</b>			
<b>ITEM No.</b>	<b>DESCRIPCIÓN -ESPECIFICACIÓN TÉCNICA</b>	<b>UND.</b>	<b>VALOR UNITARIO EN COSTO DIRECTO</b>
4	DEMOLICION CONCRETO ESTRUCTURAL (Incluye cargue y trasiego interno de sobrantes ,no incluye transporte hasta sitio de disposición final)	M <sup>3</sup>	\$147.500,00
5	CERRAMIENTO (con postes de plástico reciclado 6 hileras de alambre de púas calibre 12,5 , postes pintados en el extremo superior con dos franjas de 15 cm cada una de color amarillo y rojo. Poste macizo, sección transversal (0,08mx0, 08m) longitud = 2,5 m en plástico reciclado instalados cada 3.00 m, enterrado como mínimo. 0.60m, pie de amigo en plástico reciclado, instalado en las esquinas del cerramiento (incluye suministro e instalación))	ML	\$56.000,00
6	TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN DE ESCOMBROS (A sitio de disposición final escombrera aprobada)	M <sup>3</sup>	\$45.000,00
7	TRANSPORTE Y DISPOSICION DE BASURA (Hasta relleno sanitario Doña Juana)	M <sup>3</sup>	\$98.000,00
8	PERFILADO DE TERRENO	M2	\$6.200,00
9	INSTALACIÓN SEÑAL INFORMATIVA	UND	\$98.000,00
<b>SUBTOTAL COMPONENTE DE OBRA COSTO DIRECTO (1)</b>			
<b>COSTOS INDIRECTOS</b>			
ADMINISTRACIÓN	27%		
IMPREVISTOS	1%		
UTILIDAD	5%		
<b>TOTAL COSTOS INDIRECTOS (2)</b>			
<b>A- TOTAL COMPONENTE DE OBRA (1) + (2)</b>			
<b>SISOMA SOCIAL PMT</b>			
<b>B- VALOR COMPONENTE SISOMA</b>		MES	<b>\$15.700.000</b>
<b>C- VALOR COMPONENTE SOCIAL</b>		MES	<b>\$13.500.000</b>
<b>D- VALOR COMPONENTE PMT</b>		MES	<b>\$10.500.000</b>

Fuente: Contrato 318 de 2018

En el análisis efectuado por este órgano de control, se observó que el ítem 6 denominado “TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN DE ESCOMBROS (A sitio de disposición final escombrera aprobada)”, presenta sobrecostos de conformidad con el análisis comparativo realizado con contratos suscritos en la vigencia 2018 y con objetos y localizaciones similares al contrato analizado, ya que no se cuenta con parámetros que permitan advertir la justificación presupuestal correspondiente para el caso específico.

En el acta de recibo a satisfacción y en el documento aclaratorio, se observa que el valor unitario pagado por este ítem fue de \$45.000 por metro cubico, sin embargo en contratos similares, dicho ítem se cancela por IDIGER, a \$39.608, existiendo una diferencia de \$5.392 por metro cubico ejecutado. Como se observa a continuación:

**Cuadro No. 26**  
**Comparación valor unitario del ítem “Transporte y disposición de escombros”**

Cifras en pesos

# CONTRATO	318		360		320		347	
UBICACIÓN	CIUDAD BOLÍVAR		CIUDAD BOLÍVAR		RAFAEL URIBE URIBE		CIUDAD BOLÍVAR	
OBJETO	Realizar la adecuación de los predios ubicados en los barrios peñón del cortijo III sector y sierra morena de la localidad de ciudad bolívar, conforme a la urgencia manifiesta declarada mediante “resolución 281 del 19 de junio DE 2018”		Construcción de las Obras de Mitigación por Procesos de Remoción en Masa en el Barrio Sotavento Nuevo Sector, entre las calles 73B Sur y 74B Sur con carrera 18C y 18C Bis en la Localidad de Ciudad Bolívar de la Ciudad de Bogotá D.C		Construcción de las obras de mitigación de riesgo para el control de erosión en el barrio Madrid, entre las carreras 8 y 9 con calle c sur etapa I, del localidad de Rafael Uribe Uribe en la ciudad de Bogotá.		Construcción de las obras complementarias de estabilización segunda fase, en el barrio Brisas del Volador, entre las calles 70B S y 70 F S y la transversal 22 Bis y la carrera 23A de la localidad de Ciudad Bolívar.	
AÑO	2018		2018		2018		2018	
DESCRIPCIÓN	UNIDAD	VALOR UNITARIO	UNIDAD	VALOR UNITARIO	UNIDAD	VALOR UNITARIO	UNIDAD	VALOR UNITARIO
<b>EXCAVACIONES</b>								
TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN DE ESCOMBROS ( A SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL ESCOMBRERA APROBADA)	M3	\$ 45.000,00	M3	\$ 39.608,00	M3	\$ 39.608,00	M3	\$ 39.608,00

Fuente: Presupuesto de los contratos 318, 360, 320 y 347 de 2018, publicados en el portal del SECOP y elaboración del equipo auditor.

Se observó, que las escombreras en las cuales se realizaron la disposición final de Residuos de Demolición y Construcción – RCD, en el contrato 318 de 2018 fueron MAQUINAS AMARILLAS, CEMEX y REX INGENIERIA -SAN ANTONIO, estos mismos sitios de acopio fueron utilizados en los contratos Nos. 360, 320 y 347 de 2018, situación constatada por la Contraloría de Bogotá D.C., de conformidad con la respuesta a la solicitud realizada al sujeto de control, el cual a través de oficio No. 2019EE3828 del 21 de marzo de 2018, señalo que para los contratos anteriormente mencionados los sitios de disposición fueron los siguientes:

“(…)

**Imagen No. 4**  
**Sitio de disposición contratos 360, 320 y 347 de 2018**

Contrato	Objeto	Sitios de disposición
360 de 2018	CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN POR PROCESOS DE REMOCIÓN EN MASA EN EL BARRIO SOTAVENTO NUEVO SECTOR, ENTRE LAS CALLES 73B SUR Y 74B SUR CON CARRERA 18C Y 18CBIS EN LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR DE LA CIUDAD DE BOGOTÁ D.C.	MAQUINAS AMARILLAS REX INGENIERIA S.AS CEMEX
320 de 2018	CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE MITIGACIÓN DE RIESGO PARA EL CONTROL DE EROSIÓN EN EL BARRIO MADRID, ENTRE LAS CARRERAS 8 Y 9 CON CALLE 39 C SUR Y 39 D SUR ETAPA I, DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ “RESOLUCIÓN 482 DEL 10 DE SEPTIEMBRE DE 2018”	CEMEX
347 de 2018	CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS DE ESTABILIZACIÓN SEGUNDA FASE, EN EL BARRIO BRISAS DEL VOLADOR, ENTRE LAS CALLES 70B S Y 70F S Y LA TRANSVERSAL 22 BIS Y LA CARRERA 23A DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR.	MAQUINAS ANMARILLAS  REX INGENIERIA S.AS

Fuente: Oficio No. 2019EE3828 del 21 de marzo de 2018

(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa un sobrecosto total de \$39.792.960, el cual se calcula de la diferencia del valor total cancelado en el contrato 318 de 2018 y el valor unitario cancelado por IDIGER, en los contratos 360, 320 y 347 de 2018 multiplicado por la cantidad ejecutada en el contrato 318 de 2018. Lo anterior se evidencia en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 27**  
**Calculo detrimento patrimonial**

Cifras en pesos

	DESCRIPCIÓN	UND	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	TOTAL
<b>CONTRATO 318 DE 2018</b>	TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN DE ESCOMBROS ( A SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL ESCOMBRERA APROBADA)	M3	7.380,00	\$45.000,00	\$332.100.000,00
<b>CONTRATOS 360, 320 Y 347 DE 2018</b>	TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN DE ESCOMBROS ( A SITIO DE DISPOSICIÓN FINAL ESCOMBRERA APROBADA)	M3	7.380,00	\$39.608,00	\$292.307.040,00
<b>DIFERENCIA</b>					\$39.792.960,00

Fuente: Equipo auditor.

Se concluye, que la administración no tuvo en cuenta los precios reales del mercado, ni los cancelados por el IDIGER, en obras similares, incumpliendo el deber legal de analizar y estudiar los precios de manera previa a la iniciación del proceso de selección y contratación, aún en situaciones de urgencia manifiesta, aclarando que después de la declaración de la urgencia manifiesta hasta la celebración del contrato de obra No. 318 de 2018, transcurrieron aproximadamente 3 meses y 6 días.

Con la situación fáctica presentada, se observa un desconocimiento del principio de planeación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, en la sentencia del 29 de agosto de 2007, expediente 14854, se refirió a dicho principio, planteando lo siguiente:

*“La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora<sup>13</sup>, que **en materia contractual, las entidades oficiales 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, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (...) (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (...)”**<sup>14</sup>. (Subrayado y negrita fuera del texto)*

El Consejo de Estado ha señalado en diferentes oportunidades lo siguiente “(...)la contratación administrativa no es, ni puede ser una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino que por el contrario es un procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos(...)”<sup>15</sup>, igualmente ha dispuesto que cuando “(...) un contrato estatal se celebra con desconocimiento de esos análisis que debe efectuar la Administración antes de adjudicarlo, haciendo caso omiso de los precios y condiciones del mercado, **y se pacta en él un valor que vulnera estas limitaciones, superando en forma exagerada el**

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, Actor: Jairo Arturo Cárdenas Avellaneda, Demandado: Telecom’.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Bogotá, veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014), Expediente N°: 11001031500020130191900.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (Subsección b), Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293)

***promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no sólo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva, por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnerarán los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público. (...)***<sup>16</sup>

Lo anteriormente descrito, conlleva al desconocimiento de los principios de planeación, moralidad administrativa, eficiencia y eficacia y al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política, los artículos 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b, c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Lo señalado vulnera los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Además puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 2019EE4538 de fecha 08 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, el IDIGER dispone que el APU del contrato 318 de 2018, difiere del APU de los contratos con los cuales se realizó la comparación, toda vez que en el componente, equipo se incluyó una volqueta.

Sin embargo, este Ente de Control difiere de lo señalado por la administración, toda vez que las condiciones de inestabilidad también se presentan en los predios de los contratos comparados, ya que dichos objetos comprenden obras de estabilización y mitigación de riesgo.

Igualmente en la estructuración del proceso contractual, en el documento publicado en el SECOP II, denominado anexo – Descripción de actividades, la entidad determinó: “TRANSPORTE Y DISPOSICIÓN DE ESCOMBROS (a sitio de disposición final escombrera aprobada) - Dentro de esta actividad se incluye el equipo necesario para el transporte a la escombrera aprobada, incluye el valor del transporte propiamente dicho así como los derechos de botadero.”

Como se observa, en lo expuesto por entidad, no se determinó condiciones específicas para la ejecución de esta actividad, que justificara el aumento del valor unitario de dicho ítem y tampoco la inclusión de una volqueta.

---

<sup>16</sup> Ibídem

Igualmente, el hecho de que hubiera sido urgencia manifiesta no exime a la entidad de realizar un estudio de mercado que determine el valor real del contrato. Por lo tanto la administración tenía la obligación de analizar la propuesta presentada por el contratista y cancelar de acuerdo a los precios del mercado y los pagados por IDIGER en contratos similares.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$39.792.960 y presunta incidencia disciplinaria, deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*3.1.3.5 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$10.967.227 y presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en la supervisión asociadas al seguimiento del factor multiplicador pactado en el marco del contrato de interventoría 212 de 2018.*

El 25 de octubre de 2017 se elaboraron los estudios previos para el Concurso de Méritos IDIGER-CM-012-2017, cuyo objeto era: “*Interventoría administrativa, técnica, financiera, social y ambiental para la construcción de las obras de estabilización y drenaje en el polígono altos de la Estancia fase 3 sector inferior la Carbonera Localidad Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.*”.

En el numeral 9 de los estudios previos, se estableció un factor multiplicador de 2.1 que afecta el recurso humano de la interventoría. El factor multiplicador se determinó de la siguiente manera:

**Cuadro No. 28**  
**Factor multiplicador**

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	%	% ACUMULADO
<b>1</b>	<b>PRESTACIONES SOCIALES</b>		21,83
	Cesantías	8,33	
	Intereses de Cesantías	1	
	Prima de servicio	8,33	
	Vacaciones	4,17	
<b>2</b>	<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		35,46
	Pensión	16	
	Salud	12,5	
	ARP	6,96	

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	%	% ACUMULADO
<b>3</b>	<b>PARAFISCALES</b>		9
	Caja de compensación	4	
	ICBF	3	
	SENA	2	
<b>4</b>	<b>SEGURIDAD INDUSTRIAL</b>		1,52
	Seguridad industrial	1,52	
<b>5</b>	<b>COSTOS INDIRECTOS</b>		42,19
	Seguros		
	Cumplimiento	0,2	
	Prestaciones Sociales	0,15	
	Calidad del servicio	0,15	
	Impuestos		
	Retefuente	11	
	Ica	0,69	
	Estampilla U. Distrital	1	
	Estampilla Procultura	0,5	
	Estampilla Pro Adulto Mayor	2	
	Estampilla U. Pedagógica	0,5	
	Utilidad	26	
	<b>TOTAL</b>		<b>110</b>
	<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>		<b>2,1</b>

Fuente. Estudios previos contrato 212 de 2018

El 1 de febrero de 2018, la entidad suscribió el contrato de interventoría No 212 de 2018, por un valor de \$212.171.702, incluido IVA. El 19 de junio de 2018 se realizó la modificación No. 1 al contrato, adicionando la suma de \$42.382.489 y prorrogando el plazo en un mes. Así las cosas, el valor total del contrato asciende a la suma de \$254.554.191.

El contrato fue recibido a satisfacción el 25 de agosto de 2018 y se encuentra liquidado desde el 3 de octubre de 2018. En el desarrollo del contrato se realizaron los siguientes pagos:

**Cuadro No. 29**  
**Pagos realizados al contrato 212 de 2018**

Cifras en pesos

Pago	Fecha 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	13-abr-18	25.460.604	13-abr-18	25.460.604	8534	25.460.604
2	25-abr-18	70.016.662	17-may-18	70.016.662	8812	70.016.662
3	14-jun-18	65.794.445	14-jun-18	65.794.445	9029	65.794.445
4	25-jun-18	47.601.634	16-jul-18	47.601.634	9197	47.601.634
5	25-jul-18	20.225.427	15-ago-18	20.225.427	9458	20.225.427
6	09-oct-18	25.455.419	16-oct-18	25.455.419	9863	25.455.419
<b>TOTAL</b>		<b>254.554.191</b>		<b>254.554.191</b>		<b>254.554.191</b>

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

En la ejecución del contrato, se observó que como soporte para cada pago se presentaba una certificación de cumplimiento suscrita por el revisor fiscal en donde se estableció: “(...) Así mismo de acuerdo al art. 65 de la Ley 1819 de 2016 que agregó el art. 114-1 E.T., el cual establece que las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes del impuesto de renta, gozarán de la exoneración de aportes al SENA, ICBF y EPS”, situación que se puede verificar con las planillas de pago de seguridad social en donde se observa que no se cancelan aportes por concepto de ICBF y SENA de conformidad con la exención que cobija a la empresa.

De otro lado, en las órdenes de pago se puede inferir que no se realizan descuentos por concepto de retefuente. Sin embargo, mediante comunicación 2019EE929 del 1 de febrero de 2019, la entidad informó que es la Fiducia quien realiza los descuentos de Ley como en este caso la retefuente. Revisados los documentos de soporte de pago, expedidos por la Fiducia y anexos a la comunicación del 1 de febrero de 2019, se observó que el descuento por Retefuente corresponde al 6% y no al 11% como fue estimado por la entidad en la etapa precontractual.

De conformidad con lo anterior, el valor a reconocer por factor multiplicador correspondería a 2 y no a 2.1, una vez descontado el valor del ICBF (3%), SENA (2%) y el valor estimado como retefuente (11%), así:

**Cuadro No. 30**  
**Comparativo Factor multiplicador**

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

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	% calculado por la entidad	% calculado por la Contraloría
<b>1</b>	<b>PRESTACIONES SOCIALES</b>		
	Cesantías	8,33	8,33
	Intereses de Cesantías	1	1
	Prima de servicio	8,33	8,33
	Vacaciones	4,17	4,17
<b>2</b>	<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		
	Pensión	16	16
	Salud	12,5	12,5
	ARP	6,96	6,96
<b>3</b>	<b>PARAFISCALES</b>		
	Caja de compensación	4	4
	ICBF	3	0
	SENA	2	0
<b>4</b>	<b>SEGURIDAD INDUSTRIAL</b>		
	Seguridad industrial	1,52	1,52
<b>5</b>	<b>COSTOS INDIRECTOS</b>		
	Seguros		
	Cumplimiento	0,2	0,2
	Prestaciones Sociales	0,15	0,15
	Calidad del servicio	0,15	0,15
	Impuestos		
	Retefuente	11	6
	Ica	0,69	0,69
	Estampilla U. Distrital	1	1
	Estampilla Procultura	0,5	0,5
	Estampilla Pro Adulto Mayor	2	2
	Estampilla U. Pedagógica	0,5	0,5
	Utilidad	26	26
	<b>TOTAL</b>	<b>110</b>	<b>100</b>

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	% calculado por la entidad	% calculado por la Contraloría
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>		<b>2,10</b>	<b>2,00</b>

Fuente. Elaborado por el equipo auditor

Se observa con esta situación, deficiencias en las funciones propias de la supervisión dado que cuando un contratista está 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, así como con las tasas de los impuestos, 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 212 de 2018 con relación al cálculo efectuado por la Contraloría de Bogotá D.C.

**Cuadro No. 31**  
**Diferencias del presupuesto del contrato de consultoría vs cálculos de la Contraloría**

Cifras en pesos

	COSTO DIRECTO	FACTOR MULTIPLICADOR	SUBTOTAL	COSTOS INDIRECTOS	SUBTOTAL (2)	IVA (19%)	TOTAL
PRESUPUESTO PERSONAL SEGÚN CONTRATO	\$92.161.575	2,1	\$193.539.308	\$20.371.777	\$213.911.085	\$40.643.106	\$254.554.191
PRESUPUESTO SEGÚN CONTRALORÍA	\$92.161.575	2	\$184.323.150	\$20.371.777	\$204.694.927	\$38.892.036	\$243.586.964
<b>TOTAL DIFERENCIA</b>							<b>\$10.967.227</b>

Fuente. Análisis del equipo auditor

Así las cosas, se observa un detrimento por valor de diez millones novecientos sesenta y siete mil doscientos veintisiete pesos (\$10.967.227), el cual se obtiene del valor ejecutado en el contrato (\$254.554.191) menos el valor calculado por la contraloría con el factor multiplicador de 2 (\$243.586.964).

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

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b), c), d), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado vulnera los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Además puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación ya que la entidad presenta un análisis del resumen de costos del contrato de interventoría y del factor multiplicador, donde argumenta que la distribución del factor multiplicador por composición fue modificada durante la ejecución del contrato. Sin embargo, al respecto es pertinente aclarar que el contrato de interventoría 212 de 2018 fue liquidado el 3 de octubre de 2018 y en la misma no se hizo ninguna observación al respecto del factor multiplicador.

Aunado a lo anterior, no se adjuntan soportes que acrediten que los valores cancelados por prestaciones sociales, seguridad social, parafiscales, seguridad industrial corresponda al análisis realizado por la administración.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$10.967.227 y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

*3.1.3.6 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$18.083.800 y presunta incidencia disciplinaria, por diferencias en el cálculo de la administración del contrato de obra 321 de 2017.*

El 9 de mayo de 2017, IDIGER, publicó los estudios previos y pliegos de condiciones del proceso IDIGER-LIC-008-2017 cuyo objeto era la: *“Construcción de las obras de protección para el control de erosión (fase 3) e instalación de cerramiento de restricción para peatones en la parte alta del sendero peatonal de acceso al santuario de Monserrate”.*

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

**Cuadro No. 32**  
**Calculo de la administración del presupuesto de obra**

Cifras en pesos

PERSONAL	SALARIO	DURACIÓN	DEDICACIÓN		TOTAL
			PRELIMINARES	OBRA	
			0,25	2,75	
DIRECTOR DE OBRA CATEGORÍA 5	4.900.350	Dedicación	1	1	
		Costo	1.225.087,50	13.475.963	14.701.050,00
RESIDENTE DE OBRA CATEGORÍA 6	4.370.100	Dedicación	1	1	
		Costo	1.092.525	12.017.775	13.110.300
CELADOR ARMADO (24 HORAS DIVIDIDOS EN TRES (3) TURNOS DE 8 HORAS DIARIAS. INCLUYE PRESTACIONES DE LEY, ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS SEGÚN RESOLUCIÓN 224 DE 2008 SUPE VIGILANCIA. CIRCULAR EXTERNA 025 DE 2014) CELADURÍA PARA TRES (3) TURNOS	7.172.904,20	Dedicación	1	1	
		Costo	1.793.226,05	19.725.487	21.518.712,60
<b>SUBTOTAL</b>					<b>49.330.062,60</b>
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>					<b>1,72</b>
<b>TOTAL PERSONAL</b>					<b>84.847.707,67</b>
OTROS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN		VALOR TOTAL			
EQUIPO DE OFICINA		11.936.250			
BAÑO SECO		2.700.000			
CONTAINER CAMPAMENTO		4.200.000			
INFORMES MENSUALES		300.000			
PÓLIZAS		8.006.473			
IMPUESTOS		100.653.533			
SUBTOTAL OTROS COSTOS		127.796.256			
TOTAL COSTOS DE ADMINISTRACIÓN		212.643.964,05			
COSTO DIRECTO DEL PROYECTO		810.339.466,00			
% ADMINISTRACIÓN		26,24%			

Fuente. Presupuesto publicado en SECOP

De lo anterior, se observó que la entidad afectó el ítem de celaduría con el factor multiplicador, sin embargo este valor ya incluía todas las prestaciones sociales, por tal razón el valor de la administración del contrato varía pasando de 26,24% a 24,33%, como se muestra a continuación:

**Cuadro No. 33**  
**Calculo de la administración del contrato de obra**

Cifras en pesos

PERSONAL	SALARIO	DURACIÓN	DEDICACIÓN		TOTAL
			PRELIMINARES	OBRA	
			0,25	2,75	
DIRECTOR DE OBRA CATEGORÍA 5	4.900.350	Dedicación	1	1	14.701.050,00
		Costo	1.225.087,50	13.475.963	
RESIDENTE DE OBRA CATEGORÍA 6	4.370.100	Dedicación	1	1	13.110.300
		Costo	1.092.525	12.017.775	
<b>SUBTOTAL</b>					27.811.350,00
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>					1,72
<b>TOTAL PERSONAL</b>					47.835.522,00
<b>OTROS COSTOS DE ADMINISTRACIÓN</b>			<b>VALOR TOTAL</b>		
CELADOR ARMADO (24 HORAS DIVIDIDOS EN TRES (3) TURNOS DE 8 HORAS DIARIAS. INCLUYE PRESTACIONES DE LEY, ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS SEGÚN RESOLUCIÓN 224 DE 2008 SUPE VIGILANCIA. CIRCULAR EXTERNA 025 DE 2014) CELADURÍA PARA TRES (3) TURNOS			21.518.712,60		
EQUIPO DE OFICINA			11.936.250		
BAÑO SECO			2.700.000		
CONTAINER CAMPAMENTO			4.200.000		
INFORMES MENSUALES			300.000		
PÓLIZAS			8.006.473		
IMPUESTOS			100.653.533		
SUBTOTAL OTROS COSTOS			149.314.969		
TOTAL COSTOS DE ADMINISTRACIÓN			197.150.490,98		
COSTO DIRECTO DEL PROYECTO			810.339.466,00		
% ADMINISTRACIÓN			24,33%		

Fuente. Elaborado por el equipo auditor

El 3 de agosto de 2017 se suscribió el contrato de obra No. 321 de 2017 por valor de \$854.954.283, iniciando ejecución el 18 de septiembre de 2017.

El 4 de diciembre de 2017, mediante modificación No. 1 se prorrogó el contrato en un (1) mes y quince (15) días y se adicionaron recursos por \$425.083.270, es decir para un valor total de \$1.280.037.553. El 2 de febrero de 2018 se prorrogó nuevamente el contrato en 15 días calendario.

El 15 de febrero de 2018 se suscribió el acta de recibo a satisfacción con un valor final ejecutado de \$1.280.037.553 y el 19 de abril de 2018 se suscribió el acta de liquidación. En el desarrollo del contrato se realizaron los siguientes pagos:

**Cuadro No. 34**  
**Pagos realizados al contrato 321 de 2017**

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	05-nov-17	365.578.451	11-nov-17	365.578.451	1972	365.578.451
2	05-dic-17	352.650.346	14-dic-17	352.650.346	2266	352.650.346
3	05-ene-18	287.496.434	17-ene-18	287.496.434	2579	287.496.434
4	05-feb-18	140.548.123	19-feb-18	140.548.123	2725	140.548.123
5	17-feb-18	133.764.199	19-abr-18	133.764.199	2840	133.764.199
<b>TOTAL</b>		<b>1.280.037.553</b>		<b>1.280.037.553</b>		<b>1.280.037.553</b>

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

Teniendo en cuenta el valor suscrito en el acta de recibo a satisfacción y considerando el % de administración calculado por este Ente de Control (sin considerar el factor multiplicador para el ítem de celaduría), se presentan diferencias así:

**Cuadro No. 35**  
**Comparativo del % de administración calculado por la Contraloría vs registrado en el acta de recibo a satisfacción**

Cifras en pesos

	ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN (IDIGER)	ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN (CÁLCULOS CONTRALORÍA)
SUBTOTAL COMPONENTE DE OBRA	904.189.990	904.189.990
ADMINISTRACIÓN (26% IDIGER) (24% CONTRALORÍA)	235.089.397	217.005.598
IMPREVISTOS (1%)	9.041.900	9.041.900
UTILIDAD (5%)	45.209.500	45.209.500
TOTAL COMPONENTE OBRA	1.193.530.787	1.175.446.987
COMPONENTE SISOMA	55.950.853	55.950.853
COMPONENTE SOCIAL	30.555.913	30.555.913
TOTAL OBRA	1.280.037.553	1.261.953.753
<b>DIFERENCIA</b>		<b>18.083.800</b>

Fuente. Elaborado por el equipo auditor

Así las cosas, se observa un detrimento por valor de dieciocho millones ochenta y tres mil ochocientos pesos (\$18.083.800), el cual se obtiene del valor del acta de recibo a satisfacción de IDIGER (\$1.280.037.553) menos el valor calculado por la contraloría con él % de administración de 24% (\$1.261.953.753).

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

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

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación.

La entidad elaboró los estudios previos realizando el análisis de la administración el cual contiene un error en el factor multiplicador del talento humano, dado que causa dos veces las prestaciones sociales sobre el ítem de celaduría. Lo anterior, indica que IDIGER en la etapa precontractual vulneró el principio de planeación y realizó una conducta antieconómica dado que no estimó correctamente el valor del presupuesto del contrato. Esto originó que el valor de la administración se estimará en 26%, sin embargo al realizar la corrección el valor de la administración disminuye al 24%.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, en la sentencia del 29 de agosto de 2007, expediente 14854, se refirió al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

*“La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora<sup>17</sup>, que en materia contractual, las entidades oficiales 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*

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 31 de agosto de 2006, Exp. 14287, Actor: Jairo Arturo Cárdenas Avellaneda, Demandado: Telecom’

de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (...) **(iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (...)**<sup>18</sup>. (Subrayado y negrita fuera del texto)

El Consejo de Estado ha señalado en diferentes oportunidades lo siguiente “...la contratación administrativa no es, ni puede ser una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino que por el contrario es un procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos...”<sup>19</sup> igualmente ha dispuesto que cuando “(...) un contrato estatal se celebra con desconocimiento de esos análisis que debe efectuar la Administración antes de adjudicarlo, haciendo caso omiso de los precios y condiciones del mercado, y se pacta en él un valor que vulnere estas limitaciones, superando en forma exagerada el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no sólo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva, por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnerarán los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público. (...)”<sup>20</sup>

De conformidad con lo anterior, no se comparten los argumentos expuestos por la entidad donde manifestó que “no se presenta presunto detrimento porque el valor pagado al contratista por gastos administrativos es el presentado por el contratista y aprobado por la interventoría”. La entidad al realizar los estudios previos debió tener presente que los mismos correspondieran al costo de los bienes, que fueran estudios serios y completos sin vulnerar el patrimonio público.

Aunado a lo anterior, la entidad en su pliegos de condiciones limitó la presentación de las propuestas al análisis económico realizado por la entidad, estableciendo que “el valor de la propuesta corregida incluido el AIU debe estar ajustada al peso y no puede ser menor al 95% ni superior al 100% del presupuesto oficial estimado por IDIGER para este concepto, so pena de rechazo de la propuesta.”.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Bogotá, veintiuno (21) de agosto de dos mil catorce (2014), Expediente N°: 11001031500020130191900.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (Subsección b), Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-26-000-1997-03924-01(18293)

<sup>20</sup> Ibídem

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$18.083.800 y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

*3.1.3.7 Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$2.975.000 y presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en la supervisión asociadas al seguimiento del factor multiplicador pactado en el marco del contrato de interventoría 420 de 2017.*

En agosto de 2017, 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 \$64.974.553, en donde se incluyó el costo del equipo de oficina, así como los costos del personal afectados por un factor multiplicador de 2.1. El factor multiplicador se determinó de la siguiente manera:

**Cuadro No. 36**  
**Factor Multiplicador**

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	% CALCULADO POR LA ENTIDAD	
<b>1</b>	<b>PRESTACIONES SOCIALES</b>		21,83
	Cesantías	8,33	
	Intereses de Cesantías	1	
	Prima de servicio	8,33	
	Vacaciones	4,17	
<b>2</b>	<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		37,2
	Pensión	16	
	Salud	12,5	
	ARP	8,7	
<b>3</b>	<b>PARAFISCALES</b>		9
	Caja de compensación	4	
	ICBF	3	
	SENA	2	
<b>4</b>	<b>COSTOS INDIRECTOS</b>		42,39
	Seguros		
	Cumplimiento	0,4	
	Prestaciones Sociales	0,3	

ITEM	DESCRIPCIÓN	% CALCULADO POR LA ENTIDAD	
	Calidad del servicio		
	Impuestos		
	Retefuente	11	
	Ica	0,69	
	Estampilla U. Distrital	1	
	Estampilla Procultura	0,5	
	Estampilla Pro Adulto Mayor	2	
	Estampilla U. Pedagógica	0,5	
	Utilidad	26	
	<b>TOTAL</b>	<b>110,42</b>	<b>110,42</b>
<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>			<b>2,1</b>

Fuente. Expediente contractual

El 4 de octubre de 2017, IDIGER suscribió el contrato de interventoría 420 de 2017, cuyo objeto fue la: “INTERVENTORÍA AL CONTRATO PARA ADECUACIÓN FÍSICA Y DE SEGURIDAD, DE LA RED ELÉCTRICA, DE DATOS E IMPRESIÓN DEL CENTRO DE MONITOREO NECESARIOS PARA SU PUESTA EN PRODUCCIÓN” por valor de \$64.974.000, distribuidos así:

**Cuadro No. 37**  
**Propuesta económica presentada del proponente ganador**

Cifras en pesos

COSTOS PERSONAL						
PERSONAL	CATEGORÍA	VALOR	DEDICACIÓN	CANTIDAD	CANTIDAD	VALOR
	A	MES	N MENSUAL	D MENSUAL	D DE MESES	POR ÍTEM
<b>PERSONAL PROFESIONAL</b>						
DIRECTOR DE INTERVENTORÍA	3	6.000.000	50%	1	2,0	6.000.000
RESIDENTE DE INTERVENTORÍA 1	6	5.000.000	100%	1	2,0	10.000.000
RESIDENTE DE INTERVENTORÍA 2	6	4.500.000	100%	1	2,0	9.000.000
<b>Subtotal</b>						25.000.000
<b>Multiplicador</b>	<b>2,1</b>					52.500.000
<b>SUB TOTAL COSTOS DE PERSONAL</b>						
						<b>52.500.000</b>

EQUIPO-OFICINA	Unidad	Valor Unitario por Informe	Dedicación	Cantidad	Valor por ítem
Edición de informes mensuales	Unidad	700.000		3,0	2.100.000
<b>Subtotal</b>					2.100.000
<b>SUB TOTAL COSTOS DE EQUIPO</b>					<b>2.100.000</b>
<b>SUBTOTAL COSTOS (No Incluye IVA)</b>					<b>54.600.000</b>
<b>IVA 19%</b>					<b>10.374.000</b>
<b>TOTAL COSTOS (Incluye IVA)</b>					<b>64.974.000</b>

Fuente. Expediente contractual

En el numeral 2.5 del contrato se estableció el valor y la forma de pago así: “El valor del contrato incluye el costo del personal, las especificaciones contenidas en la oferta, el impuesto al valor agregado (I.V.A 19%) 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”. (Subrayado fuera de texto).

El contrato fue recibido a satisfacción el 15 de enero de 2018 y se encuentra liquidado desde el 15 de marzo de 2018. En el desarrollo del contrato se realizaron los siguientes pagos:

**Cuadro No. 38**  
**Pagos realizados al contrato 420 de 2018**

Cifras en pesos

Pago	Fecha 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	16-mar-18	18.842.460	05-mar-18	18.842.460	8245	18.842.460
2	09-mar-18	46.131.540	02-mar-18	46.131.540	8207	46.131.540
<b>TOTAL</b>		<b>64.974.000</b>		<b>64.974.000</b>		<b>64.974.000</b>

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

Revisadas las planillas de pago de seguridad social y parafiscal del contrato y las enviadas mediante comunicación 2019EE1978 del 21 de febrero de 2019, se observa que la entidad no realizó aportes al SENA e ICBF. Así mismo, se evidencia

que en los soportes de pago expedidos por la Fiducia se realizó un descuento por Retefuente del 6% y no del 11% como fue estimado por la entidad en la etapa precontractual.

De conformidad con lo anterior, el valor a reconocer por factor multiplicador correspondería a 2 y no a 2.1, una vez descontado el valor del ICBF (3%), SENA (2%) y el valor estimado como retefuente (11%).

**Cuadro No. 39**  
**Comparativo Factor multiplicador**

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	% calculado por la entidad	% calculado por la Contraloría
<b>1</b>	<b>PRESTACIONES SOCIALES</b>		
	Cesantías	8,33	8,33
	Intereses de Cesantías	1	1
	Prima de servicio	8,33	8,33
	Vacaciones	4,17	4,17
<b>2</b>	<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		
	Pensión	16	16
	Salud	12,5	12,5
	ARP	8,7	8,7
<b>3</b>	<b>PARAFISCALES</b>		
	Caja de compensación	4	4
	ICBF	3	
	SENA	2	
<b>4</b>	<b>COSTOS INDIRECTOS</b>		
	Seguros		
	Cumplimiento	0,4	0,4
	Prestaciones Sociales	0,3	0,3
	Calidad del servicio		0
	Impuestos		
	Retefuente	11	6
	Ica	0,69	0,69

ÍTEM	DESCRIPCIÓN	% calculado por la entidad	% calculado por la Contraloría
	Estampilla U. Distrital	1	1
	Estampilla Procultura	0,5	0,5
	Estampilla Pro Adulto Mayor	2	2
	Estampilla U. Pedagógica	0,5	0,5
	Utilidad	26	26
	<b>TOTAL</b>	<b>110,42</b>	<b>100,42</b>
	<b>FACTOR MULTIPLICADOR</b>	<b>2,1</b>	<b>2</b>

Fuente. Elaborado por el equipo auditor

Se observa con esta situación, debilidades en los parámetros de control del sujeto de control tendientes a evitar una gestión antieconómica, lo que en suma se concreta en falta de supervisión, pues pese a que la supervisión tiene a cargo el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, no se verificaron las condiciones de pago de las planillas de salud y pensión, la Entidad debió considerar descontar al contratista estos ítems dentro de su Factor de Prestaciones Sociales, así como con las tasas de los impuestos, 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 420 de 2017 con relación al cálculo efectuado por la Contraloría.

**Cuadro No. 40**  
**Diferencias del presupuesto del contrato de consultoría vs cálculos de la Contraloría**

Cifras en pesos

	COSTO DIRECTO	FACTOR MULTIPLICADOR	SUBTOTAL	COSTOS INDIRECTOS	SUBTOTAL (2)	IVA (19%)	TOTAL
PRESUPUESTO PERSONAL SEGÚN CONTRATO	25.000.000	2,1	52.500.000	2.100.000	54.600.000	10.374.000	64.974.000
PRESUPUESTO SEGÚN CONTRALORÍA	25.000.000	2	50.000.000	2.100.000	52.100.000	9.899.000	61.999.000
<b>TOTAL DIFERENCIA</b>							<b>2.975.000</b>

Fuente. Análisis del equipo auditor

Así las cosas, se observa un detrimento patrimonial por dos millones novecientos setenta y cinco mil pesos (\$2.975.000), el cual se obtiene del valor del presupuesto según el contrato (\$64.974.000) menos el valor calculado por la contraloría con el factor multiplicador de 2 (\$61.999.000).

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

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b, c, d, e y f del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado vulnera los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Además puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación teniendo en cuenta que la entidad hace énfasis en que quien realiza los descuentos es la Fiducia y no IDIGER, al respecto es pertinente aclarar que el factor multiplicador fue estimado en la etapa precontractual, por lo que IDIGER junto con la Fiducia conocen las cargas tributarias que afectan este tipo de contratos. Con relación a la exención de ICBF y SENA, la entidad no adjuntó soportes adicionales a los ya evaluados.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$2.975.000 y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

*3.1.3.8 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por no contar con análisis económicos y precios del mercado, para determinar el valor de los contratos de obra 214 de 2018, 318 de 2018, 211 de 2018, 321 de 2017 y contrato de consultoría 231 de 2018, violando el principio de planeación.*

Este órgano de control, observó que en los contratos Nos 214, 318, 211 y 231 de 2018 y 321 de 2017, la Entidad no elaboró 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 en los contratos de obra un presupuesto 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.

A continuación se observa, la situación fáctica de cada caso específico:

- Contrato de obra No. 214 de 2018

Analizando el Estudio Previo, que se encuentra en el expediente contractual y publicado en el SECOP I, se observa en el numeral 9 – Análisis que soporta el valor estimado, que la Entidad describe en una tabla las cantidades de obra, el valor unitario y el valor total de cada una de ellas. No obstante, no se estipula la metodología que se utilizó por parte de la entidad para determinar el valor del contrato.

Ante la situación evidenciada, se solicitó a través del oficio No. 2-2019-02333 del 7 de febrero de 2019 lo siguiente: *“El valor del presupuesto fue estimado mediante Análisis de Precios Unitarios – APU, sin embargo, una vez revisado el expediente no se encuentra el respectivo estudio de mercado realizado por la Entidad o el contratista correspondiente para establecer el valor de los insumos que se reportan en cada APU, por lo que se solicita los soportes correspondiente con los cuales se realizó el respectivo estudio de mercado”* a lo anterior el IDIGER contestó: *“El presupuesto oficial es uno de los productos entregados por la consultoría CONTRATO 396 DE 2016 cuyo objeto DISEÑO DETALLADO DE OBRAS DE MITIGACIÓN EN EL BARRIO JUAN JOSÉ RONDÓN EN LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLIVAR EN BOGOTÁ D.C. Se adjunta el presupuesto entregado por la consultoría y publicado en el SECOP.”* Como se observa en la respuesta otorgada por el sujeto de control, no se adjuntan soportes que determinen el valor del contrato.

Ante la respuesta otorgada por IDIGER, nuevamente a través del oficio No. 2-2019-02829 del 13 de febrero de 2019, se solicitó: *“Teniendo en cuenta que el presupuesto oficial del contrato de obra No. 214 de 2018, fue producto del contrato de consultoría No. 396 de 2016, solicitar al contratista los soportes correspondientes con los cuales se determinaron los APU del contrato de obra y hacerlos llegar a este equipo auditor, igualmente los soportes para determinar el valor del jornal de oficiales y ayudantes, incluidos en los respectivos APU.”* A lo anterior la entidad contestó: *“según menciona el estudio en el capítulo 17: Para el desarrollo de los Análisis de Precios unitarios (APU) se utilizó la siguiente información: - Ítems de pago de las Especificaciones generales de construcción de INVIAS del IDU y la EAAB para desarrollar el análisis de ejecución de las actividades y sus insumos. – los precios de mano de obra son calculados con base al salario*

vigente del año 2017 y ajustados por el factor prestacional calculados para el proyecto de 1.85. Estos cálculos se pueden observar en el anexo de cuadrillas (...)”

Se adjunta con la respuesta en archivo Excel, un documento denominado presupuesto y memorias de cantidades de obra, igualmente se observa un archivo PDF denominado “cotizaciones”, sin embargo dichas cotizaciones no coinciden con los ítems contratados, así mismo no se adjuntan las tablas de precios de construcción del IDU, INVIAS y EAAB, por lo que es imposible evidenciar un estudio serio que determine de manera objetiva el presupuesto del contrato.

La misma situación se evidencia para la inclusión de ítems no previstos. Dentro de la ejecución del contrato se observa la aprobación de 24 ítems no previstos y tan solo para los ítems NP-14 y NP-17 se observa que el valor se determinó con la tabla de precios referencia del IDU -2018.

- Contrato de obra No. 318 de 2018

En el estudio previo, numeral 8 – Análisis que soporta el valor estimado, la entidad estableció: “El valor total del Contrato será resultado de multiplicar las cantidades ejecutadas por el valor unitario ofertado por el contratista, sumándole el AUI ofertado más el valor de los componentes multiplicado por el plazo de ejecución será el valor total del contrato a monto agotable.”

A través del oficio No. 2-2019-05839 del 19 de marzo de 2019, este ente de control solicito a la entidad, informar la metodología con la cual se determinó el valor del contrato de obra, adjuntando los soportes correspondientes. A lo anterior la entidad respondió: “Para la elaboración del presupuesto se realizó:

1. El cálculo de las cantidades de obra derivadas del número de predios a demoler y la identificación del número de pisos por predio
2. Estimación de los volúmenes de las placas, muros, entrepisos y columnas.
3. Estimación de los requerimientos para el cerramiento (postes y alambres)
4. Estimación de los costos de retiro de escombros
5. Estimación de perfilado de terreno
6. Estimación de los costos de instalación de vallas.

Se anexan los soportes correspondientes”

Dentro de los soportes entregados por la administración se observa, un documento denominado “cálculo de cantidades”, en el mismo se evidencia las cantidades estimadas por cada ítem y un presupuesto estimado con el fin de solicitar el CDP. No obstante no se informa a la Contraloría, la metodología utilizada por la administración para determinar dicho valor. Igualmente se observa una invitación a

cotizar, a través del oficio No. 2018EE13266 del 13 de septiembre de 2018 a una sola empresa “*Mantenimiento viales S.A.S*”. Por último se evidencia la propuesta económica presentada por la empresa antes referida, la cual fue elegida por la administración para ejecutar el contrato de obra, siendo este suscrito bajo la modalidad de contratación directa, por la declaratoria de urgencia manifiesta declarada en la Resolución 281 del 19 de junio de 2018.

De lo anterior se observa, que si bien el contrato se suscribió bajo una declaratoria de urgencia manifiesta, es deber de la entidad, salvaguardar los recursos públicos, contratando con precios del mercado. Así lo ha determinado el Consejo de estado: *“En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados.”*<sup>21</sup> (Subrayado fuera del texto)

La omisión de un análisis de precios a través de 2 o más cotizaciones a empresas, o con precios referencia de entidades expertas en contratación de obras o el histórico de los contratos celebrados por la entidad, viola los principios de la contratación estatal, afectando el patrimonio público.

- Contrato de obra 211 de 2018

En el numeral 9 de los estudios previos “*análisis que soporta el valor estimado*”, se estableció: “*en la siguiente tabla se muestra el presupuesto resumido que contiene tanto las cantidades de obra como el presupuesto detallado para las actividades a ejecutar*”, lo anterior, se traduce en que la entidad presenta una serie de actividades a desarrollar, con cantidades y presupuestos específicos.

En el anexo técnico publicado en SECOP se observaron las especificaciones técnicas de los ítems a construir. Así mismo, junto al presupuesto oficial se adjuntaron los correspondientes Análisis de Precios Unitarios – APU -. Una vez revisados y confrontados estos documentos se observó lo siguiente:

---

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, SUBSECCION C, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil once (2011), Radicación número: 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425)

1. Los APU no contienen la forma como fueron calculados (no están soportados por precios del mercado, se desconoce la forma como fueron calculados los costos de la mano de obra)
2. En los ítems relacionados con excavaciones, no se incluyen las especificaciones de la retroexcavadora y el compresor.
3. Para el ítem de relleno, no se incluyen las especificaciones del compactador tipo canguro.
4. El ítem “*construcción de drenes horizontales de diámetro 2.5*” y longitud 90m, no especifica el tipo de geotextil a utilizar, situación similar ocurre con las especificaciones técnicas de la geomembrana que se debía utilizar en el ítem “*cuneta en colchogavión e=0.30m*”.
5. Para el caso de los componentes SISOMA, SOCIAL y el Plan de Manejo de Transito, se observa que la entidad incluyó varios profesionales para cada componente con una categoría específica, sin embargo, no es posible establecer en los estudios previos de donde provienen las tarifas de los salarios utilizadas y las categorías. En estos componentes también se incluyeron una serie de insumos y equipos en alquiler que carecen de estudios de mercado.
6. El vehículo contemplado en el cálculo de la administración no posee características técnicas así como tampoco se soporta el estudio de mercado correspondiente.

Adicional a lo anterior, no se observó que la entidad haya realizado un estudio de mercado para los insumos que soporten los Análisis de Precios Unitarios del presupuesto.

Se solicitó a la entidad adjuntar el estudio de mercado que soporta el valor del contrato, para lo cual mediante comunicación 2019EE929 del 1 de febrero de 2019, reporta que: “*para la elaboración del presupuesto se toman como base los precios de referencia del IDU, se adjuntan al presente documento*”. Una vez revisada la información del expediente y la aportada por la entidad el 1 de febrero de 2019, se observa que la entidad no soporta el presupuesto del contrato tal como lo establece el Artículo 2.2.1.1.2.1.1., del Decreto 1082 de 2015. Al comparar los Análisis de Precios Unitarios del presupuesto y/o los insumos del presupuesto no se encuentra concordancia en los mismos. A continuación se presentan algunos ejemplos:

**Cuadro No. 41**  
**Observaciones encontradas en los Análisis de Precios Unitarios**

Ítem o Insumo	Observación
Excavación mecánica en material común (incluye cargue)	El valor del APU según el IDU corresponde a \$4.411/m <sup>3</sup> , sin embargo el valor del APU para el contrato es de \$5.944/m <sup>3</sup>
Excavación mecánica en roca (incluye cargue)	El valor del APU según el IDU corresponde a \$55.390/m <sup>3</sup> , sin embargo el valor del APU para el contrato es de \$62.873/m <sup>3</sup>

Fuente. Adaptado por el equipo auditor

Frente a las especificaciones técnicas del geotextil y la geomembrana, la entidad en su comunicación 2019EE929 del 1 de febrero de 2019 informó que el tipo de geotextil corresponde a NT2000 y la geo membrana es de 20mm, sin embargo, esta información no se encuentra reportada en los Análisis de Precios Unitarios y/o especificaciones técnicas de los ítems a construir, lo cual genera una incertidumbre en la ejecución del contrato, dado que los proponentes pueden optar por elegir otra especificación técnica ante la ausencia de esta en la etapa precontractual.

Contrato de obra 321 de 2017

Para el caso del contrato de obra No 321 de 2017 se presentan situaciones similares al contrato de obra 211 de 2018, donde se evidenció lo siguiente:

1. En el ítem “recolección de material no biodegradable y disposición final a sitios autorizados” no se especifica el tamaño de la bolsa de polietileno para la recolección de basura.
2. No se observó el cálculo de los jornales de las cuadrillas que se incluyen en los Análisis de Precios Unitarios. Por ejemplo, para el ítem “suministro e instalación de malla biaxial rigidgrid bx 30/30 L o similar” se incluyó una cuadrilla de \$340.000 jornal con prestaciones de 180%, lo que originó un jornal total por valor de \$612.000, situación similar ocurre con el ítem 3.1 relacionado con el cerramiento en malla eslabonada donde se estimó una cuadrilla por valor de \$322.751 con prestaciones de 185% y un jornal total por valor de \$597.089,70.
3. Para el caso de los componentes SISOMA, SOCIAL y el Plan de Manejo de Transito, se observó que la entidad incluye varios profesionales para cada componente con una categoría específica, sin embargo, no es posible establecer en los estudios previos de donde provienen las tarifas de los salarios utilizadas y las categorías. En estos componentes también se

incluyeron una serie de insumos y equipos en alquiler que carecen de estudios de mercado.

4. Se incluyó en el análisis de la administración los costos de un “vehículo Campero, Pick-Up, Camioneta, 1300 - 2000 c.c”, los cuales carecen de estudios de mercado.

Adicional a lo anterior, no se observó que la entidad haya realizado un estudio de mercado para los insumos que soporten los Análisis de Precios Unitarios del presupuesto.

Se solicitó a la entidad adjuntar el estudio de mercado que soportan el valor del contrato, para lo cual mediante comunicación 2019EE1222 del 7 de febrero de 2019, reportó que: “para establecer el valor de los insumos que se reportan en cada APU y para la elaboración del presupuesto se toman como base los precios de referencia del IDU, los cuales se adjuntan al presenta documento”. Una vez revisada la información del expediente y la aportada por la entidad el 7 de febrero, se observó que la entidad no soporta el presupuesto del contrato tal como lo establece el Artículo 2.2.1.1.2.1.1., del Decreto 1082 de 2015.

Al comparar los Análisis de Precios Unitarios del presupuesto y/o los insumos del presupuesto no se encuentra concordancia en los mismos. No es posible establecer una consistencia entre los valores de los jornales reportados en los APU y los que reporta el IDU.

- Contrato de consultoría 231 de 2018

En el estudio previo publicado en el SECOP II, no se observa que la entidad haya suscrito un capítulo denominado “valor estimado del contrato y la justificación del mismo” como lo exige el decreto 1082 de 2015.

De los casos expuestos, 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 o servicio que la Entidad contrató.

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>22</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, el IDIGER vulneró 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.”
- Artículo 5, numeral 2 del 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 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 que dispone: “*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.*”
- Artículo 2.2.1.1.2.1.1, numeral 4 del Decreto 1082 de 2015 que señala: “4. El valor estimado del contrato y la justificación del mismo. Cuando el valor del contrato esté determinado por precios unitarios, la Entidad Estatal debe incluir la forma como los calculó y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos. La Entidad Estatal no debe publicar las variables utilizadas para calcular el valor estimado del contrato cuando la modalidad de selección del contratista sea en concurso de méritos. Si el contrato es de concesión, la Entidad Estatal no debe publicar el modelo financiero utilizado en su estructuración.” (Subrayado fuera del texto)
- Artículo 88 de la Ley 1474 de 2011 que dispone: “(...) La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.”

De conformidad con los hechos narrados se observa que el sujeto de control omitió el deber de respetar y cumplir el principio de planeación, pues resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos,

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Exp. 23569 del 13 de noviembre de 2003.

antes de iniciar un proceso, por cuanto la actividad contractual no es producto de la improvisación y debe estar ajustada al ordenamiento jurídico preestablecido.

Adicional a lo anterior, la entidad incumple el Manual de Contratación, aprobado bajo el código No. GCT-MA-01 versión 6 del 29 de diciembre de 2016, el cual dispone en el capítulo II, numeral 1 – etapa de planeación, lo siguiente: “(...) *El ANÁLISIS DE MERCADO Y ESTUDIOS DEL SECTOR, se podrá realizar mediante el análisis de cotizaciones escritas solicitadas estableciendo expresamente que ni la formulación de la solicitud ni la presentación de la cotización generan compromiso u obligación, pues no corresponden a un procedimiento de selección. La solicitud de cotización en cada caso específico, debe tener el mismo contenido es decir ser igual, para todas las personas naturales o jurídicas a las que se remita y deben serlo en la misma fecha, así como el plazo para su recibo. Las solicitudes de cotización deben contener como mínimo: objeto, especificaciones del objeto, lugar de entrega, plazo de entrega o de ejecución, valor unitario y total, discriminando el de los impuestos. También se podrá realizar la consulta en bases de datos especializadas, o mediante el análisis de consumos y precios históricos de la Entidad.(...)*”

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política, la violación a los principios de planeación, economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva y eficiencia; así como el artículo 24 numeral 5, literal c de la Ley 80 de 1993, el numeral 12 del artículo 25 de la ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la ley 1474 de 2011, artículo 88 de la Ley 1474 de 2011, el artículo 2.2.1.1.1.6.1 y 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015 y los literales a), b), e) y h) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en el artículo 34 y 35 de la Ley 734 de 2002. Por lo anterior, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación.

Con relación a los contratos 211 de 2018 y 321 de 2017, no es consistente la información reportada por la entidad, dado que mediante comunicación 2019EE929 del 1 de febrero de 2019 se reportó que los precios de mercado de la etapa precontractual fueron realizados de acuerdo a precios IDU, sin embargo en esta respuesta se indicó que “*los valores de los análisis económicos y precios del mercado, para determinar el valor de los contratos están soportados en los productos entregados por*

la Subdirección de Análisis, los cuales fueron elaborados por el Profesional mediante un documento técnico”. La entidad no hace referencia a las debilidades en la ausencia de especificaciones técnicas que se reportan en el informe preliminar. De conformidad con lo anterior, se ratifican las deficiencias en la planeación relacionadas con la elaboración de análisis económicos y precios del mercado.

Para el contrato 214 de 2018, IDIGER señaló que el valor del mismo se determinó con los productos entregados del contrato de consultoría 396 de 2016, sin embargo, este Ente de Control en repetidas ocasiones solicitó los soportes con los cuales el contratista del contrato de consultoría determinó los precios del contrato, sin que dichos soportes fueran entregados.

Por otro lado, frente al contrato 318 de 2018 se establece por parte de IDIGER que el valor del contrato se determinó con los valores del contrato de obra 441 de 2015, actualizados a la vigencia 2018, sin embargo no existe soporte de lo mencionado por la entidad.

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

*3.1.3.9 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por incumplimiento en la publicación en el Plan Anual de Adquisiciones de los contratos de obra No. 416 de 2017, 211 de 2018 y 214 de 2018 y los contratos de interventoría No. 420 de 2017 y 212 de 2018.*

Este Ente de Control evidenció el incumplimiento de la obligación de publicar las necesidades de los siguientes contratos en el Plan Anual de Adquisiciones en las vigencias 2017 y 2018, así:

**Cuadro No. 42**  
**Contratos no reportados en el Plan Anual de Adquisiciones**

Vigencia	No. Contrato	Objeto del contrato
2018	211	Construcción de las obras de estabilización y drenaje en el polígono Altos de la Estancia fase 3 sector inferior la Carbonera Localidad Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.
2018	212	Interventoría administrativa, técnica, financiera, social y ambiental para la construcción de las obras de estabilización y drenaje en el polígono altos de la Estancia fase 3 sector inferior la Carbonera Localidad Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.
2018	214	Construcción de las obras de mitigación en el Polígono ubicado entre la transversal 20F y transversal 20C y las calles 68G Bis Sur y Calle 69 Sur, en el barrio Juan José Rendón en la Localidad de Cuida Bolívar en Bogotá D.C

Vigencia	No. Contrato	Objeto del contrato
2017	416	Contratar la adecuación física y de seguridad de la red eléctrica, de datos e impresión del centro de monitoreo y necesarios para su puesta en producción
2017	420	Interventoría al contrato para adecuación física y de seguridad, de la red eléctrica, de datos e impresión del centro de monitoreo necesarios para su puesta en producción

Fuente: SECOP

Con la omisión de publicar las necesidades de los contratos señalados se vulnera el cumplimiento del 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.”* (Subrayado fuera del texto).

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”*

Cabe señalar que la Resolución 611 de 2015<sup>23</sup> dispone en el numeral 8 lo siguiente:

*“8. COMPONENTE DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL El Régimen de Contratación aplicable al Fondo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – FONDIGER, se hará de acuerdo al Manual de Contratación establecido por el IDIGER sujeto al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública el cual está integrado entre otras disposiciones, por la Constitución Política de 1991, las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 734 de 2012, así como las demás normas que las complementan y reglamentan; al igual que por los preceptos que regulan tipologías especiales de contratación, tales como: la asociación con particulares o la asociación entre entidades públicas (artículos 95 y 96 de la Ley 489 de 1998) los contratos de apoyo (artículo 355 de la Constitución Política y Decretos 777 de 1992 y 2459 de 1993); las asociaciones público privadas, convenios y contratos interadministrativos entre dos o más entidades, entre*

<sup>23</sup> “Por la cual se adoptan los Procedimientos para la Administración y Manejo de Recursos del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático – FONDIGER”

*otros.” Así mismo dispone: “Los contratos que celebren las entidades ejecutoras con los recursos asignados por el FONDIGER, se rigen por las normas del Estatuto Contractual contenido en la Ley 80 de 1993 y las disposiciones que lo complementen, adicionen o modifiquen, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas especiales conforme al Manual de Contratación adoptado por cada entidad.”*

Igualmente, el Acuerdo 003 de 2015<sup>24</sup> señaló en su artículo 4: “Del 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.”

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 eficiente de los trámites contractuales, con el fin último de garantizar que las actuaciones de la administración no se desarrollen de manera improvisada.

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 a), b), c), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993, así como el artículo 2.2.1.1.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, Acuerdo 003 de 2015 y Resolución 611 de 2015. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en los artículos 34 y 35 la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación.

IDIGER señala que los contratos suscritos con recursos de FONDIGER no pueden ser incluidos en el Plan Anual de Adquisiciones, teniendo en cuenta que los recursos no cumplen con el principio de anualidad, sin embargo es pertinente recordar que

---

<sup>24</sup> “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”

los recursos pertenecientes al FONDIGER, son recursos públicos, como se dispuso en el Acuerdo Distrital 003 de 2015 y la Resolución 611 de 2015, por lo tanto, le es aplicable el régimen de contratación estatal y por ende debe cumplir con cada una de las estipulaciones contenidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, entre otras.

Así mismo, no existe estipulación normativa que exonere a la administración a evadir el régimen de contratación.

Se verificó el Plan Anual de adquisiciones de la vigencia 2017, publicado el 18 de septiembre en el SECOP y no se encontró la publicación del objeto del contrato 214 de 2018.

Si bien la entidad señala que existe en el plan de mejoramiento, acción para omitir esta falta, este Ente de Control mantiene la observación. Aunado a lo anterior, no se desvirtúa teniendo en cuenta que se argumentó que antes del segundo semestre de 2018 no se publicaban en el Plan Anual de Adquisiciones los contratos con fuente de financiación FONDIGER, lo anterior, no exime a la entidad de cumplir con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015.

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

*3.1.3.10 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en la interventoría y la supervisión del contrato de obra No. 211 de 2018 relacionadas con la obtención de permisos y/o licencias*

El 31 de enero de 2018 se suscribió el contrato de obra No. 211 de 2018 cuyo objeto fue la: *“Construcción de las obras de estabilización y drenaje en el polígono Altos de la Estancia fase 3 sector inferior la Carbonera Localidad Ciudad Bolívar en Bogotá D.C.”*

En el numerales 14, 16 y 17 de la cláusula 2.3.1 *“Obligaciones Generales del contratista”* se estableció lo siguiente: numeral 14 *“realizar el seguimiento a la ejecución de las obras de acuerdo con las disposiciones legales vigentes sobre medio ambiente y SG-SST”*, numeral 16 *“durante la ejecución garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los permisos que se hubiesen otorgado por la autoridad ambiental en los eventos en los que hubiere dado lugar a ellos”* y numeral 17 *“cumplir con las demás obligaciones de carácter general o específico que surjan de la naturaleza del contrato y que garanticen el cabal y oportuno cumplimiento del objeto contractual”*.

El 25 de agosto de 2018 se suscribió el acta de recibo a satisfacción y el 28 de septiembre de 2018 fue liquidado el contrato.

Analizada la información del expediente, se observó que el contrato se liquidó sin que se terminaran actividades como:

- Cierre del PIN 14674 a través del cual se registraron los Residuos de Construcción y Demolición RCD del contrato ante la Secretaría Distrital de Ambiente.
- Autorización o auto de inicio del Permiso de Ocupación de Cauce – POC, que debía tramitarse previo a la ejecución del contrato.

La entidad mediante comunicación 2019EE929 del 1 de febrero de 2019, informó que para el caso del PIN 14674, la Secretaria Distrital de Ambiente- SDA-, allegó comunicación el pasado 11 de diciembre de 2018 por la cual se solicitaban ajustes al Plan de Gestión de RCD en la obra, así como el registro de datos en relación con disposición final y reutilización de RCD.

IDIGER mediante comunicación 2019EE136 del 4 de enero de 2019 adjuntó los soportes solicitados por la SDA para continuar con el trámite pertinente, lo anterior ratifica que se liquidó el contrato desde el 28 de septiembre de 2018 y transcurridos 4 meses aún no se cumple con el cierre del PIN, incumpliendo los numerales 14, 16 y 17 de la cláusula 2.3.1.

Además de lo anterior, se observa un incumplimiento del numeral 32 de la cláusula 2.3.1.1., la cual establece: *“el contratista debe dar aplicabilidad a lo dispuesto en el Decreto 586 de 2016 “ por medio del cual se adopta el modelo eficiente y sostenible de gestión de los Residuos de Construcción y Demolición – RCD en Bogotá D.C.” la resolución SDA 1115 del 26 de septiembre de 2012, y demás resoluciones emitidas por la autoridad ambiental Distrital y Nacional que le sean complementarias, pertinentes y aplicables”*.

En la misma comunicación del 1 de febrero de 2019, frente al trámite del permiso de ocupación de cauce – POC-, se informó que se encuentra en trámite ante la SDA desde el pasado 27 de noviembre de 2017. De conformidad con los soportes, la última actuación corresponde a la comunicación 2019ER763 del 17 de enero de 2019 donde la SDA informa a IDIGER que: *“efectuó la evaluación por el grupo técnico de profesionales y se determinó que los documentos cumplen con los lineamientos establecidos para continuar con el proceso de trámite del POC, por lo tanto, pasa al grupo Jurídico, para que se emita el correspondiente acto administrativo del Permiso de Ocupación de Cauce – POC; información que le será notificada oportunamente”*.

(Subrayado fuera de texto). Al igual que en el caso anterior, se observó que se ejecutó y liquidó el contrato sin que la autoridad ambiental emitiera el concepto positivo del Permiso de Ocupación de Cauce, lo cual se traduce en un incumplimiento nuevamente de los numerales 14, 16 y 17 de la cláusula 2.3.1.

Las diferencias se presentan por deficiencias en el control que debe realizar la interventoría sobre las obligaciones del contrato y para este caso que nos ocupa de las derivadas del numeral 17, en donde se menciona que el contratista debía cumplir con las demás obligaciones de carácter general o específico que surgieran del cumplimiento de objeto contractual. Aunado a lo anterior, se observó una deficiencia en la supervisión dado que se liquidó el contrato sin que todos los permisos y/o licencias hubieran sido tramitados y para el caso del PIN de manejo de RCD, sin que se haya cerrado el respectivo trámite ante la SDA.

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, numerales 14, 16 y 17 de la cláusula 2.3.1., numeral 32 de la cláusula 2.3.1.1., del contrato de obra y los literales b, c, d, e y f del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación teniendo en cuenta que los permisos y/o licencias no fueron expedidos con antelación a la obra y se liquidó el contrato de obra e interventoría sin que hayan terminado los respectivos trámites.

La entidad en su comunicación indicó que *“en referencia al Permiso de Ocupación de Cauce – POC, se contó con el acta que autorizó la intervención por tratarse de una obra de riesgo y posteriormente se recibió la Resolución 04062 de 2018, la cual se adjunta a la presente, lo que garantiza que durante el proceso de ejecución de la obra se gestionaron los permisos requeridos”* (Subrayado fuera de texto). Revisados los soportes adjuntos se evidencian actas de seguimiento de la Secretaria Distrital de Ambiente – SDA- del 17 de octubre de 2018 y otra sin fecha, pero en ninguna de las actas se evidenció que la SDA haya autorizado la intervención como lo menciona IDIGER en su comunicación.

Si bien es cierto, la entidad argumenta que ha realizado los ajustes solicitados por la SDA al POC y al PIN de RCD, eso no implica que la interventoría del contrato debía velar por la obtención y cierre de estos permisos.

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

*3.1.3.11 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de suficiencia en la garantía de responsabilidad civil exigida en el marco del contrato de obra 321 de 2017.*

El 3 de agosto de 2017, IDIGER suscribió el contrato de obra 321 de 2017 cuyo objeto fue la: “*Construcción de las obras de protección para el control de erosión (fase 3) e instalación de cerramiento de restricción para peatones en la parte alta del sendero peatonal de acceso al santuario de Monserrate*”, por valor de \$854.954.283 (incluido AIU), es decir 1.159 SMMLV. En el numeral 2.7 del contrato se estableció que era necesario expedir una garantía de responsabilidad civil extracontractual así: “por 200 SMMLV con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato, de conformidad con el numeral 2 del artículo 126 del Decreto 1510 de 2013”. (Subrayado fuera de texto).

El 4 de diciembre de 2017, se suscribió la modificación No. 1, donde se adicionó la suma de \$425.083.270, para un valor total del contrato de \$1.280.037.553, es decir 1.736,82 SMMLV (con un valor de salario mínimo para la vigencia 2017 de \$737.717).

En virtud de lo anterior, el contratista expidió la garantía de responsabilidad civil extracontractual con la aseguradora Suramericana No. 0480410-5 del 5 de diciembre de 2017, amparando un valor de \$147.543.400 y una vigencia desde el 18 de septiembre de 2017 al 2 de febrero de 2018. La entidad aprobó mediante documento escrito del 6 de diciembre de 2017 la respectiva póliza conforme a la modificación 1.

Al revisar la garantía expedida se observa que el amparo se realizó por 200 SMMLV y no por 300 SMMLV, como lo establece el artículo 2.2.1.2.3.1.17 del Decreto 1082 de 2015, que estableció que: “*el valor asegurado por los contratos de seguro que amparan la responsabilidad civil extracontractual no debe ser inferior a (...):*

(...) 2. Trescientos (300) SMMLV para contratos cuyo valor sea superior a mil quinientos (1.500) SMMLV e inferior o igual a dos mil quinientos (2.500) SMMLV.” (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior genera que IDIGER no tenga la protección en cuantía suficiente, cuando un tercero presenta una reclamación por responsabilidad en su contrato, o cuando la Entidad sufra un daño por un hecho, conducta u omisión del contratista y deba reclamar como víctima la indemnización correspondiente; adicionalmente debe recordarse que la Garantía en los contratos estatales es de orden público, en razón a que su fin es la protección del patrimonio público.

Con lo anterior, la Entidad incumplió los literales a) y f) del artículo 2, de la Ley 87 de 1993, lo establecido en el artículo 2.2.1.2.3.1.17 del decreto 1082 de 2015; así como posiblemente se vulneró un deber funcional establecido en la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación dado que los argumentos de la entidad están enfocados a que en el momento de la adición, el avance de la obra era del 75.938% por lo que no era necesario realizar ajustes a la garantía invocando el artículo 2.2.1.2.3.1.3. Indivisibilidad de la garantía, en su numeral 2 del Decreto 1082 de 2015, el cual para este caso no aplica.

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

*3.1.3.12 Hallazgo administrativo, por omitir una de las reglas pactadas en el pliego de condiciones en el marco del concurso de méritos No. IDIGER-CM-002-2017*

Mediante resolución 370 del 17 de julio de 2017 se dio apertura el proceso por concurso de méritos No. IDIGER-CM-002-2017, cuyo objeto era: “*Contratar la interventoría, administrativa, técnica, financiera, social y ambiental para la construcción de las obras de protección para el control de erosión (fase 3) e instalación de cerramiento de restricción para peatones en la parte alta del sendero peatonal de acceso al Santuario de Monserrate*”.

El 28 de julio de 2017, se realizó el cierre del concurso de méritos con la presentación de 3 proponentes. En el resumen de la evaluación técnica se observa que de los 3 proponentes, sólo uno fue declarado hábil y continuó con el proceso.

La propuesta declarada hábil corresponde a la presentada por el Consorcio Inter Monserrate, la cual está integrada por el proponente 1 (persona natural) con una participación del 90% y proponente 2 (persona jurídica) con una participación del 10%, según lo reporta el documento consorcial del el 24 de julio de 2017.

La Cámara de Comercio del proponente 2 (persona jurídica) indica que su constitución era por: “*documento privado No. 01 de accionista único del 5 de mayo de 2016, inscrita el 21 de mayo de 2016 bajo el número 02105905 del libro IX, se constituyó la sociedad comercial denominada Proyecto IAR S.A.S*”. (Subrayado fuera de texto)

Como experiencia general y específica, el Consorcio Inter Monserrate, presentó los siguientes soportes:

**Cuadro No. 43**  
**Soportes de experiencia presentados por el proponente Consorcio Inter Monserrate**

Entidad	Contrato	Objeto	Registro Único de Proponentes
INVIAS	1937 de 2004	Interventoría para el Mejoramiento y mantenimiento integral de la Ruta La Mata – Bosconia del Corredor Vial del Magdalena (incluido el mantenimiento rutinario, la señalización, el monitoreo y vigilancia y los conteos de tránsito) ruta 45 tamo 4515 y 4516.	La cámara de comercio de Bogotá certifica a folio 17 y 18 del RUP que el proponente 1 (persona natural) participó en este contrato a título de consorciado con un 10% de participación.
ASCOOP	018 de 2009	Interventoría técnica, administrativa y financiera del mantenimiento y/o construcción de obras de mitigación hidráulicas y geotecnias del camino al santuario del Cerro de Monserrate al contrato de obra 017 de 2009	La cámara de comercio de Bogotá certifica a folio 19 y 20 del RUP que el proponente 2 ejecutó este contrato.

Fuente. Adaptado por el equipo auditor del expediente contractual

El numeral 2.5 del artículo 2.2.1.1.5.2. del Decreto 1082 de 2015 contempló lo siguiente: “*Certificados de la experiencia en la provisión de los bienes, obras y servicios que ofrecerá a las Entidades Estatales, los cuales deben ser expedidos por terceros que hayan recibido tales bienes, obras o servicios y deben corresponder a contratos ejecutados*”

o copias de los contratos cuando el interesado no puede obtener tal certificado. El interesado debe indicar en cada certificado o en cada copia de los contratos, los bienes, obras y servicios a los cuales corresponde la experiencia que pretende acreditar, identificándolos con el Clasificador de Bienes y Servicios en el tercer nivel. Si la constitución del interesado es menor a tres (3) años, puede acreditar la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes. (Subrayado fuera de texto).

No obstante lo anterior, la entidad en el numeral 3.1 de los pliegos de condiciones estableció: **“3.1 FACTORES DE PONDERACIÓN DE LAS PROPUESTAS (MÁXIMO 1000 PUNTOS) NOTA 3:** La experiencia de los socios de una persona jurídica se podrá acumular a la de ésta, cuando ella no cuente con más de cinco (5) años de constituida. La acumulación se hará en proporción a la participación de los socios en el capital de la persona jurídica, condición que se verificará mediante el certificado de existencia y representación legal.” (Subrayado fuera de texto).

En los pliegos de condiciones frente a la experiencia específica se estableció: **“2.5.3.2 EXPERIENCIA ESPECÍFICA DEL PROPONENTE.** “La verificación de la experiencia presentada por los proponentes se realizara mediante el Registro Único de Proponentes – RUP, el cual debe estar actualizado y en firme al momento del cierre del proceso.

IDIGER se reserva el derecho de verificar durante la evaluación y hasta la adjudicación la información aportada por el proponente y solicitar los soportes que considere convenientes tales como: copias de los contratos, actas de liquidación, estados financieros, copia de pago de impuestos etc., sin que por ello el proponente este facultado para complementar, adicionar o mejorar su propuesta”. (Subrayado fuera de texto).

Este Órgano de Control, solicitó a la entidad indicar las razones por las cuales en la evaluación de la experiencia general y específica para el Consorcio InterMonserrate en el marco del concurso de méritos IDIGER-CM-002-2017, fue válida la experiencia del proponente 1 (persona natural) aportando los documentos adicionales al RUP en los cuales había soportado su decisión.

La entidad mediante comunicación 2019EE1222 del 7 de febrero de 2019 indicó que:

*“la experiencia general y específica solicitada en los Pliegos de Condiciones se entiende registrada en el Registro Único de Proponentes que llevan las Cámaras de Comercio del País.*

*Revisada la oferta presentada, se evidenció que los contratos que presentó el proponente Consorcio Inter Monserrate, conformado por PROYECTOS IAR S.A.S (10%) y ROBERTO GUALDRON BULLA (90%) según documento consorcial, se encuentran registrados en el Registro Único de Proponentes folios 154, 70 y 71 de*

la propuesta, información que fue acreditada ante la Cámara de Comercio de Bogotá, siendo ella plena prueba para la entidad.

*Es de acotar que al momento de registrar su experiencia en el Registro Único de Proponente la compañía PROYECTOS IAR S.A.S., es decir 09 de septiembre de 2016, la empresa no contaba con tres (3) años de constituida; según consta en el certificado de Cámara de Comercio su constitución es del 21 de mayo de 2016; razón por la cual y en virtud del inciso final del numeral 2.5 del artículo 2.2.1.1.1.5.2 del Decreto 1082 de 2019 ya citado, esta se podía acreditar con la experiencia de sus accionistas, socios o constituyentes, que para este caso, registraron la experiencia del señor Ignacio Álvarez del que la entidad presume que corresponde a uno de los accionistas de la empresa, puesto que en el Certificado de Existencia y Representación Legal no lo señala” (Subrayado fuera de texto).*

En los pliegos de condiciones las reglas fueron claras, en primer lugar se verificaría en el certificado de existencia y representación legal la participación de los socios en el capital de la compañía, sin embargo, esta situación no pudo ser evidenciada en el certificado de existencia y representación legal, por lo que la entidad estableció en los mismos pliegos de condiciones que: IDIGER se reserva el derecho de verificar durante la evaluación y hasta la adjudicación la información aportada por el proponente y solicitar los soportes que considere convenientes tales como: copias de los contratos, actas de liquidación, estados financieros, copia de pago de impuestos etc., sin que por ello el proponente este facultado para complementar, adicionar o mejorar su propuesta. (Subrayado fuera de texto), situación que no ocurrió dado que no verificó la situación descrita. Incluso en su respuesta del 7 de febrero de 2019, informó que: la entidad presume que corresponde a uno de los accionistas de la empresa, puesto que en el Certificado de Existencia y Representación Legal no lo señala”.

Es pertinente señalar que el Consejo de Estado, Sección Tercera en Sentencia del 29 de enero de 2004<sup>25</sup> relató: “Dicho en otras palabras, la regla general es que adjudicatario y entidad se sometan a lo dispuesto en el pliego de condiciones, incluso respecto del contenido del contrato que han de celebrar, porque el mismo rige no sólo el procedimiento de selección del contratista, sino también los elementos del contrato que ha de celebrarse. Sin embargo, es posible que, con posterioridad a la adjudicación del contrato, se presenten situaciones sobrevinientes, que hagan necesaria la modificación de las cláusulas del contrato, definidas en el pliego. En estos eventos las partes podrían modificar el contenido del contrato, predeterminado en el pliego, siempre que se pruebe la existencia del hecho o acto sobreviniente, que el mismo no sea imputable a las partes y que la modificación no resulte violatoria de los principios que rigen la licitación, ni los derechos generados en favor de la entidad y el adjudicatario.” (Subrayado fuera de texto).

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 29 de enero de 2004, exp. 10779, M.P. Alir E. Hernández Enríquez.

Los hechos descritos, se presentan por falta de verificación por parte de la entidad de la totalidad de las reglas establecidas en los pliegos de condiciones que permitan confirmar el cumplimiento de lo solicitado a los proponentes.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 25 de la Ley 80 de 1993, pliegos de condiciones del concurso de méritos y los literales b, c, d, e y f del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurrido en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación teniendo en cuenta que en el marco del concurso de méritos no se validó la información que uno de los proponentes era parte de la sociedad que aportaba la experiencia. La entidad adjuntó el documento privado de la constitución de la empresa donde se puede evidenciar que la persona natural hace parte de la sociedad que participó en el concurso de méritos. Se retira la incidencia disciplinaria, pero se mantiene el hallazgo administrativo dado que de lo anterior no se dejó soporte en el proceso precontractual respectivo.

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

*3.1.3.13 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de exigencia, control y seguimiento de las garantías del contrato de obra No. 416 de 2018.*

### **Exigencia de las garantías**

El 25 de julio de 2017 se elaboraron los estudios previos con el fin de: “Contratar la adecuación física y de seguridad de la red eléctrica, de datos e impresión del centro de monitoreo y necesarios para su puesta en producción”. En el numeral 2.3 de los estudios previos se estableció que la naturaleza del contrato a suscribir era de obra.

Una vez revisados los estudios y documentos previos a la adjudicación del contrato, se observa que el 53% del presupuesto del contrato corresponde al suministro de equipos y/o bienes como son: procesador de video 8 entradas por 4 salidas, sistema de videoconferencia, soporte push out para 4 monitores, switch 48 puertos, access

point, mesa personalizada de 8 puestos, silla ergonómica tipo ejecutiva, locker 12 puestos 2.00x.90x.30, tipo mini split tipo 1, planta eléctrica 165kva con motor diesel, con cabina de insonorización y transferencia automática, control de acceso y esclavo, software de registro, impresora multifuncional laser a color especificaciones acorde a lo solicitado en el anexo técnico, soportes dobles para monitores de pc, monitor de 24", barra de sonido, control de acceso y esclavo, software de registro ingreso data center, tablero en vidrio templado con sus accesorios e instalación, monitor de 24", cortina black out de 1.70 x 2.10.

En el contrato no se solicitó el amparo de calidad y correcto funcionamiento de los bienes y no se observa en el análisis de riesgo que se haya identificado el posible riesgo que acarrea la calidad y correcto funcionamiento de estos elementos.

Colombia Compra Eficiente indicó que: *“el amparo de calidad y correcto funcionamiento de los bienes tiene por objeto cubrir a la entidad por los perjuicios imputables al contratista garantizado por los siguientes hechos:*

- a. *La mala calidad o las deficiencias técnicas de los bienes o equipos suministrados por el contratista, de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas en el contrato.*
- b. *El incumplimiento de los parámetros o normas técnicas establecidas para el respectivo bien o equipo”.*

La anterior situación se evidencia como una falta de planeación, dado que la entidad no contempló y analizo esta situación en el sistema de administración de riesgos.

### Control y seguimiento de las garantías

El 28 de septiembre de 2017 se suscribió el contrato de obra No. 416 de 2018, cuyo objeto era: *“Contratar la adecuación física y de seguridad de la red eléctrica, de datos e impresión del centro de monitoreo y necesarios para su puesta en producción”.*

En la cláusula 2.9 del contrato se establecieron las garantías del contrato, entre las que se encuentra la de: *“responsabilidad civil extracontractual. Por 200 SMMLV con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato, de conformidad con el numeral 1 del Art. 2.2.1.2.3.1.17 del Decreto 1082 de 2015. El contratista se obliga a ajustar las garantías a la fecha de inicio del contrato y a ampliar, modificar y prorrogar las mismas, en el evento en que se aumente el valor del contrato o se prorrogue o suspenda su vigencia”.*

El contratista a través de Seguros del Estado S.A. amparo el contrato de obra con la póliza de seguro de responsabilidad extracontractual No. 18-40-101033213 del 29 de septiembre de 2017.

En el numeral 2.7 del contrato se estableció que: *“el control y buen desarrollo del contrato que resulte del presente proceso de contratación, será ejercido por la firma de INTERVENTORÍA debidamente seleccionada mediante proceso de Concurso de Méritos”*. Por lo anterior, se suscribió el contrato de interventoría 420 de 2017.

El 14 de diciembre de 2017 se suscribió la modificación No. 1, prorrogando el contrato en 30 días; el 17 de enero de 2018, con ocasión de la modificación No. 3, se prorrogó el contrato en 13 días y se adicionó en \$71.835.766.

Mediante comunicación 2019EE1978 del 21 de febrero de 2019, ante la solicitud de este Órgano de Control, IDIGER indicó que: *“atendiendo la observación se solicitó a contratista allegar el anexo correspondiente a la modificación 3 de la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual, donde da cuenta del cubrimiento de la garantía”*. (Subrayado fuera de texto). Con posterioridad, mediante comunicación 2019EE2457 del 26 de febrero de 2019, la entidad dando alcance a la comunicación del 21 de febrero adjuntó la modificación de la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual, la cual tiene fecha de expedición del 22 de febrero de 2019, es decir, 11 meses después de liquidado el contrato.

Del análisis de la información del expediente y de la respuesta de la entidad se observa que la garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual no fue ampliada, adicionada y/o prorrogada en virtud de las modificaciones No 1 y 3 del contrato.

La anterior situación, obedece a una falta de seguimiento de la interventoría al no verificar que por motivo de las modificaciones suscritas en el marco del contrato, era necesario ajustar las garantías respectivas. Adicional a lo anterior, se observó que la entidad liquidó el contrato el 14 de marzo de 2018 y no describió esta garantía en el inciso respectivo, lo que se traduce en una falta de seguimiento a las obligaciones contractuales.

Las anteriores situaciones conllevan al incumplimiento de lo señalado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, 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, Artículo 2.2.1.1.2.1.1., del Decreto 1082 de 2015 y artículo 2.2.1.1.2.1.1., del Decreto 1082 de 2015, así como los literales b), c), d), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación dado que la entidad indica que la póliza de responsabilidad civil extracontractual siempre estuvo vigente, sin embargo, eso no lo exime de la ampliación de la misma cuando ocurre una modificación.

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

#### *3.1.3.14 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por delegar una supervisión en el marco del contrato de obra 416 de 2017*

El 28 de septiembre de 2017 se suscribió el contrato de obra No. 416 de 2018, cuyo objeto era: “Contratar la adecuación física y de seguridad de la red eléctrica, de datos e impresión del centro de monitoreo y necesarios para su puesta en producción”. En el numeral 2.7 del contrato se estableció que: “el control y buen desarrollo del contrato que resulte del presente proceso de contratación, será ejercido por la firma de INTERVENTORÍA debidamente seleccionada mediante proceso de Concurso de Méritos”. Por lo anterior, se suscribió el contrato de interventoría 420 de 2017.

En el numeral 2.3 de los estudios previos se estableció que la naturaleza del contrato a suscribir era de obra.

El contrato de interventoría No. 420 dio inicio el 18 de octubre de 2017, finalizó el 17 de enero de 2018 y fue liquidado el 15 de marzo de 2018.

Para el caso del contrato de obra No. 416 de 2017, inicio el 18 de octubre de 2017. El 14 de diciembre de 2017 se suscribió la modificación No. 1, prorrogando el contrato en 30 días; el 17 de enero de 2018, con ocasión de la modificación No. 3, se prorrogó el contrato en 13 días y se adicionó en \$71.835.766. El 15 de enero de 2018 se suscribió el acta de recibo a satisfacción, la cual fue aclarada mediante documento escrito el 16 de enero de 2018, reportando un valor ejecutado de la obra por valor de \$572.363.436.

Mediante comunicación interna del 18 de enero de 2018, el Director General de IDIGER delegó al Jefe de la Oficina TIC, para recibir los ítems adicionados en la modificación No. 3 del contrato de obra. En la justificación de esta delegación se mencionó que: “me permito informarle que teniendo en cuenta que las actividades

correspondientes a la obra fueron recibidos a satisfacción por la interventoría y que a la fecha se encuentra pendiente la entrega de algunos suministros para los cuales no se requiere la aprobación por parte de ella, se le designa como supervisor del contrato, para recibir dichos suministros”. En virtud de lo anterior, el Jefe de la Oficina TIC, el 30 de enero de 2018, recibió los ítems relacionados con la modificación No. 3.

El párrafo 1 del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 indica que: “En adición a la obligación de contar con interventoría, teniendo en cuenta la capacidad de la entidad para asumir o no la respectiva supervisión en los contratos de obra a que se refiere el artículo 32 de la Ley 80 de 1993, los estudios previos de los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se pronunciarán sobre la necesidad de contar con interventoría”. (Subrayado fuera de texto).

Nótese que la norma establece que para los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, se debe pronunciar sobre la necesidad de contar con interventoría. Para este caso en el numeral 7 de los estudios previos y en el numeral 2.7 del contrato de obra se estableció la necesidad de contar con interventoría.

Mediante comunicación 2019EE268 del 10 de enero de 2019, la entidad informó que la menor cuantía para FONDIGER para la vigencia 2017 correspondió a \$206.560.760.

Así las cosas, el marco normativo no permite la sustitución de la interventoría por la supervisión, como ocurrió en el caso del contrato de obra No. 416 de 2017.

La anterior situación, se presenta por desconocimiento de las normas y procedimientos establecidos por la entidad para la contratación de interventoría en el marco de los contratos que superen la menor cuantía.

Por consiguiente, se conlleva al incumplimiento de lo señalado en el párrafo 1 del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, 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.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación. La entidad argumentó que la designación de la supervisión se realizó de conformidad

con la modificación No. 3 donde se adquirieron monitores para el centro. Afirmó que *“teniendo en cuenta que la adecuación terminó y se recibió a satisfacción por parte de la interventoría contratada el día 15 de enero de 2017. Como solo quedaba pendiente la entrega de los monitores y su configuración. El Director del IDIGER delegó al Jefe de la Oficina TIC como supervisor para el recibo de los mismos y su configuración con todo del sistema; teniendo en cuenta que el Jefe de la Oficina TIC era la persona idónea para recibir dichos elementos”*.

El parágrafo 1 del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, establece que para los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, se debe pronunciar sobre la necesidad de contar con interventoría. Para este caso en el numeral 7 de los estudios previos y en el numeral 2.7 del contrato de obra se estableció la necesidad de contar con interventoría.

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

### *3.1.3.15 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por vulnerar el principio de transparencia en la subasta inversa IDIGER-SA-MC-014-2017*

En el inciso tercero del numeral 2.1.2.2. de los estudios previos de la subasta inversa IDIGER-SA-MC-014-2017 se estableció: *“la totalidad de los bienes ofertados se debe respaldar con los catálogos del fabricante, especificaciones de calidad y cumplimiento de normatividad aplicable, marcas, referencias y garantías solicitadas”*. Así mismo, en el anexo técnico, se observa que para los siguientes ítems se solicitan marcas específicas:

- a. Ítem 4.3 ‘acces point’ se solicita que la marca sea DELL
- b. Ítem 11.1 ‘impresora multifuncional’ solicita que la marca sea LEXMARK

El 17 de enero de 2018 se suscribió la modificación No. 3 del contrato de obra No. 416 de 2017, en donde se estableció en la cláusula primera: *“Los monitores que se proyectan adquirir para el centro de monitoreo cuentan con las siguientes especificaciones técnicas, las cuales, satisfacen las necesidades de uso a las que estarán sometidos una vez entren en operación: **Monitores Industriales:** Marca: Samsung o LG”*

De otro lado, en la cláusula tercera se estableció que para el ítem 13 se requería *“monitor 55” LG”*.

Que la entidad demande marcas específicas en sus procesos, está en contravía de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el cual regula el principio de transparencia en la contratación pública. Así también, lo considera el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia N° 18118 del 24 de marzo de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, quien establece que al solicitar marcas se impide que los demás proponentes que fabrican o comercializan productos y/o bienes con características similares no puedan concurrir a presentar sus ofertas.

La anterior situación, se presenta por desconocimiento de las normas y procedimientos establecidos por la entidad para la contratación de este tipo de bienes.

Por consiguiente, se conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 24 de la Ley 80 de 1993, así como los literales b), c), d), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002.

#### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación teniendo en cuenta que la entidad en su comunicación argumentó y justificó que era necesaria la solicitud de marcas específicas dada la compatibilidad de estas con los elementos que se encuentran en IDIGER, este Ente de Control evidenció que las justificaciones de la entidad obedecen a especificaciones técnicas que suplían el nombrar una marca u otra.

IDIGER argumenta que existían marcas comerciales que no tienen representación en Colombia y que los tiempos de entrega de algunas marcas eran superiores a 2 y 3 meses, sin embargo este tipo de restricciones no fueron incluidas en el análisis de riesgo y/o los estudios previos.

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

3.1.3.16 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en la interventoría y supervisión del contrato de obra 416 de 2017 y contrato de interventoría 420 de 2017.

#### Componente de transferencia de conocimiento

En el numeral 10 de la cláusula 2.2.2 del contrato de obra 416 de 2017, se estableció: *“El contratista debe brindar transferencia de conocimiento técnica y funcional del producto al personal que designe la entidad en cada uno de los productos, módulos y/o servicios que implemente con una intensidad mínima de 30 horas para una población objetiva de mínimo 5 asistentes”* (Subrayado fuera de texto)

Revisado el expediente del contrato no se evidenció el cumplimiento de esta obligación, por lo que se solicitó a la entidad adjuntar los soportes correspondientes. Mediante comunicación 2019EE1978 del 21 de febrero de 2019, se adjuntaron actas de transferencia de conocimiento. Del análisis de los documentos se presentan las siguientes observaciones:

1. El contrato inició el 18 de octubre de 2017, sin embargo se adjunta documento denominado “orden de servicio” con fecha del 15 de enero de 2017.
2. En el documento del 15 de enero de 2017, se indica que se realizó capacitación de manejo de equipos a un funcionario de IDIGER.
3. El acta de entrega y pruebas del 1 de diciembre de 2017, indica que se realizó capacitación a 2 personas de IDIGER.

En ninguno de los casos que soportan capacitación, se observó que la población objetivo fuera mínimo 5 asistentes como lo solicitaba el contrato. Igualmente, no es posible establecer cuál fue la intensidad horaria de la transferencia de conocimiento.

De conformidad con lo anterior, se observó una debilidad en la interventoría y la supervisión dado que no se cumplió con esta obligación de conformidad con lo solicitado en el contrato. En el expediente no se evidenciaron soportes documentales donde la supervisión y/o la interventoría hicieran llamados de atención al contratista frente a su cumplimiento.

#### Presentación de informes

En el numeral 34 de la cláusula 2.2.1.1 del contrato de interventoría 420 de 2017, se estableció:

“El interventor deberá conceptuar, y en caso de ser necesario tasar los posibles desequilibrios económicos que llegasen a presentarse en la ejecución del contrato. Productos. En desarrollo de la ejecución contractual, el proponente deberá entregar los siguientes productos:

- Informes parciales: *Se deben presentar al IDIGER informes parciales, uno cada mes, en los cuales relacione los avances ejecutados. Estos informes parciales deben presentar el avance de las actividades de interventoría incluyendo toda la documentación, registros fotográficos, informes de laboratorio, y correspondencia generada durante el desarrollo del contrato, imprevistos, limitaciones y sugerencias para ajustar los cronogramas de acuerdo con los plazos previamente establecidos y/o las modificaciones y adiciones oportunas a que haya lugar de acuerdo con las condiciones particulares. Estos informes se deben entregar en original impreso (original y una copia) y en formato digital. (...)*
- Informe final: *Finalizando el contrato y una vez suscritas las actas de recibo final a lo contratado, deberá presentar el informe final que compile el desarrollo del contrato objeto de esta supervisión, 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.*

El contratista deberá presentar un informe final incluyendo como mínimo los siguientes capítulos: (Subrayado fuera de texto)

Capítulo	Nombre	Descripción
1	Introducción	
2	Generalidades	Se debe presentar las generalidades del contrato (Objeto, contratista, contratante, fechas de inicio, prórrogas, valor inicial, adiciones, valor total, balance de cantidades ejecutada vs presupuestadas, estimativos de población objetivo).
3	Balance financiero de los contratos	Presentar un balance donde se indique los pagos realizados y por realizar con relación a los productos entregados de cada uno de los contratos. Se debe indicar las fechas de pago y/o aprobación del pago.
4	Cronograma de ejecución	Presentar el cronograma de ejecución del contrato indicando la relación temporal entre lo programado y lo ejecutado. (Si es necesario incluir notas explicativas por retrasos o modificaciones).

5	Control Técnico, Social y Ambiental	<p>Presentar en un cuadro indicando las fechas, actas y observaciones de la aprobación de las fases principales para cada uno de los contratos así:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inicio de contrato.</li> <li>2. Evaluación del entorno: actas de veeduría antes y después de la ejecución</li> <li>3. Evaluación del cumplimiento del cronograma.</li> <li>4. Evaluación del cumplimiento de las especificaciones técnicas incluyendo fichas técnicas de los materiales más representativos. Evaluación del cumplimiento de las cantidades, justificando las mayores y menores cantidades.</li> <li>5. Evaluación de obras adicionales.</li> <li>6. Evaluación de las actividades realizadas y decisiones tomadas por el comité.</li> <li>7. Resumen fotográfico del desarrollo.</li> <li>8. Evaluación de la relación con la comunidad</li> <li>9. Copias de actas de reunión con la comunidad</li> <li>10. Evaluación del cumplimiento legal ambiental</li> <li>11. Copia de los recibos de material dispuesto en oscombreras autorizadas</li> <li>12. Descripción de las actividades desarrolladas para el control de sedimentos</li> <li>13. Evaluación del cumplimiento de las normas de seguridad industrial y salud ocupacional</li> <li>14. Evaluación del pago de los aportes a la seguridad social del personal del contratista.</li> <li>15. Informe de las actas de reunión del comité, del pago de seguridad social del personal de apoyo a la supervisión y de novedades registradas en el desarrollo del contrato.</li> </ol>
6	Resumen	En forma sucinta realizar una descripción del desarrollo y del cumplimiento de los diferentes compromisos contractuales por parte del contratista.
7	Conclusiones y Recomendaciones	Conclusiones y recomendaciones de mantenimiento y monitoreo o seguimiento

Capítulo	Nombre	Descripción
Anexo 1	Actas	(Actas de reunión, actas de recibo parcial y final) Algunas o todas deberán relacionarse en el control técnico.
Anexo 2	Correspondencia	Enviada y recibida

Frente a esta obligación, se encuentran las siguientes observaciones:

1. En el expediente no se encontraron informes impresos o en medio físico.
2. Mediante comunicación 2019EE1978 del 21 de febrero de 2019 fueron remitidos dos informes mensuales en medio magnético, que corresponden a los meses de octubre y noviembre de 2017. No hay informes mensuales del mes de diciembre de 2017 y enero de 2018.
3. Los informes mensuales no contienen “*correspondencia generada durante el desarrollo del contrato, imprevistos, limitaciones y sugerencias para ajustar los cronogramas de acuerdo con los plazos previamente establecidos y/o las modificaciones y adiciones oportunas a que haya lugar de acuerdo con las condiciones particulares*”
4. No hay informe final que contenga los capítulos señalados en el contrato.
5. No se evidencia copia del libro de obra.

En el Manual de Contratación de la entidad, GCT-MA-01 Versión 6, se estableció en el capítulo V que es obligación de la supervisión: “*Solicitar al contratista u operador la presentación de los informes de ejecución del contrato o convenio, con la periodicidad y exigencias establecidas en el pliego de condiciones y en el contrato, anexo técnico o la minuta*”.

Se observó una debilidad en la supervisión dado que no se solicitó al interventor la presentación de los informes de conformidad con lo pactado, antes de la liquidación del contrato que ocurrió el 15 de marzo de 2018.

La anterior situación se presenta por falta de conocimiento de las obligaciones como supervisor, desconocimiento de la normatividad relacionada con la supervisión y la ausencia de mecanismos de control.

Lo 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. De igual forma, lo contemplado en el Manual de Contratación, así como los numerales de la cláusula segunda del contrato. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002.

#### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se desvirtúa la observación teniendo en cuenta que frente a la transferencia de conocimiento del contratista hacia la entidad, se solicitaba explícitamente en el contrato que eran 30 horas de capacitación para 5 personas, no se evidencia que la capacitación haya sido impartida en los términos señalados.

Frente a los informes de interventoría nuevamente se adjuntan los mismos que se encuentran en el expediente junto con soportes magnéticos de gestión de la supervisión a la interventoría, sin embargo, se observa que por ejemplo el libro de obra no corresponde a un seguimiento de la interventoría, sino corresponde a un documento elaborado por el contratista de obra sin visto bueno de la interventoría.

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

*3.1.3.17 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de seguimiento por parte de la interventoría e IDIGER frente a la cancelación de la*

*contribución parafiscal al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC) dentro del contrato de obra 416 de 2017*

Se ejecutó el contrato de obra 416 de 2017 cuyo objeto fue: “Contratar la adecuación física y de seguridad de la red eléctrica, de datos e impresión del centro de monitoreo y necesarios para su puesta en producción”.

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

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

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

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

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

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

*2. Liquidación presuntiva:*

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

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

(...)

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

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

Efectuada la respectiva revisión documental del expediente del Contrato de Obra No. 416 de 2017, no se evidencian pagos al Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción – FIC, así como tampoco se evidenció que la interventoría realizará requerimientos al respecto. De otro lado, se observa que la entidad durante la vigencia 2018, liquidó el contrato de obra, sin tener certeza del pago del FIC.

Las diferencias se presentan por deficiencias en el control de las obligaciones tanto del contrato de obra como de la interventoría, dado que para el caso reportado se observa que existe una obligación en el contrato de interventoría, que estableció: *“Apoyar, asistir y asesorar al IDIGER en todos los asuntos de orden técnico, financiero, legal, administrativo y ambiental que se susciten durante la ejecución del contrato de obra.”*, situación que no se cumplió a cabalidad.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el Decreto 2375 de 1974, en el Artículo 4 del Decreto reglamentario 083 de 1976 y la Resolución 01449 de 2012 del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), minutas

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

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, no se aceptan los argumentos de la entidad. Frente al pago del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción FIC se informó que es el SENA quien debe adelantar las acciones necesarias para que los empleadores cumplan con la obligación, sin embargo lo anterior, no exime a IDIGER de verificar que los contratistas que tienen a cargo empleados para la construcción cancelen la contribución.

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

#### *3.1.3.18 Hallazgo administrativo por deficiencia en los controles de la supervisión y falencias en la planeación de los contratos de logística 345 de 2014 y 290 de 2018*

En el mes de junio de 2014, la administración suscribió estudio previo con el objeto de: *“contratar el apoyo logístico, humano y los servicios complementarios para la realización y participación en actividades institucionales y eventos comunitarios de gestión de riesgo”*

El contrato se suscribió el 05 de agosto de 2014, con la firma A&C LOGÍSTICA & PRODUCCIÓN DE EVENTOS LTDA, por un valor de \$253.300.000 y un plazo de 8 meses o hasta agotar recursos.

Igualmente la administración celebró el contrato de prestación de servicios No. 290 de 2018, el cual fue celebrado con la Caja de Compensación Familiar Compensar y tuvo inicio el día 03 de septiembre del año 2018.

El objeto del contrato señaló lo siguiente: *“Prestar los servicios de apoyo logístico y complementarios al IDIGER para la realización de actividades institucionales y comunitarias en el marco de la gestión de riesgos y cambio climático”, con el fin de “desarrollar eventos y reuniones desde las diferentes dependencias que componen la Entidad, relacionadas con jornadas académicas, divulgativas y de experiencia, que han permitido llegar tanto a la comunidad como a los demás actores con los que se relaciona la*

*misma, inclusive aquellos internacionales que desde su conocimiento han aportado para robustecer el Sistema y al mismo IDIGER”.*

Este Órgano de Control en la revisión documental del expediente contractual, encontró deficiencias en la elaboración de la matriz de riesgos y en la omisión de presentación de informe y soportes por parte del contratista que evidencie la ejecución del objeto contractual.

En primer lugar, en las estipulaciones contractuales no se observa que la entidad señale el procedimiento o plan de acción a ejecutarse cuando los refrigerios o almuerzos son solicitados al contratista y no se utilizan en su totalidad por cuanto no asisten al evento la totalidad de personas planeadas. Lo anterior genera una actuación antieconómica toda vez que la entidad puede pagar valores superiores a lo realmente requerido.

Por otro lado, no existe en el estudio previo, pliego de condiciones o contrato, obligación contractual que exija al contratista presentar informe de actividades y soportes del mismo que evidencie la ejecución del contrato, ya sea planillas de asistencia o registro fotográfico que compruebe la efectiva prestación del servicio, lo cual dificulta la labor del supervisor y de los entes de control para determinar el cumplimiento del objeto, las cantidades ejecutadas y valores cancelados.

Lo anteriormente descrito, conlleva al incumplimiento del principio de economía, planeación y transparencia, igualmente vulnera los literales a), b), c), e) y f) de la Ley 87 de 1993.

### **Análisis de la Respuesta:**

En la respuesta presentada por la Administración en su oficio radicado bajo el número 2019EE4538 de fecha 08 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, el IDIGER señaló que no existió violación al principio de planeación y que por ser contratos que principalmente realizan suministro de alimentos y salones no requieren de informe mensual de actividades.

De conformidad con lo expuesto, este Ente de Control difiere de lo expuesto, toda vez que la función de todo supervisor consiste en realizar seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto contractual, lo cual no es posible realizar sin los soportes adecuados.

Igualmente hay que precisar que el objeto del contrato no es el suministro de elementos, sino la prestación de un servicio, el cual tiene actividades que requieren el soporte dentro de su ejecución.

Por otro lado, el mantener los contratos de prestación de servicios sin soportes que acrediten el cumplimiento, imposibilita a los Entes de Control y ciudadanía a realizar la respectiva verificación de los recursos invertidos, toda vez que no hay certeza de su cumplimiento.

Por último, el contrato debe ser claro y preciso y es pertinente determinar desde la etapa de planeación los hechos previsible, con el fin de mitigar los riesgos que se presenten, con el fin de que la administración no actúe de manera discrecional.

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

### 3.1.4 Factor Gestión presupuestal

El resultado de la evaluación del factor de gestión presupuestal se enfocó en la gestión y resultados respecto de la liquidación, preparación, ejecución y control del presupuesto, a través de la verificación de la oportunidad y exactitud de las cifras, así como del cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal.

#### 3.1.4.1 Alcance y muestra de la auditoría.

De acuerdo al análisis de la ejecución presupuestal de la vigencia 2018, se seleccionaron principalmente los rubros que presentan la más baja ejecución de ingresos y gastos del Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático-IDIGER y Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá-FONDIGER, tanto en compromisos al finalizar la vigencia, como en los giros; así mismo, se evaluaron los pasivos exigibles, reservas presupuestales y cuentas por pagar del IDIGER.

Además, para la revisión presupuestal se tomaron aquellos proyectos de inversión con la más baja ejecución del presupuesto de la muestra seleccionada que tienen concordancia con la misión de la entidad así: 1172-3 “Elaborar 14 documentos de estudios y/o diseños de obras de Reducción de Riesgo para el Distrito Capital”; 1172-4 “Emitir 4.697 documentos técnicos de amenaza y/o riesgo a través de conceptos y/o diagnósticos técnicos”; 1158-2 “Construir 16 Obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo”; 158-3 “Promover para 2.500.000 habitantes la

gestión en riesgo y adaptación al cambio climático a través de acciones de comunicación, educación y participación”; 1178-4 “Asesorar y/o conceptuar 6.000 Planes de Contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad”; 1178-6 “Garantizar la coordinación del 100% de las emergencias en el marco de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias”; 1166-1 “Formular e implementar el 100% de los planes de trabajo definidos para el fortalecimiento de la función administrativa y el desarrollo institucional” y 1166-2 “Implementar y mantener el 100% la provisión de bienes y servicios de soporte a todas las áreas que conforman la Entidad”.

Para el análisis de este factor se debe precisar, que los recursos utilizados para el manejo de la entidad son obtenidos de (2) dos presupuestos independientes, para lo cual se evaluará en primera instancia la gestión del presupuesto disponible del IDIGER, que al finalizar la vigencia 2018 registró la suma de \$41.906.731.000 y el del FONDIGER, que a 31 de diciembre de 2018 fue de \$479.007.049.791, para un total de \$520.913.750.791.

### 3.1.4.2 Presupuesto y Ejecución de ingresos de IDIGER

Mediante Acuerdo 694 de 2017 del Concejo de Bogotá y Decreto 816 de la Alcaldía Mayor de Bogotá del 28 de diciembre de 2017, se expidió y liquidó el presupuesto anual de rentas e ingresos y de gastos e inversiones de Bogotá Distrito Capital, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2018, del cual le correspondió al IDIGER la siguiente cifra:

**Cuadro No. 44**  
**Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones del Instituto**  
**Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático-IDIGER**

Cifras en pesos

RUBRO	RECURSOS ADMINISTRADOS	TRANSFERENCIAS NACIÓN	TOTAL
<b>Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos</b>			
Recursos de Capital	\$1.676.624.000		\$1.676.624.000
Total Rentas e Ingresos	<b>\$1.676.624.000</b>	0	<b>\$1.676.624.000</b>
<b>Presupuesto Anual de Gastos e Inversiones</b>			
RUBRO	RECURSOS ADMINISTRADOS	APORTES DISTRITO	TOTAL
Gastos de Funcionamiento	0	\$17.089.787.000	\$17.089.787.000
Servicio de la deuda	0	0	0
Inversión	<b>\$1.676.624.000</b>	\$23.489.320.000	\$25.165.944.000
Total Gastos e Inversiones	<b>\$1.676.624.000</b>	<b>\$40.579.107.000</b>	<b>\$42.255.731.000</b>

Fuente: Acuerdo 694 y Decreto 816 del 28 de diciembre de 2017.

El presupuesto inicial de rentas e ingresos del IDIGER para la vigencia 2018, fue por la suma de \$42.255.731.000, de los cuales 96.03% (\$40.579.107.000) corresponde a los aportes de la Administración Central y el 3.97% (\$1.676.624.000) provienen de Recursos de Capital.

A través del Decreto 259 de 30 de abril de 2018, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, se redujo en \$349.000.000 el presupuesto inicialmente asignado. Así mismo, se presentaron traslados presupuestales por \$188.460.414, como sustitución de recursos entre los rubros vigencias anteriores-pasivos exigibles y recursos pasivos exigibles del presupuesto actual, según Resoluciones No. 274 de 18 de junio de 2018; No. 285 de 22 de junio de 2018 y No. 300 de 04 de julio 2018.

En este orden de ideas, con la reducción de los \$349.000.000, se registró un presupuesto definitivo para el año 2018 de \$41.906.731.000, como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 45**  
**Presupuesto definitivo vigencia 2018 IDIGER**

Cifras en pesos

NOMBRE DE LA CUENTA	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES ACUMULADAS	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PARTICIPACION DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO	VARIACION RELATIVA
INGRESOS	1,676,624,000.00	0.00	1,676,624,000.00	4.0%	0.00
<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>	1,676,624,000.00	0.00	1,676,624,000.00		<b>0.00</b>
RECURSOS DEL BALANCE	1,676,624,000.00	0.00	1,676,624,000.00		0.00
Otros recursos del balance	1,676,624,000.00	0.00	1,676,624,000.00		0.00
Otros recursos del balance con destinación específica	1,676,624,000.00	0.00	1,676,624,000.00		0.00
Otros recursos del balance de libre destinación					
<b>TRANSFERENCIAS</b>					
ADMINISTRACION CENTRAL	40,579,107,000.00	349,000,000.00	40,230,107,000.00	96.0%	0.86
Aporte ordinario	40,367,578,000.00	349,000,000.00	40,018,578,000.00		0.86
Vigencia	40,367,578,000.00	537,460,414.00	39,830,117,586.00		1.33
Vigencia anterior		188,460,414.00	188,460,414.00		
Recursos Pasivos exigibles		188,460,414.00	188,460,414.00		
Participación ingresos corrientes del Distrito	211,529,000.00		211,529,000.00		0.00
Vigencia anterior	211,529,000.00		211,529,000.00		0.00

NOMBRE DE LA CUENTA	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES ACUMULADAS	PRESUPUESTO DEFINITIVO	PARTICIPACION DEL TOTAL DEL PRESUPUESTO	VARIACION RELATIVA
TOTAL RENTAS E INGRESOS	42,255,731,000.00	349,000,000.00	41,906,731,000.00	100.0%	

Fuente: Ejecución presupuestal rentas e ingresos 31-12-2018 PREDIS y cálculos Subdirección de Ambiente.

En cuanto al recaudo, del total presupuestado se captaron recursos por \$29.963.721.892, equivalentes en términos relativos al 71.50%. Esto debido al bajo ingreso obtenido en los aportes ordinarios, que provienen de las Transferencias de la Administración Central.

Los Recursos de Capital tuvieron un recaudo del 116.53% (\$1.953.732.000). Se recibieron recursos por \$1.676.624.000 producto de dos (2) convenios, uno con la Caja de Vivienda y el otro con la Alcaldía de Suba, por valores de \$1.482.103.000 y \$194.521.000 respectivamente. Adicionalmente, por la situación financiera en la cuenta bancaria de recursos propios se obtuvieron rendimientos financieros por \$277.108.000 incorporados a los ingresos de la entidad.

**Cuadro No. 46**  
**Recaudo del presupuesto IDIGER 2018**

Cifras en pesos

CONCEPTO	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES	PRESUPUESTO DEFINITIVO	% PARTICIPACION EN TOTAL INGRESOS	RECAUDO ACUMULADO	% RECUADO
Recursos de Capital (otros recursos de capital)	1.676.624.000	0	1.676.624.000	4,00	1.953.732.000	116,53
Transferencias Administración Central-Aporte ordinario.	40.579.107.000	349.000.000	40.230.107.000	96,00	28.009.989.892	69,62
<b>TOTAL</b>	<b>42.255.731.000</b>	<b>349.000.000</b>	<b>41.906.731.000</b>	<b>100,00</b>	<b>29.963.721.892</b>	<b>71,50</b>

Fuente: Ejecución presupuestal rentas e ingresos 31-12-2018 PREDIS y cálculos Subdirección de Ambiente.

De acuerdo al cuadro anterior, quedaron pendientes por transferir \$12.220.117.108, parte de los cuales cubrirán las reservas presupuestales constituidas a 31 de diciembre de 2018 por un monto de \$9.487.743.661 (24%) y las cuentas por pagar por valor de \$2.045.514.708

**3.1.4.3 Presupuesto y Ejecución de Gastos e Inversión**

Para la vigencia 2018 el IDIGER apropió un presupuesto inicial de gastos e inversión por \$42.255.731.000, presentando modificaciones de reducción por valor de \$349.000.000 (contra crédito: gastos de inversión: proyecto 1158 \$326.000.000

contra crédito: gastos de funcionamiento: mantenimiento de la entidad: \$23.000.000), para un total disponible de \$41.906.731.000. De estos recursos se asignaron \$17.066.787.000 para gastos de funcionamiento y \$24.839.944.000 para inversión, valores que corresponden al 40.73% y 59.27%, respectivamente del presupuesto apropiado.

Durante la vigencia de 2018, se expedieron diferentes actos administrativos que respaldan la reducción y las modificaciones de traslados presupuestales que se realizaron en la entidad, y que fueron objeto de verificación por parte de esta auditoría, encontrando que cada una de éstas, tanto en el presupuesto de gastos e inversión, así como en el de ingresos, están debidamente soportadas en sus registros, tanto en el PREDIS como en el SIVICOF. Se evidenciaron trece (13) modificaciones, las cuales se relacionan a continuación:

**Cuadro No. 47**  
**Modificaciones Presupuestales Ingresos Gastos e Inversiones**

Cifras en pesos

No.	Acto administrativo	Tipo modificación	Valor
1	Decreto 259 de 2018	Reducción de gastos de funcionamiento e inversión	\$349.000.000
2	Acuerdo 04 de 2018	Traslado gastos de inversión	\$76.232.000
3	Resolución 217 de 2018	Traslado gastos de funcionamiento	\$6.500.000
4	Acuerdo 002 de 2018	Traslado gastos de funcionamiento	\$45.466.700
5	Resolución 391 de 2018	Traslado gastos de inversión y de rentas e ingresos.	\$ 1.102.188
6	Resolución 419 de 2018	Traslado gastos de funcionamiento	\$ 72.818.227
7	Resolución 274 de 2018	Traslado gastos de inversión y de rentas e ingresos.	\$ 168.276.414
8	Resolución 230 d 2018	Traslado gastos de funcionamiento	\$ 8.071.788
9	Resolución 300 de 2018	Traslado gastos de inversión y de rentas e ingresos.	\$ 20.184.000
10	Resolución 930 de 2018	Traslado gastos de funcionamiento	\$ 516.959.240
11	Acuerdo 006 de 2018	Traslado gastos de inversión	\$ 2.620.000.000
12	Resolución 800 de 2018	Traslado gastos de funcionamiento	\$ 63.140.397
13	Resolución 770 de 2018	Traslado gastos de funcionamiento	\$ 42.000.000

Fuente: Oficio IDIGER – FONDIGER 2019EE268 del 10-01-2019

La entidad entre las vigencias 2017 y 2018 presentó crecimiento en su presupuesto de gastos e inversión en un porcentaje del 4.89%, donde se observa que los gastos de inversión directa crecieron en un 8.85% y el rubro de pasivos exigibles decreció en un 30.82%, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 48**  
**Comparativo Presupuesto Gastos e Inversión - Vigencias 2017-2018**

Cifras en pesos

PRESUPUESTO	DISPONIBLE 2018	DISPONIBLE 2017	VARIACION ABSOLUTA (\$)	VARIACION RELATIVA (%)
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	17.066.787.000	16.921.033.000	145.754.000	0,86

PRESUPUESTO	DISPONIBLE 2018	DISPONIBLE 2017	VARIACION ABSOLUTA (S)	VARIACION RELATIVA (%)
Servicios personales	15.162.787.000	15.049.433.000	113.345.000	0,75
Gastos generales	1.904.000.000	1.871.600.000	32.400.000	1,73
GASTOS DE INVERSION	24.839.944.000	23.030.954.025	1.808.989.975	7,85
Inversión directa	24.438.852.398	22.451.161.461	1.987.690.937	8,85
Pasivos exigibles	401.091.602	579.792.564	-178.700.962	30,82
TOTAL	41.906.731.000	39.951.987.025	1.954.743.975	4,89

Fuente: Ejecuciones presupuestales SIVICOF-2017-2018

### Gastos de Funcionamiento

El IDIGER durante la vigencia 2018 apropió recursos por un monto de \$17.066.787.000, cuya ejecución ascendió al 97.65%, es decir \$16.666.050.784. Se efectuaron giros por \$16.258.246.116 que equivalen a un 97.50% del valor ejecutado y \$407.804.668, es decir, el restante 2.50% quedaron como reservas presupuestales.

En los Gastos de Funcionamiento se pudo observar que el rubro con mayor participación fue Servicios personales, con una asignación inicial de \$15.162.787.000, de la cual se ejecutaron \$14.880.866.777 (el 98.14%), valor girado en su totalidad. La distribución de estos recursos se destinó principalmente al pago de los Sueldos de Personal de Planta, así como a los estipendios relacionados con la nómina y para amparar los Aportes Patronales derivados de la misma.

En lo relacionado al rubro de Gastos Generales, se apropiaron \$1.904.000.000 y su ejecución correspondió al 93,76%, es decir \$1.785.184.007, los giros efectuados fueron por \$1.377.379.339 alcanzando un cumplimiento del 77.15%, frente al presupuesto ejecutado (\$1.785.184.007), quedando reservas por \$407.804.668, es decir el 22.85%.

El ítem más representativo al interior de los Gastos Generales corresponde a la adquisición de servicios, cuyos recursos aforados fueron \$1.666.141.116 que representan el 87.51%, su ejecución fue del 93.15%, destinados esencialmente a mantenimiento y reparaciones, seguros y servicios públicos, entre otros, seguido en importancia el ítem adquisición de bienes con un presupuesto disponible de \$230.006.884 y una ejecución del 98.56%, gastos enfocados a la compra de computadores y finalmente en Otros Gastos Generales se apropiaron \$7.852.000.

### Gastos de Inversión

El presupuesto inicial asignado a Gastos de Inversión para la vigencia de 2018 fue de \$25.165.944.000, rubro que se redujo en \$326.000.000 por el *Decreto 259 de 30 de abril de 2018 "Por medio del cual se efectúa una reducción en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones de Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1o de enero y el 31 de diciembre de 2018"* por consiguiente, el presupuesto vigente quedó en \$24.839.944.000, rubro que creció con respecto a la vigencia de 2017 en un 4.89%. Globalmente alcanzó un cumplimiento del 92,07%, es decir \$22.870.477.977, de los cuales \$13.790.538.984 son giros que equivalen al (60,30%) del valor ejecutado y \$9.079.938.993 son reservas.

Los recursos destinados a Inversión Directa se contabilizaron al finalizar la vigencia en \$24.438.852.398, presentando una ejecución del 92,31%, es decir \$22.559.690.893, distribuidos en los 4 proyectos de inversión del “*Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos*”, como se describe a continuación:

**Cuadro No. 49**  
**Presupuesto de Inversión Vigencia 2018 Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos 2016-2010” - Ejecución por Proyectos en el IDIGER**

Cifras en pesos

PROYECTOS	PRESUPUESTO	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% EJECUCIÓN GIROS
Proyecto 1158: Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	11.407.115.586	9.714.140.347	85,16	3.992.670.872	35,00
Proyecto 1172: Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático	3.576.411.000	3.548.115.728	99,21	2.647.157.714	74,02
Proyecto 1178: Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres	3.479.996.000	3.324.463.748	95,53	2.032.976.169	58,42
Proyecto 1166: Consolidación de la gestión pública eficiente del IDIGER, como entidad	5.975.329.812	5.972.971.070	99,96	4.806.947.145	80,45

PROYECTOS	PRESUPUESTO	COMPROMISOS	% EJECUCIÓN	GIROS	% EJECUCIÓN GIROS
coordinadora del SDGR - CC.					
<b>TOTAL INVERSIÓN</b>	<b>24.438.852.398</b>	<b>22.559.690.893</b>	<b>92,31</b>	<b>13.479.751.900</b>	<b>55,16</b>

Fuente: Ejecuciones presupuestales SIVICOF-2018

De los recursos asignados para la vigencia 2018, se comprometieron \$22.559.690.893, de los que efectivamente se realizaron desembolsos por \$13.479.751.900 equivalentes al 55.16%, el restante 37.15% quedó registrado en reservas., el restante 7,69% corresponde a presupuesto no ejecutado.

De acuerdo a los giros efectuados durante la vigencia fiscal, según el cuadro anterior, se observan deficiencias en la planeación y gestión oportuna de los recursos en dos (2) de los cuatro (4) proyectos de “Bogotá Mejor para Todos”, especialmente en los Proyectos de Inversión “1158-Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático”, y “1178- Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres” cuyos giros en la vigencia fueron por 35% y 58.42% respectivamente.

#### 3.1.4.4 Cierre Presupuestal

##### 3.1.4.4.1 Cuentas por Pagar a 31 de Diciembre de 2017.

Las Cuentas por Pagar, constituidas por la entidad al cierre de la vigencia 2017 por \$2.182.778.169 reportaron un cumplimiento del 100,0%, es decir, se giraron en su totalidad en la vigencia 2018.

##### 3.1.4.4.2 Cuentas por Pagar a 31 de Diciembre de 2018.

Las Cuentas por Pagar en virtud del cierre presupuestal realizado por la entidad y reportadas a la Contraloría de Bogotá fueron de \$2.045.514.708, cifra verificada en los soportes colocados a disposición en el proceso auditor, que será pagada durante la vigencia de 2019.

##### 3.1.4.4.3 Reservas Presupuestales Constituidas a 31 de diciembre de 2017.

La entidad constituyó reservas presupuestales a 31 de diciembre de 2017, por valor de \$8.083.422.463, de las cuales se anularon \$55.783.324, quedando un total de \$8.027.639.319, dichas anulaciones en su mayoría son producto de los saldos a favor de la entidad que se generaron una vez se realizaron las actas de liquidación de los contratos.

Durante la vigencia de 2018 se giraron \$7.914.304.632 y quedó un saldo de \$113.334.686, valor último que de acuerdo a lo verificado por parte de este ente de control, se ve reflejado en el acta de fenecimiento de reservas presupuestales de 2018, constituyéndose como pasivos exigibles para ser cancelados durante el 2019.

#### 3.1.4.4.4 Reservas Presupuestales Constituidas a 31 de diciembre de 2018.

El IDIGER al cierre de la vigencia 2018, constituyó 229 reservas presupuestales que suman \$9.487.743.661, (30 corresponden a Gastos de Funcionamiento por \$407.804.668 y 199 al Presupuesto de Inversión por \$9.079.938.993), como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 50**  
**Reservas Presupuestales Constituidas a 31-12-2018 y 31-12-2017**

Cifras en pesos

CONCEPTO	No. DE BENEFICIARIOS	VALOR DE LA RESERVA 2018	No. DE BENEFICIARIOS	VALOR DE LA RESERVA 2017
Gastos de funcionamiento	30	407.804.668	26	708.483.367
Inversión	199	9.079.938.993	238	7.209.655.296
<b>TOTAL</b>	<b>229</b>	<b>9.487.743.661</b>	<b>264</b>	<b>8.027.639.319</b>

Fuente: Oficio IDIGER-FONDIGER 2019EE268 del 10-01-2019; Informe Final de Auditoría de Regularidad IDIGER Vigencia 2017.

Las reservas presupuestales constituidas en la vigencia 2017, representaron un 20,23% de la asignación presupuestal disponible y para la vigencia 2018 se incrementó al 28,30%. De la misma manera se observa, que la variación relativa entre las dos últimas vigencias, se incrementó en un 18,19%.

Cabe resaltar que en lo relacionado a inversión, el proyecto “1158-Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático” con la mayor asignación de recursos para la vigencia (\$11.407.115.586) con una ejecución de \$9.714.140.347, registra el mayor valor de constitución de reservas por \$5.721.469.475, lo que demuestra la baja ejecución en giros que fue del 35%.

#### 3.1.4.4.5 Pasivos exigibles ejecutados en el 2017

Para la vigencia 2018, la entidad apropió recursos para Pasivos exigibles por \$211.529.000, los cuales fueron adicionados en \$189.562.602 (valor para efectuar la legalización de unos predios que se adquirieron al finalizar la vigencia de 2016), para un presupuesto disponible de \$401.091.602. De este valor se giraron \$310.787.084 cuya participación corresponde al 77.49%.

A primero de enero de 2018, los Pasivos exigibles de la entidad acumulados de vigencias anteriores, ascendían a \$473.199.786. Durante el año se gestionaron \$337.149.256 (se giraron \$310.787.084 y se anularon \$26.362.172), quedando un saldo a 31 de diciembre por \$136.050.530, que será ejecutado en la vigencia 2019.

#### 3.1.4.4.6 Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC- 2018.

1. El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), se define como un instrumento de administración financiera mediante el cual se verifica y aprueba el monto máximo mensual de fondos disponibles para las entidades financiadas con los recursos del Distrito.<sup>26</sup>
2. El propósito es armonizar los ingresos de la administración con los pagos de los compromisos adquiridos por las entidades y proyectar el monto de recursos disponibles a partir de la estacionalidad de los ingresos y los pagos proyectados mensualmente.<sup>27</sup>

El IDIGER, dando cumplimiento a lo señalado en los artículos 55 al 57 del Decreto No 714 de 1996, Resolución SDH N°0191 del 22 septiembre de 2017, Resolución DDT No-295 de 24 de noviembre de 2017 y la Circular DDT 10 de 25 de septiembre de 2018, realizó las programaciones mensuales reportando al final de la vigencia de 2018, una ejecución del 66,84%, tal como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 51**  
**Programa Anual Mensualizado de Caja IDIGER a 31 de Diciembre de 2018**

Cifras en pesos

CÓDIGO RUBRO	DESCRIPCIÓN RUBRO	PRESUPUESTO	REZAGO	NO EJECUTADO	APROBADO AÑO	EJECUCIÓN AÑO
311010100000000	Sueldos Personal de Nómina	6.052.580.689	0	0	6.052.580.689	6.036.832.033
311010400000000	Gastos de Representación	303.142.525	0	0	303.142.525	302.650.946
311010500000000	Horas Extras, Dominicales, Festivos, Recargo Nocturno y Trabajo Suplementario	101.066.017	0	0	101.066.017	101.062.884

<sup>26</sup> <http://www.shd.gov.co/shd/programa-anual-mensualizado-caja>

<sup>27</sup> ibidem

CÓDIGO RUBRO	DESCRIPCIÓN RUBRO	PRESUPUESTO	REZAGO	NO EJECUTADO	APROBADO AÑO	EJECUCIÓN AÑO
311010800000000	Bonificación por Servicios Prestados	174.486.418	0	0	174.486.418	173.524.463
311011100000000	Prima Semestral	863.276.259	0	0	863.276.259	863.276.259
311011300000000	Prima de Navidad	782.730.107	22.031.343	0	782.730.107	754.319.830
311011400000000	Prima de Vacaciones	449.385.402	0	0	449.385.402	448.384.341
311011500000000	Prima Técnica	1.888.600.129	0	0	1.888.600.129	1.884.062.092
311011600000000	Prima de Antigüedad	25.317.187	0	0	25.317.187	25.196.479
311012100000000	Vacaciones en Dinero	188.288.379	0	0	188.288.379	188.288.379
311012600000000	Bonificación Especial de Recreación	38.375.493	0	0	38.375.493	38.287.212
311012800000000	Reconocimiento por Permanencia en el Servicio Público	52.830.560	0	0	52.830.560	51.476.508
311029900000000	Otros Gastos de Personal	42.000.000	0	0	42.000.000	42.000.000
311030101000000	Cesantías Fondos Privados	372.516.549	0	0	372.516.549	92.336.118
311030102000000	Pensiones Fondos Privados	523.932.160	0	0	523.932.160	462.771.080
311030103000000	Salud EPS Privadas	768.319.990	0	0	768.319.990	685.017.840
311030104000000	Riesgos Profesionales Sector Privado	344.345.840	0	0	344.345.840	306.452.000
311030105000000	Caja de Compensación	477.709.925	0	0	477.709.925	382.472.100
311030201000000	Cesantías Fondos Públicos	556.915.300	0	0	556.915.300	146.104.611
311030202000000	Pensiones Fondos Públicos	561.235.380	0	0	561.235.380	502.927.360
311030206000000	ICBF	349.817.725	0	0	349.817.725	279.282.000
311030207000000	SENA	245.858.075	0	0	245.858.075	198.835.800
311030209000000	Comisiones	56.891	0	0	56.891	0
312010200000000	Gastos de Computador	176.458.514	0	33.752.768	176.458.514	69.571.504
312010300000000	Combustibles, Lubricantes y Llantas	7.000.000	7.000.000	0	7.000.000	0
312010400000000	Materiales y Suministros	46.548.370	6.946.264	19.053.069	46.548.370	10.080.335
312020100000000	Arrendamientos	18.716.524	3.921.176	3.811.999	18.716.524	7.733.170
312020200000000	Viáticos y Gastos de Viaje	4.567.160	0	0	4.567.160	4.567.160

CÓDIGO RUBRO	DESCRIPCIÓN RUBRO	PRESUPUESTO	REZAGO	NO EJECUTADO	APROBADO AÑO	EJECUCIÓN AÑO
312020300000000	Gastos de Transporte y Comunicación	147.543.951	84.063.323	1.440.253	147.543.951	62.040.375
312020400000000	Impresos y Publicaciones	420.000	0	40.950	420.000	379.050
312020501000000	Mantenimiento Entidad	545.478.349	124.943.660	77.188.833	545.478.349	340.218.312
312020601000000	Seguros Entidad	349.140.397	12.518.475	10.621.591	349.140.397	326.000.329
312020801000000	Energía	231.441.000	2.429.050	24.522.957	231.441.000	204.488.993
312020802000000	Acueducto y Alcantarillado	20.000.000	0	0	20.000.000	19.567.420
312020803000000	Aseo	4.700.000	241.601	716.561	4.700.000	3.025.277
312020804000000	Teléfono	46.000.000	0	0	46.000.000	40.318.120
312020901000000	Capacitación Interna	19.024.900	14.300.000	0	19.024.900	4.724.900
312021000000000	Bienestar e Incentivos	171.414.000	29.442.112	8.758.743	171.414.000	99.289.164
312021200000000	Salud Ocupacional	107.694.835	29.131.028	19.756.353	107.694.835	55.209.454
312030200000000	Impuestos, Tasas, Contribuciones, Derechos y Multas	1.352.000	0	0	1.352.000	1.352.000
312030300000000	Intereses y Comisiones	6.500.000	1.421.328	0	6.500.000	5.078.672
3311501041158110	110 - Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	11.407.115.586	4.537.884.256	1.233.004.098	9.806.723.586	3.739.392.219
3311501041172110	110 - Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático	3.576.411.000	702.623.683	150.397.603	3.500.179.000	2.450.583.419
3311501041178110	110 - Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres	3.479.996.000	1.201.327.125	242.735.306	3.479.996.000	1.847.412.207
3311507421166180	185 - Consolidación de la gestión pública eficiente del IDIGER, como entidad coordinadora del SDGR - CC	5.975.329.812	1.148.163.649	11.219.018	5.975.329.812	4.443.250.393
334000000000000	PASIVOS EXIGIBLES	401.091.602	25.132.103	65.172.415	401.091.602	310.787.084
<b>TOTALES</b>		<b>41.906.731.000</b>	<b>7.953.520.176</b>	<b>1.902.192.517</b>	<b>40.230.107.000</b>	<b>28.010.629.892</b>

Fuente: Información suministrada por el IDIGER

En el Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC, de la vigencia 2018, la entidad presentó una ejecución de \$28.010.629.892 y un rezago por \$7.953.520.176. Adicional a ello, se dejaron de ejecutar recursos por \$1.902.192.517,

Por lo anterior, se hace necesaria una planeación más precisa en las proyecciones de la ejecución presupuestal y de pagos, como parte del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC y por ende una gestión más eficaz y eficiente de los

recursos programados, debido a que esta situación impacta en la ejecución y en el cumplimiento de las metas de los proyectos, así como en la misión de la entidad.

#### *3.1.4.5 Vigencias Futuras para el 2017*

La entidad certificó a través del radicado No.2019EE999 con fecha 04-02-2019, no haber constituido vigencias futuras durante la vigencia fiscal 2018, soporte allegado por la oficina responsable del presupuesto del IDIGER, durante la ejecución del proceso auditor.

#### *3.1.4.6. Análisis Presupuestal del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático- FONDIGER.*

##### Normatividad

*Mediante el Decreto 174 del 30 de abril de 2014 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se reglamenta el funcionamiento del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C., - FONDIGER -.<sup>28</sup>*

*Con la Resolución 611 del 31 de diciembre de 2015 del IDIGER se adoptan los procedimientos para la Administración y Manejo de Recursos del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático – FONDIGER -.<sup>29</sup>*

##### *3.1.4.6.1. Presupuesto y Ejecución de ingresos de FONDIGER*

*Mediante el Acuerdo 001 de 21 de diciembre de 2017, “Por el cual se incorporan saldos y rendimientos financieros al proyecto de presupuesto del Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático, D.C. – FONDIGER para 2018, se aprueba este presupuesto, y la distribución y asignación de estos recursos”.*

Este acto administrativo inicialmente se informa el valor de la transferencia de recursos del Distrito por valor de \$57.125.932.000, luego incorporó saldo de presupuesto por valor de \$60.167.914.867 e incorporación de rendimientos financieros por \$17.468.534.634 y finalmente en su Artículo 3º aprobó el presupuesto de FONDIGER para el año 2018, por la suma de \$134.762.381.501, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

---

<sup>28</sup> Informe Final de Auditoría de Regularidad 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

<sup>29</sup> Ibídem

**Cuadro No. 52**  
**Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos del Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático-IDIGER. Vigencia 2018**

Cifras en pesos

CONCEPTO	FUENTE	VALOR
Transferencias SDH 2018	15-05.% Tributarios 432- Reaforo 0.5% Tributarios Rendimientos financieros Capital acumulado 2013-2015	57.125.932.000
Saldos para reasignar	1% ley 99/93	57.943.035.409
	15-05.% Tributarios 373- Recursos Balance 12- Otros Distrito	2.224.879.458
Rendimientos Financieros	1% ley 99/93	6.951.754.283
	15-05.% Tributarios 373- Recursos Balance 12- Otros Distrito 432- Reaforo 0.5% CONFIS	10.516.780.351
	<b>TOTAL</b>	<b>134.762.381.501</b>

Fuente: Acuerdo 001 de 21 de diciembre de 2017.

Los recursos acumulados de las vigencias anteriores más el presupuesto asignado del año 2018, suman un total definitivo de \$479.007.049.791, los cuales al final de la vigencia mostraron un recaudo del 99.90%, procedentes de Transferencias de la Administración Central \$443.337.525.000, por incorporación de recursos de los Convenios 340 de 2016; 288/2017 y la Embajada de Dubái, el valor de \$88.259.993 y por los Recursos de Capital \$35.116.221.574, estos recursos se emplazaron a los programas de Inversión del FONDIGER así:

**3.1.4.6.2 Presupuesto y Ejecución de gastos de FONDIGER**

**Cuadro No. 53**  
**Gastos de Inversión FONDIGER a 31 de Diciembre de 2018**

Cifras en pesos

CÓDIGO	INVERSION DIRECTA	PRESUPUESTO DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS	% EJEC	GIROS	% EJEC GIROS
3.3.1	INVERSIÓN	479.007.049.791	338.608.973.732	70,69	310.404.529.643	64,80
3-3-1-1	CONOCIMIENTO DEL RIESGO Y DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO	129.635.815.672	120.325.930.079	92,82	110.224.894.496	85,03

CÓDIGO	INVERSION DIRECTA	PRESUPUESTO DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS	% EJEC	GIROS	% EJEC GIROS
3-3-1-1-100	Generación de conocimiento y actualización de los análisis de riesgos y efectos del cambio climático.	20.745.000.000	17.172.859.561	82,78	13.804.044.790	66,54
3-3-1-1-200	Reducción de la Vulnerabilidad Territorial de Bogotá, frente a riesgos y efectos del cambio climático.	108.890.815.672	103.153.070.518	94,73	96.420.849.706	88,55
<b>3-3-1-2</b>	<b>MANEJO DE EMERGENCIAS CALAMIDADES O DESASTRES</b>	<b>61.384.256.242</b>	<b>38.425.582.488</b>	<b>62,60</b>	<b>32.980.781.058</b>	53,73
3-3-1-2-100	Implementación de procesos efectivos de preparativos, respuesta y recuperación post-evento.	27.789.215.742	21.747.191.089	<b>78,26</b>	18.127.648.653	65,23
3-3-1-2-200	Atención integral oportuna, eficiente y eficaz de las situaciones de emergencia, calamidad, o desastre a través de la estrategia distrital.	33.595.040.500	16.678.391.399	<b>49,65</b>	14.853.132.405	44,21
<b>3-3-1-3</b>	<b>ADAPTACIÓN CAMBIO CLIMÁTICO</b>	<b>227.584.759.911</b>	<b>138.325.675.766</b>	<b>60,78</b>	<b>138.244.948.586</b>	<b>60,74</b>
3-3-1-3-100	Manejo integral del agua como elemento vital para la resiliencia frente a riesgos y efectos del cambio climático.	225.474.654.584	136.217.124.372	60,41	136.136.397.192	60,38
3-3-1-3-200	Sistema de Gobernanza ambiental para afrontar colectivamente los riesgos y efectos del cambio climático.	1.860.105.327	1.860.089.054	100	1.860.089.054	100

CÓDIGO	INVERSION DIRECTA	PRESUPUESTO DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS	% EJEC	GIROS	% EJEC GIROS
3-3-1-3-300	Transformación Cultural para enfrentar los riesgos y los nuevos retos del cambio climático.	250.000.000	248.462.340	99,38	248.462.340	99,38
<b>3-3-1-4</b>	<b>REDUCCIÓN DEL RIESGO</b>	<b>60.402.217.966</b>	<b>41.531.785.399</b>	<b>68,76</b>	<b>28.953.905.503</b>	<b>47,94</b>
3-3-1-4-100	Reducción de la vulnerabilidad territorial de Bogotá, frente a riesgos y efectos del cambio climático.	60.402.217.966	41.531.785.399	68,76	28.953.905.503	47,94
<b>TOTAL</b>		<b>479.007.049.791</b>	<b>338.608.973.732</b>	<b>70,69</b>	<b>310.404.529.643</b>	<b>64,80</b>

Ejecución presupuestal FONDIGER-2018

Para la vigencia 2018, los recursos acumulados para la inversión fueron \$479.007.049.791, de los cuales se ejecutaron \$338.608.973.732, cuya participación fue del 70.69%.

El comportamiento al interior del presupuesto, de acuerdo al monto de la cuantía, se resalta los siguientes rubros:

- ✓ Adaptación cambio climático con un presupuesto disponible de \$227.584.759.911, de los cuales se ejecutaron 60.78% a través de convenios con la Secretaría Distrital de Ambiente, Empresa de Acueducto y Alcantarillado, Jardín Botánico José Celestino Mutis entre otras.
- ✓ Conocimiento del Riesgo y de los efectos del cambio climático, con una asignación de \$129.635.815.672 y ejecución del 74,51% en entidades como el IDIGER, Fondo de Desarrollo de los Mártires y Jardín Botánico.
- ✓ Con menor participación el rubro Manejo de Emergencias, Calamidades o Desastres con \$61.384.256.242 y una ejecución 62.60%, gestionados por el IDIGER, y por la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP- en cumplimiento del convenio No. 06 de 2015 y las ayudas humanitarias de carácter pecuniario.

- ✓ Finalmente el rubro Reducción del Riesgo, con un aforo de \$60.402.217.966, y un cumplimiento del 68.76%, ejecutado por medio del IDIGER, Jardín Botánico y Empresa de Acueducto y Alcantarillado.

### 3.1.4.7. Cierre presupuestal

El FONDIGER por ser un Fondo, que cuenta con recursos acumulables a los que no les aplica la anualidad, no constituye Reservas presupuestales, Pasivos Exigibles ni Cuentas por pagar al final de la vigencia 2018.

### 3.1.4.8. Concepto de Gestión Presupuestal

La matriz de calificación en lo relacionado con el Factor de Gestión Presupuestal dio como resultado el 92 sobre 100, lo cual indica que la calidad de los registros y la información presentada es confiable.

## 3.2 COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS

### 3.2.1 Factor Planes programas y proyectos.

La entidad para el cumplimiento del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos 2016 -2020”, inscribió y registró 4 proyectos en el Banco de Proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación. Una vez revisada la ejecución que se presentó en el Plan de Acción reportado en el Sistema de seguimiento al Plan de desarrollo – SEGPLAN a 31 de diciembre de 2018, se evidenció el siguiente cumplimiento de las metas:

**Cuadro No. 54**  
**Cumplimiento de las Metas de los Proyectos Plan de Desarrollo**

Cifras en Millones de pesos						
No	Proyecto	Meta	Recursos		Magnitud	
			Programado \$	Ejecutado \$	Programado	Ejecutado
1172	Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático	Mantener 6 escenarios actualizados que contribuyan a fortalecer el conocimiento de riesgo y efectos del cambio climático en el Distrito Capital	536	528	6	6
		Actualizar 4 Planos normativos con la zonificación de amenazas para el Plan de Ordenamiento Territorial	0	0	0	0
		Elaborar 14 documentos de estudios y/o diseños de obras de Reducción de Riesgo para el Distrito Capital	970	961	9	7
		Emitir 4,697 documentos técnicos de amenaza y/o riesgo a través de conceptos y/o diagnósticos técnicos	1.658	1.652	1.222	1.381
		Diseñar, instrumentar y administrar 1 sistema de alerta que aborden condiciones meteorológicas, hidrológicas y geotécnicas	412	407	1	1

No	Proyecto	Meta	Recursos		Magnitud	
			Programado \$	Ejecutado \$	Programado	Ejecutado
1158	Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Reasentar 286 Familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable	3.232	1.825	60	64
		Promover para 2,500,000 habitantes la gestión de riesgos y adaptación al cambio climático a través de acciones de comunicación, educación y participación	2.129	2.129	2.500.000.00	3.826.274.00
		Construir 17 Obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo	5.966	5.710	9	6
1178	Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres	Desarrollar e implementar el 100 % de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias mediante la elaboración de documentos herramientas, instrumentos y guías para el manejo de emergencias y asesorando al 100% de las entidades del marco de actuación en los procesos de formulación, implementación y Actualización de las Estrategias Institucionales de Respuesta. (EIR)	210	210	23.62	23.62
		Capacitar 60,000 personas en acciones para el manejo de emergencias (Preparativos y Respuesta)	134	134	27.913.00	46.549.00
		Implementar y operar 1 centro Distrital Logístico y de Reserva y la central de información y telecomunicaciones del IDIGER (CITEL)	1.292	1.156	1	1
		Asesorar y/o conceptuar 6,000 planes de Contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad	536	536	1.688	1.571
		Realizar 12.000 visitas de verificación a edificaciones con sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas	393	393	3.000	3.780
		Garantizar la coordinación del 100 % de las emergencias en el marco de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias	916	897	100	100
1166	Consolidación de la gestión pública eficiente del IDIGER como entidad coordinadora del SDGR - CC	Formular e implementar 100 Por ciento de los Planes de trabajo definidos para el Fortalecimiento de la función administrativa y el desarrollo institucional.	3.385	3.383	100	98
		Implementar y Mantener 100 Por ciento la provisión de bienes y servicios de soporte a todas las áreas que conforman la Entidad	695	695	100	98
		Implementar y Mantener 100 Por ciento el Sistema Integrado de Gestión del IDIGER.	272	272	100	95
		Mantener al 100 Por ciento el funcionamiento y seguridad de los servicios del Sistema de Riesgos y Emergencias (SIRE), así como la instrumentación, las telecomunicaciones y la infraestructura tecnológica de T.I. de la entidad	1.623	1.622	100	97

Fuente: Fuente: SEGPLAN –Plan de Acción Bogotá Mejor para Todos a 31-12-2018

Se seleccionaron los proyectos y metas con mayor riesgo, según el resultado de la Matriz de Riesgo por Proyecto<sup>30</sup>; así como, los temas de impacto relacionados con la misión del IDIGER-FONDIGER y la evaluación a la gestión ambiental, en el marco de los lineamientos de la Alta Dirección vigentes. Así mismo, se tuvo en cuenta el avance del Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos 2016-2020’ por metas y recursos del SEGPLAN, de acuerdo a la información suministrada por la entidad.

<sup>30</sup> Documento elaborado por la Dirección de Estudios de Economía y Política Pública de la Contraloría de Bogotá, D.C., que contiene todos los proyectos de inversión formulados para el periodo de Plan de Desarrollo, calificados y cualificados técnicamente a través de ponderaciones, criterios y variables que los ubican en rangos de: altísimo, alto, mediano o bajo riesgo.

**Cuadro No. 55**  
**Muestra Evaluación de Planes, Programas y Proyectos**

Cifras en pesos

No. Proyecto.	Proyecto Inversión	Código Meta	Descripción meta proyecto de inversión
1172	Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático	1172-3	Elaborar 14 documentos de estudios y/o diseños de obras de Reducción de Riesgo para el Distrito Capital.
		1172-4	Emitir 4.697 documentos técnicos de amenaza y/o riesgo a través de conceptos y/o diagnósticos técnicos.
1158	Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	1158-2	Construir 16 Obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo.
		1158-3	Promover para 2.500.000 habitantes la gestión en riesgo y adaptación al cambio climático a través de acciones de comunicación, educación y participación.
1178	Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres.	1178-4	Asesorar y/o conceptualizar 6.000 Planes de Contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad.
		1178-6	6. Garantizar la coordinación del 100% de las emergencias en el marco de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias.
1166	Consolidación de la gestión pública eficiente del IDIGER, como entidad coordinadora	1166-1	Formular e implementar el 100% de los planes de trabajo definidos para el fortalecimiento de la función administrativa y el desarrollo institucional.
		1166-2	Implementar y mantener el 100% la provisión de bienes y servicios de soporte a todas las áreas que conforman la Entidad.

Fuente: Radicado IDIGER No. 2019EE357 del 14 de enero de 2019

**3.2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la baja ejecución presupuestal de los proyectos de inversión 1158 y 1178, contraviniendo el principio de anualidad y planeación establecidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.**

Como se observa en el siguiente cuadro el proyecto 1158, presentó una ejecución presupuestal del 85.16% y un 35% de giros; así mismo el proyecto 1178 presentó una ejecución presupuestal del 95.53% y 58.42% de giros.

**Cuadro No. 56**  
**Ejecución Presupuestal Proyectos de Inversión 1158 y 1178**  
**a 31 de Diciembre de 2018**

Cifras en Millones de pesos

Concepto	Presupuesto Disponible \$	Total Compromisos \$	Autorización de Giro \$	Ejecución Autorización Giros %
Proyecto 1158	11.407.12	9.714.14	3.992.67	35
Proyecto 1178	3.480.00	3.324.46	2.032.98	58.42

Fuente: IDIGER, Informe Ejecutivo de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversiones a diciembre 31 de 2018

Conforme a lo analizado, los bienes y servicios contratados no fueron recibidos a satisfacción por la entidad antes del 31 de diciembre de la vigencia fiscal, quebrantando los principios de anualidad y planeación establecidos en el artículo 3 del Decreto 4836 de 2011 “Por el cual se reglamentan las normas Orgánicas del

*Presupuesto*”; presentándose además, incumplimiento de las metas programadas para adelantar a través de estos proyectos.

En relación con la autorización de giros y el porcentaje de ejecución del mismo, para la vigencia en análisis, los proyectos de inversión con porcentajes de 35% y 58.42% inciden en el incremento de las reservas presupuestales y cuentas por pagar de los compromisos adquiridos en la vigencia 2018 para ejecutar en el año 2019.

Con lo antes expuesto, se trasgrede lo señalado en los literales j y k del artículo 3º de la Ley 152 del 15 de julio de 1994, del Congreso de Colombia. Artículos 7º, “*Del Presupuesto Anual del Distrito*”, artículo 13, “*De los Principios del Sistema Presupuestal y literales a), b) y c) del artículo 8º, De los objetivos del sistema presupuestal*”, del Decreto 714 de 1996. Artículo 3º del Decreto 4836 del 21 de diciembre de 2011 y los literales a), b), c), d), f) y h) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior, se presenta por falta de seguimiento y evaluación permanente, a la ejecución de las metas planeadas y programadas por parte de las diferentes áreas de la entidad responsables de los proyectos de inversión, lo cual trae como consecuencia el posible incumplimiento de las mismas, al no acatar íntegramente lo normado, en el sentido que el presupuesto es “(...)el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social”; como también, “servir de instrumento para el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas...”

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, la entidad presenta diferentes argumentos que incluyen diferentes fuentes normativas, sin embargo la observación hace referencia a que de acuerdo a los giros efectuados durante la vigencia fiscal, se observan deficiencias en la planeación y gestión oportuna de los recursos en los dos proyectos de “*Bogotá Mejor para Todos*”, cuyos giros en la vigencia fueron por 35% y 58.42%, cada uno.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura como hallazgo administrativo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

3.2.1.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por ejecutar recursos de los proyectos de inversión 1172, 1178, 1158 en gastos de funcionamiento, en el contrato No. 290 de 2018.

Al realizar el análisis de la contratación realizada por la Entidad durante el año 2018, se observó, que el contrato de selección abreviada No 290 de 2018, cuyo objeto fue “PRESTAR LOS SERVICIOS DE APOYO LOGÍSTICO Y COMPLEMENTARIOS AL IDIGER PARA LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES INSTITUCIONALES Y COMUNITARIAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO”, obtuvo recursos de los Proyectos de inversión 1158, 1172 y 1178 como se señala a continuación:

**Cuadro No. 57**  
**Relación proyectos de Inversión y Presupuesto designado para el Contrato 290 de 2018**

Cifras en pesos

Proyecto de inversión	Presupuesto Designado
1178	116.972.774
1158	30.000.000
1172	65.474.596
Total	212.447.370

Fuente: Radicado IDIGER 2-2019-00047 del 2019-01-02

Al evidenciar lo narrado, se solicitó indicar los eventos realizados durante la ejecución del contrato. Por medio de Radicado No. 2019EE2456 del 26 de febrero de 2019 la Entidad clasificó los proyectos de inversión y metas bajo las cuales se realizaron dichos eventos, donde se incluyeron gastos para escenarios, sedes, alimentos, bebidas entre otros.

Uno de estos eventos fue denominado “Reunión Cierre de gestión 2018”, el cual obtuvo recursos de los Proyectos de Inversión de la Entidad para su realización. La descripción de dicho evento fue “la participación de contratistas y funcionarios del IDIGER, donde cada subdirección y oficina asesora presento un informe de las principales metas, logros y actividades realizadas durante el año 2018.”, donde se generaron gastos por \$ 22.985.490<sup>31</sup> y fueron ejecutados de la siguiente manera:

<sup>31</sup> Folio 334 y 387 del expediente contractual 290 de 2018

**Cuadro No. 58**  
**Evento estándar (fiestas celebraciones y grados empresariales)**

Cifras en pesos

Concepto	Escenario	Cantidad	Valor Unitario	Valor
Parrillada internacional	Centro de Eventos Autopista Norte	230	\$40.699	\$9.360.770
Pasante consumo ilimitado de pasante por persona gaseosa agua hielo	Centro de Eventos Autopista Norte	230	\$9.900	\$2.277.000
Una entrada, recibimiento de épocas	Centro de Eventos Autopista Norte	230	\$16.500	\$3.795.000
Cerveza sin licor	Centro de Eventos Autopista Norte	230	\$7.700	\$1.771.000
Un Srv transporte bus 30 a 40 personas	Centro de Eventos Autopista Norte	230	\$649.533	\$1.299.066
Penalidad transporte bus 30 a 40 personas	Centro de Eventos Autopista Norte	230	\$185.582	\$185.582
Refrigerio Tipo 1 empacado	Sede de la empresa	30	\$10.452	\$313.560
Refrigerio Tipo 1 empacado	Sede de la empresa	30	\$10.452	\$313.560
<b>Total con IVA</b>				<b>\$22.985.490</b>

Fuente: Adaptado por el equipo auditor folio 334 y 387 del expediente contractual 290 de 2018

En relación a lo anterior, cabe señalar que los gastos de funcionamiento se definen como “las apropiaciones necesarias para atender las necesidades de las entidades y para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas y con el desarrollo de las actividades administrativas, técnicas y operativas. Comprende los gastos por servicios personales, gastos generales, y transferencias de funcionamiento (...)”<sup>32</sup>. Así mismo la Ley 617 de 2000 indica “los gastos de funcionamiento de Bogotá D.C. deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones (...)”. Subrayado fuera de texto.

A su vez los gastos de inversión se definen como “los gastos en que incurre el Distrito Capital para el desarrollo económico, social y cultural de la ciudad, es decir, aquellos que contribuyen a mejorar el bienestar de los ciudadanos y la satisfacción de sus necesidades al igual que al cumplimiento de los Planes de Desarrollo (...)”. Para el efecto, las entidades deben justificar la necesidad de los recursos distribuidos a nivel de los componentes de los

<sup>32</sup> Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital (Resolución SDH N° 191 del 22 de Septiembre de 2017)

proyectos en términos de los resultados que se alcanzarán en la vigencia programada <sup>33</sup>.  
Subrayado fuera de texto

Para lograr el seguimiento de los gastos anteriormente descritos, la Secretaría Distrital de Hacienda -SDH indica que: “realizará la revisión y análisis de la información registrada en el Sistema de Información del Presupuesto Distrital y SEGPLAN, y la información complementaria remitida respecto de los proyectos de inversión de las entidades del sector. Dicho análisis permitirá determinar el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo Distrital, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y en los Planes Maestros, en concordancia con los lineamientos de política presupuestal. Para el efecto, las entidades deben justificar la necesidad de los recursos distribuidos a nivel de los componentes de los proyectos en términos de los resultados que se alcanzarán en la vigencia programada. El análisis se basará en los siguientes aspectos”:

**Imagen No. 7**  
**Análisis de la SDH para evidenciar cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital**

a.	Cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo
b.	Prioridades definidas por el Alcalde Mayor
c.	Ejecución presupuestal histórica y de la vigencia
d.	Productos entregados
e.	Población atendida
f.	Costos unitarios de los bienes y servicios contratados
g.	Compromisos adquiridos a través de vigencias futuras
h.	Ejecución de productos, metas y resultados

Fuente: Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital (Resolución SDH N° 191 del 22 de Septiembre de 2017)

En virtud de lo descrito, se evidencia que la Entidad se encuentra ejecutando gastos de inversión de los proyectos 1158,1172 y 1178, en gastos de funcionamiento como fue el caso del contrato 290 de 2018.

En consecuencia, se vulneró el artículo 3 de la Ley 617 de 2000, lo cual va en contravía de lo establecido en el numeral 1 del artículo 34, el numeral 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002 y los literales a, b, c, d, e y f, del artículo 2º de la Ley 87 de 1993. Por cuanto se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

**Análisis de la respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, se ratifica la observación toda vez que

<sup>33</sup>Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital (Resolución SDH N° 191 del 22 de Septiembre de 2017)

la irregularidad está dirigida a la manera de ejecución de los recursos (funcionamiento e inversión), vulnerando lo establecido en, la Ley 617 del 2000.

La respuesta no desvirtúa la observación, la cual se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria la cual deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

**3.2.1.3 Hallazgo administrativo, por la desactualización de las fichas de Estadística Básica de Inversión -EBI y de los documentos de formulación de los Proyectos de inversión 1172, 1158, 1178 y 1166.**

De acuerdo con el “Manual de usuario para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos Versión 2” “La actualización es el proceso mediante el cual la entidad responsable de la ejecución del proyecto modifica o ajusta la información contenida en la ficha EBI-D a partir de las modificaciones en la formulación. Por tal razón es requisito necesario que la actualización a la ficha EBI-D sea consistente con las modificaciones a la formulación del proyecto de inversión.”

Así mismo el manual establece: “Las actualizaciones a la Ficha EBI-D de los proyectos inscritos o registrados en el BDPP reflejan el cambio en la formulación del proyecto originado por:

- La adopción de un nuevo Plan de Desarrollo
- Cambios derivados de la realización de estudios y/o análisis del proyecto
- Cambios derivados de modificaciones presupuestales.”

Una vez revisados los documentos de formulación de los proyectos 1172, 1158, 1178 y 1166, se encontró que los proyectos sufrieron modificaciones presupuestales y físicas de las metas tal como se observa en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 59**  
**Modificación Presupuestal de Proyectos de Inversión IDIGER**  
**Plan de Desarrollo Bogotá Mejor Para Todos**

Proyecto	Meta	Fecha de modificación
1172: Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático	Diseñar e implementar 1 sistema de alerta que aborde condiciones meteorológicas, hidrológicas y geotécnicas.	02/05/2018 19/06/2018 13/09/2018 02/10/2018
	Elaborar 9 documentos de estudios y/o diseños de obras de reducción de riesgo para el distrito capital	02/05/2018 19/06/2018 03/07/2018 13/09/2018 02/10/2018 09/11/2018 05/12/2018

Proyecto	Meta	Fecha de modificación
	Emitir 425 documentos técnicos de amenaza y/o riesgo a través de conceptos y/o diagnósticos técnicos	02/05/2018 19/06/2018 13/09/2018 02/10/2018 09/11/2018 05/12/2018
	Diseñar e implementar 1 sistema de alerta que aborde condiciones meteorológicas, hidrológicas y geotécnicas.	02/05/2018 19/06/2018 13/09/2018 02/10/2018
	Mantener 6 escenarios actualizados que contribuyan a fortalecer el conocimiento de riesgo y efectos del cambio climático en el distrito capital	02/05/2018 19/06/2018 03/07/2018 13/09/2018 02/10/2018 09/11/2018 05/12/2018
1178-Fortalecimiento del Manejo de Emergencias y Desastres.	Asesorar y/o conceptualizar los 1500 planes de contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad.	30/04/2018 03/07/2018 03/08/2018 26/09/2018 09/10/2018 09/11/2018 07/12/2018 08/01/2018
	Capacitar a 7500 personas en acciones para el manejo de emergencias (preparativos y respuesta)	30/04/2018 03/07/2018 26/09/2018 09/11/2018 07/12/2018 08/01/2018 29/06/2018
	Desarrollar e implementar el 20 % de la estrategia distrital de respuesta a emergencias mediante la elaboración de documentos herramientas, instrumentos y guías para el manejo de emergencias y asesorando al 100% de las entidades del marco de actuación en los procesos de formulación, implementación y actualización de las estrategias institucionales de respuesta.	30/04/2018 07/12/2018 08/01/2018
1166: Consolidación de la gestión pública eficiente del IDIGER como entidad coordinadora del SDGR - CC	Mantener al 100% el funcionamiento y seguridad de los procesos del sistema de riesgos y emergencias SIRE, así como la instrumentación, las telecomunicaciones y la infraestructura tecnológica de la ti de la entidad	09/2018 11/2018 12/2018
1158: Reducción del Riesgo y adaptación al Cambio Climático	Construir 17 obras de mitigación para la reducción del riesgo	07/2018
	Promover para 2.500.000 habitantes la gestión en riesgo y adaptación al cambio climático a través de acciones de comunicación, educación y participación.	10/2018

Fuente: IDIGER, oficio radicado No.2019EE599 del 22 de enero de 2019

Este ente de control, mediante radicado No. 2-2019-00878 del 18 de enero de 2019, solicitó las versiones de Ficha EBI de cada proyecto, estableciendo que la entidad solo contaba con una única versión durante el año 2018.

Se evidenció entonces, que la entidad no realizó la actualización ni de los documentos de formulación ni de las Fichas EBI de los proyectos de inversión, de acuerdo a los cambios que se dieron durante la vigencia.

Conforme a lo expuesto, se incumple el numeral 3.5. “Actualización”, del “Manual de usuario para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos Versión 2”, así como lo establecido en el literal e) de la Ley 87 de 1993.

Los hechos descritos, se generan por la falta de controles efectivos por parte de los gerentes de los proyectos de inversión y funcionarios encargados de su programación y ejecución, para garantizar que se registre de manera real, cualquier cambio que sufran las metas de cada proyecto.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019. La entidad anexa tabla de las modificaciones presupuestales definidas en el marco del Decreto 714 de 1996, y adjunta las versiones de la ficha EBI donde se muestran los cambios que afectaron el presupuesto.

No obstante lo anterior, este Organismo de Control aclara que, solicitó por escrito al IDIGER, (Radicado No. 2-2019-0047 del 1 de febrero de 2019 y 2-2019-00878 del 18 de enero de 2019) suministrar las diferentes versiones de fichas EBI y documentos de formulación de los proyectos de inversión, a lo que la entidad aporta una única versión tanto de la Ficha EBI como de los documentos de formulación por cada uno de los proyectos.

De acuerdo con lo anterior, solamente con la respuesta al Informe preliminar la entidad suministra cuatro versiones de Ficha EBI por proyecto, lo cual demuestra que IDIGER no asegura la oportunidad y confiabilidad de la información. Así mismo, no aporta las versiones con la actualización de los documentos de formulación de cada proyecto.

Por lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación, se ratifica como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*3.2.1.4 Hallazgo administrativo, por no contar con evaluación ex-post en los proyectos de inversión 1172, 1158, 1178 y 1166 que permitan determinar el cumplimiento de los objetivos del proyecto.*

Una vez analizados los documentos de formulación de los proyectos 1172, 1158, 1178 y 1166, se encontró que no fueron definidos indicadores cualitativos y/o cuantitativos que permitieran realizar seguimiento a las actividades de los mismos durante su ejecución y poder aplicar los correctivos a los que haya lugar. De igual forma, no se cuenta con indicadores de evaluación de resultado con el fin de realizar una evaluación ex-post para lograr determinar, una vez finalizado el proyecto, si se cumplió con los objetivos de los proyectos y si se dio solución al problema planteado con respecto a la línea base antes de implementar el proyecto.

El “Manual de usuario para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos Versión 2”, en su numeral 2.1.4 establece los lineamientos a tener en cuenta para la ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión. Con respecto al tema de Seguimiento y evaluación señala: *“el seguimiento se debe realizar durante la ejecución del proyecto, de forma tal que se realicen los controles necesarios para verificar los resultados del proyecto, y de ser necesario, tomar las acciones correctivas. De igual manera, se debe hacer seguimiento a las actividades, para verificar que cumplan con el cronograma planteado. Por último, se debe controlar que se haya hecho la entrega de los productos definidos en el proyecto. La evaluación consiste en determinar si con la ejecución del proyecto se dio solución al problema o necesidad que afectaba a la población. Para lo cual durante la formulación se debieron establecer los diferentes aspectos a evaluar.”*

Así mismo el manual el numeral 2.3.2 indica: *“la finalidad de la evaluación ex-post es determinar el cumplimiento de los objetivos del proyecto de inversión en otras palabras determinar si se cambió la situación diagnosticada o se resolvió el problema identificado. Entonces, la evaluación es simplemente comparar la situación antes de ejecutar el proyecto y la situación después de su ejecución. Al finalizar la sección relacionada con el diagnóstico, se planteó la necesidad de construir una línea de base que describiera de forma concisa la situación antes de implementar el proyecto. Para esto es necesario que en la etapa de formulación se hayan definido el grupo de indicadores que describen la situación. Al concluir la ejecución del proyecto se realizará una nueva medición de dichos indicadores. La cual será comparada con la línea de base, permitiendo determinar si la situación mejoró. Igualmente, es válido adelantar acciones de monitoreo periódicas o evaluaciones intermedias, en lo que se debe consultar cada proyecto en particular.”*

Lo anterior, en incumple lo establecido en el Decreto 449 de 1999, así como incumplimiento de los literales a, b, c, d, e y f, del artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

La entidad no tiene previsto la aplicación de indicadores que le permitan determinar, al concluir la ejecución del proyecto, si se dio total cumplimiento a los objetivos del proyecto, como tampoco si la situación diagnosticada mejoró o si se resolvió el problema identificado. En consecuencia no se lograría evaluar al finalizar la ejecución del proyecto el éxito o fracaso del mismo.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019. La entidad indica en su respuesta que hace seguimiento a través de indicadores que permiten evaluar el cumplimiento de las metas proyecto según los lineamientos definidos por la SDP en los componentes inversión, gestión y cronograma de actividades y los definidos por los lineamientos de la SDH, es de aclarar que el hallazgo es porque en la formulación de los proyectos de inversión mencionados no contemplaron una evaluación expost que permita determinar si se cambió la situación diagnosticada o se resolvió el problema identificado, que midan en un período determinado, el progreso y los cambios en la población capitalina tal como lo contempla el numeral 2.3.2 del Manual para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos.

De acuerdo con lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación, se ratifica como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse

*3.2.1.5 Hallazgo administrativo, por inconsistencias en el Diligenciamiento de la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI – D de los proyectos de inversión 1172 y 1178*

#### Identificación de grupo objetivo

Al evaluar la Ficha Estadística de Inversión Distrital EBI-D, se observó que los proyectos de inversión 1172 y 1178 no describen la población objeto a intervenir ni la localización geográfica donde se ejecutará la inversión para lograr dar solución a la problemática planteada

Mediante Radicado N° 2-2019-0078 del 18 de enero de 2019 se solicitó a la entidad adjuntar los documentos de formulación de los Proyectos de inversión 1172 y 1178. Al verificar la población que la entidad programó atender en la vigencia con la ejecución de dichos proyectos, no se observó lo estipulado en el: “Manual de usuario

para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos”, en relación al numeral 3.1.10 donde se establece que la población objetivo debe presentar los siguientes criterios:

- *“Mujeres- hombres*
- *Edad o etapa del ciclo vital*
- *Sexo*
- *Etnia*
- *Condición poblacional (...)*
- *Condiciones sociales, económicas y demográficas (...)*”

No obstante la población objetivo consignada en las fichas EBI se encuentran como *“Grupo etario sin definir”*.

La situación descrita se originó por deficiencias en el diagnóstico del proyecto, y la identificación de la población objetivo lo que impide *“garantizar los derechos de las poblaciones, cumplir con normas y mandamientos relacionados con la atención a las diferentes poblaciones”*.

### Descripción del Proyecto

La Entidad indicó en la descripción del Proyecto 1172 que éste *“se ejecutará a través de acciones que contribuyan a profundizar en la comprensión de la problemática, sus causas, actores y nivel de daños ocasionados por los diferentes fenómenos amenazantes presentes en el Distrito Capital, permitiendo conocer en detalle las condiciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo; en este contexto se pretende desarrollar el conocimiento de los diferentes escenarios de riesgo los de i) origen natural como los sismos; ii) origen socio-natural como los movimientos en masa, inundaciones e incendios forestales; iii) origen tecnológico como los asociados al manejo de sustancias peligrosas; y iv) escenarios de riesgo asociados con actividades económicas y sociales como la construcción, la prestación de servicios públicos y las aglomeraciones de público, dando especial énfasis a los escenarios de riesgo sísmico y movimientos en masa”*

Sin embargo al evaluar la contratación realizada durante la vigencia 2018, se evidenció el Contrato de Obra No. 416 de 2017, cuyo objeto fue *“CONTRATAR LA ADECUACIÓN FÍSICA Y DE SEGURIDAD, DE LA RED ELÉCTRICA, DE DATOS E IMPRESIÓN DEL CENTRO DE MONITOREO NECESARIOS PARA SU PUESTA EN PRODUCCIÓN”*, el cual en sus estudios previos indica la necesidad de *“la creación del Centro de Monitoreo de gestión de Riesgos, Ambiental y adaptación al Cambio Climático del Distrito Capital, con el desarrollo inicial de los módulos para la gestión de las amenazas de inundación, sismo y de calidad del aire y del agua inicialmente, permitiendo su monitoreo,*

*análisis, seguimiento en tiempo real y toma de decisiones, en una primera fase hacia la gestión de prevención y respuesta integral”* Subrayado fuera del texto.

Al no observar una relación precisa de dicho contrato con la formulación de los proyectos de inversión, se indagó a la Entidad con cuál de los anteriores éste se encontraba articulado, a lo cual, por medio de Radicado No. 2019EE1978 del 21 de febrero 2019 IDIGER indicó, *“El proyecto de inversión del IDIGER que se articula con la creación del centro de Monitoreo es el 1172 Conocimiento del Riesgo y cambio climático, en la meta de diseñar e implementar un 1 sistema de alerta que aborde condiciones meteorológicas, hidrológicas y geotécnicas”*.

No obstante la creación de un Centro de Monitoreo, no está definida en la Descripción del Proyecto establecida en la Ficha de Estadística Básica de Inversión Distrital EBI-D evidenciando falencias en la planificación del mismo.

Lo expuesto, conlleva a el incumplimiento de lo establecido en el Decreto 449 de 1999, así como lo establecido en los literales a, b, c, d, e y f, del artículo 2° de la Ley 87 de 1993. Por lo anterior, se configura una observación administrativa.

#### **Análisis de la respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, con respecto a la identificación de la población, el *“Manual de usuario para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos”* indica: *“Existen algunos proyectos en los que los productos no se entregan a una población en particular y que pueden ser utilizados por cualquier persona (población indirecta). Ejemplo de esta situación es el proyecto a través del cual se construyen puentes peatonales. Para este caso se debe hacer una proyección de acuerdo a la localización y tamaño o capacidad de la obra o equipamiento. En el ejemplo se puede hablar que el puente peatonal beneficia a la población de la(s) UPZ(s) donde se construya”* Subrayado fuera de texto. No obstante dicha identificación o proyección no se realiza.

Por otra parte no se argumenta lo objetado en relación a la Descripción del Proyecto frente a la creación de un Centro de Monitoreo, lo que evidencia falencias en la planificación del mismo.

La respuesta no desvirtúa la observación, la cual se ratifica como hallazgo administrativo que deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse

### 3.2.1.6 Hallazgo administrativo, por falencias en la clasificación de los contratos en relación a algunas de las metas de los proyectos de inversión.

La Entidad por medio de Radicado No. 2019EE268 del 10 de enero de 2018, adjuntó en archivo Excel la relación de los contratos liquidados durante la vigencia 2018. Dicho archivo a su vez contenía los Proyectos de inversión y metas con las que se relacionaba directamente cada proceso contractual.

No obstante al realizar la comparación de los objetos de los contratos realizados por la Entidad, en relación a las metas de los Proyectos se observaron algunas inconsistencias como a continuación se presenta:

**Cuadro No. 60**  
**Relación de procesos contractuales**  
**Con Metas de los Proyectos de inversión**

Objeto contractual	Meta	Proyecto de inversión
Prestar servicios profesionales, para generar, manejar y divulgar información institucional, a través de los distintos canales de comunicación, para la consolidación y posicionamiento de las actividades tendientes a promover la gestión de riesgos y adaptación al cambio climático.	Promover para 2500000 habitantes la gestión de riesgos y adaptación al cambio climático a través de acciones de comunicación, educación y participación	1158
Contrato de compra de mobiliario de oficina para las diferentes dependencias del instituto distrital de gestión de riesgo y cambio climático IDIGER	Reasentar 60 familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable	1158
Prestar los servicios de apoyos logísticos y complementarios al IDIGER para la realización de actividades institucionales y comunitarias en el marco de la gestión de riesgos y cambio climático.	Diseñar e implementar 1 sistema de alerta que aborde condiciones meteorológicas, hidrológicas y geotécnicas.	1172
Prestar servicios profesionales especializados para realizar actividades en los procesos de adquisición de equipamiento y abastecimiento del Centro Distrital Logístico y de Reserva para su implementación y operación.	Realizar las 3000 visitas de verificación de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas	1178
Adquisición de equipos para la atención de emergencias y desastres asociados encharcamientos e inundaciones y demás actividades relacionadas con gestión del riesgo	Realizar las 3000 visitas de verificación de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas	1178

FUENTE: IDIGER, oficio radicado No. 2019EE268 del 10 de enero de 2019

Como se evidenció, existen algunas falencias en cuanto a la clasificación que se le da a los objetos contractuales con las metas de los Proyectos de inversión, ya que si bien se encuentran relacionados con los Proyectos, no lo es así con algunas metas, lo anterior posiblemente se generó por debilidades en la planeación de los recursos o la correlación de los contratos acordes al cumplimiento de las diferentes metas.

En consecuencia, se incumple con lo normado en el literal b), c), h) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

### **Análisis de la Respuesta:**

Analizada la respuesta que suministró el IDIGER mediante comunicación 2019EE4538 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, se observa que si bien la entidad justificó algunos objetos de los contratos en relación con los Proyectos de inversión, también la misma indica “(...) nos permitimos informar que en la base de datos suministrada anteriormente se traslapo la meta en estos dos objetos (...)”

La respuesta no desvirtúa completamente la observación, la cual se ratifica como hallazgo administrativo que deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

### **3.2.2 Gestión Ambiental**

El IDIGER, presentó el Formulario Electrónico CB-1111-4 y el Documento Electrónico CBN-1111-2, los cuales fueron ingresados en el SIVICOF, con fecha 15 de febrero de 2019, encontrándose dentro de los términos establecidos por la Contraloría para la Rendición de la Cuenta.

*3.2.2.1 Hallazgo administrativo, por incumplimiento de la meta del proyecto PACA “Construir 16 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo (Adecuación hidrogeomorfológica de humedales y recuperación y control de la erosión de lagunas)” meta del Proyecto PACA Distrital 2016-2020.*

Para dar cumplimiento a la meta del proyecto PACA 1158, “Construir 16 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo (Adecuación hidrogeomorfológica de humedales y recuperación y control de la erosión de lagunas)”, el

IDIGER reporta haber celebrado durante la vigencia 2018, tres contratos, como aparece en el siguiente cuadro.

**Cuadro No. 61**  
**Información Contractual de Proyectos PACA IDIGER Vigencia 2018**

PROGRAMA DEL PLAN DE DESARROLLO	META DEL PLAN DE DESARROLLO	NOMBRE PROYECTO PACA	META DEL PROYECTO PACA	PRESUPUESTO EJECUTADO PARA LA META PACA EN LA VIGENCIA FISCAL (EN PESOS)	CONCEPTO DE LA INVERSIÓN	IDENTIFICACIÓN DEL CONCEPTO	OBJETO DEL CONCEPTO
4 Familias protegidas y adaptadas al cambio climático	Construcción de 16 obras de mitigación	1158 Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Construir 16 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo (Acción Ambiental: Adecuación hidrogeomorfológica, recuperación y control de la erosión).	29.359.014,00	CONTRATO	347 de 2018	Construcción de las obras complementarias de estabilización segunda fase en el barrio Brisas del Volador entre las calles 70b s y 70f s y la transversal 22 bis y la carrera 23a de la localidad de Ciudad Bolívar
4 Familias protegidas y adaptadas al cambio climático	Construcción de 16 obras de mitigación	1158 Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Construir 16 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo (Acción Ambiental: Adecuación hidrogeomorfológica, recuperación y control de la erosión).	36.085.366,00	CONTRATO	360 de 2018	Construcción de las obras de mitigación por procesos de remoción en masa en el barrio Sotavento nuevo sector entre las calles 73b sur y 74b sur con carrera 18c y 18cbis en la localidad de ciudad bolívar de la Ciudad de Bogotá DC
4 Familias protegidas y adaptadas al cambio climático	Construcción de 16 obras de mitigación	1158 Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Construir 16 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo (Acción Ambiental: Adecuación hidrogeomorfológica, recuperación y control de la erosión).	94.976.361,00	CONTRATO	403 de 2018	Construcción de las obras de mitigación por desprendimiento de rocas en el polígono comprendido entre las calles 181 y 182a entre carreras 3 a y 6 en barrio el Codito de la localidad de Usaquen en Bogota distrito capital.

Fuente: SIVICOF FORMATO CB -1111-4 INFORMACIÓN CONTRACTUAL PROYECTOS PACA

Si bien la entidad en el PACA Distrital<sup>34</sup>, inscribe el proyecto que se ejecutará en materia ambiental junto con la correspondiente meta ambiental, al verificar la concordancia entre el objeto de los contratos y lo contenido en el documento PACA Distrital 2016-2020, se evidencia que las acciones desplegadas por la entidad corresponden a la construcción de diferentes obras de mitigación que se ejecutaron en las localidades de Ciudad Bolívar y Usaquén, sin embargo estas no tienen relación con la adecuación hidrogeomorfológica de humedales y recuperación y control de la erosión de lagunas, como fue consignado en el PACA Distrital.

Esta situación se presenta por no seguir los lineamientos de formulación del PACA, en el sentido de que no se “*visibiliza el beneficio ambiental en la ciudad, resultado de la gestión ambiental realizada por las entidades distritales, que en el marco de Plan de*

<sup>34</sup> Decreto 723 de 2017 Por medio del cual se “Adopta el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA del Distrito Capital 2016 – 2020”.

*Desarrollo vigente, desarrollan acciones ambientales complementarias”* situación genera que el IDIGER, no este reportando el beneficio ambiental para la ciudad representado en la ejecución física y presupuestal de las acciones consignadas en el PACA,

La conducta anterior, incumple lo establecido en el Decreto 815 de 2017 “Por medio del cual se establecen *“Lineamientos para la formulación e implementación de los instrumentos operativos de planeación ambiental del Distrito PACA, PAL y PIGA y se dictan otras disposiciones”* y el Decreto 723 de 2017 *“Por medio del cual se “Adopta el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA del Distrito Capital 2016 – 2020”*.”

### **Análisis de la Respuesta:**

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER mediante el radicado ante la Contraloría de Bogotá D.C. No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. con el No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, se observa que la entidad indica que las acciones realizadas correspondientes a *“Construir 16 obras de mitigación, adecuación y recuperación para la reducción del riesgo (Adecuación hidrogeomorfológica de humedales y recuperación y control de la erosión de lagunas)”*, están siendo realizadas por la EAAB con recursos del FONDIGER y que además, de acuerdo con reuniones sostenidas con la SDA, solo debe reportar lo ejecutado con recursos IDIGER.

Como se observa el IDIGER reporta la ejecución de acciones que no corresponden a la gestión ambiental sobre humedales y lagunas de la Ciudad, lo cual no cumple con el propósito del PACA, instrumento de planeación que visibiliza el beneficio ambiental en la ciudad, resultado de la gestión de las entidades, en este caso del IDIGER, en el marco del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*, y que la entidad debe haber venido ejecutando a través de las acciones ambientales complementarias que priorizó en el PACA 2017-2020.

Se evidencia entonces que lo reportado por el IDIGER, no corresponde al resultado de la gestión ambiental priorizada en el PACA 2017-2020, en el marco del Plan de Desarrollo *“Bogotá Mejor para Todos”*, ni refleja cómo fue su contribución al beneficio ambiental para la ciudad a través de la ejecución física y presupuestal de las acciones consignadas en el PACA.

De acuerdo con lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación, se ratifica como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

### 3.2.3 Balance Social

El IDIGER presentó el Balance Social por medio del Documento Electrónico CBN-0021, el cual fue ingresado en el SIVICOF con fecha 15 de febrero de 2019, encontrándose dentro de los plazos establecidos por la Contraloría para la Rendición de la Cuenta.

### 3.2.4 Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS

#### 3.2.4.1 Proyectos de inversión y metas en torno a implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS implementados, en el marco de la Agenda 2030 y del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 - 2020”

Con el objetivo de establecer el estado de incorporación de los ODS en el marco de los proyectos de inversión del IDIGER se solicitó a la entidad, mediante radicado No. 2-2019-03244 del 19 de febrero de 2019, informar sobre el estado de incorporación de los mismos.

En la siguiente tabla se identifican los ODS de la Agenda 2030 en los que participa el IDIGER, los proyectos de inversión y las metas, mediante los cuales da cumplimiento a los ODS.

**Cuadro No. 62**  
**Proyectos de inversión y metas en torno a implementar los ODS conforme al marco de las funciones institucionales del IDIGER**  
**Vigencia 2018**

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Proyecto de Inversión	Meta de los Proyectos de Inversión
Objetivo No 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	Proyecto de Inversión No 1172 Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático.	Actualizar 4 planos normativos con la Zonificación de Amenazas para el Plan de Ordenamiento Territorial.
		Emitir 4,697 Documentos Técnicos de amenaza y/o riesgo a través de Conceptos y/o Diagnósticos Técnicos.
	Proyecto de Inversión No 1158 Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Formular una política de reasentamiento.
		Reasenta 286 familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Proyecto de Inversión	Meta de los Proyectos de Inversión
		Incentivar y promover el cumplimiento de la norma de sismo resistencia y el reforzamiento estructural.
	Proyecto de Inversión No 1178 Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres	Desarrollar e implementar el 100 % de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias mediante la elaboración de documentos herramientas, instrumentos y guías para el manejo de emergencias y asesorando al 100% de las entidades del marco de actuación en los procesos de formulación, implementación y actualización de las Estrategias Institucionales de Respuesta. (EIR)
		Capacitar 60.000 personas en acciones para el manejo de emergencias (Preparativos y Respuesta)
		Implementar y operar 1 Centro Distrital Logístico y de Reserva y la Central de información y telecomunicaciones del IDIGER (CITEL)
		Asesorar y/o conceptualizar 6.000 Planes De Contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad.
		Realizar 12.000 Visitas de verificación de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas
		Garantizar la coordinación del 100% de las emergencias en el marco de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias
Objetivo No 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	Proyecto de Inversión No 1172 Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático	Elaborar 14 documentos de estudios y/o diseños de obras de Reducción de Riesgo para el Distrito Capital.
		Diseñar, instrumentar y administrar 1 Sistema de Alerta que aborde condiciones meteorológicas, hidrológicas y geotécnicas.
		Mantener 6 escenarios actualizados que contribuyan a fortalecer el conocimiento de riesgo y efectos del cambio climático en el Distrito Capital.
	Proyecto de Inversión No 1158 Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Construir 17 obras de mitigación para la reducción del riesgo.
		Promover para 2.500.000 habitantes la gestión en riesgo y adaptación al cambio climático a través de acciones de comunicación, educación y participación.
Fuente: Fuente: Radicado IDIGER No. 2019EE2111 del 25 de febrero de 2019		

### 3.2.4.1 Recursos y capacidades necesarios para llevar a cabo las acciones de los ODS implementados, en el marco de la Agenda 2030 y del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 — 2020”

El IDIGER ha identificado y garantizado los recursos y capacidades necesarios para llevar a cabo las acciones de los ODS implementados, en el marco de la Agenda 2030 y del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor Para Todos” 2016-2020” como aparece en el siguiente cuadro:

**Cuadro No. 63**

**Recursos para llevar a cabo las acciones de los ODS implementados, en el marco de la Agenda 2030 y del Plan de Desarrollo Distrital “Bogotá Mejor Para Todos” 2016 - 2020”**

Cifras en millones de pesos

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Proyecto de Inversión	Meta de los Proyectos de Inversión	Presupuesto Programado 2016-2020	Presupuesto Ejecutado 2016-2020	Presupuesto Programado 2018	Presupuesto Ejecutado 2018
Objetivo No 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	Proyecto de Inversión No 1172 Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático.	Actualizar 4 planos normativos con la Zonificación de Amenazas para el Plan de Ordenamiento Territorial.	\$ 16,691	\$ 5,103	0	0
		Emitir 4,697 Documentos Técnicos de amenaza y/o riesgo a través de Conceptos y/o Diagnósticos Técnicos.	\$ 6,123	\$ 3,437	1.122	1381
	Proyecto de Inversión No 1158 Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Formular una política de reasentamiento.	\$ 322	\$ 79	1	0
		Reasenta 286 familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable	\$ 40,989	\$ 19,598	60	64
		Incentivar y promover el cumplimiento de la norma de sismo resistencia y el reforzamiento estructural.	\$ 230	\$ 50	250	34
	Proyecto de Inversión No 1178 Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres	Desarrollar e implementar el 100 % de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias mediante la elaboración de	\$ 828	\$ 299	23,62%	23,62%

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Proyecto de Inversión	Meta de los Proyectos de Inversión	Presupuesto Programado 2016-2020	Presupuesto Ejecutado 2016-2020	Presupuesto Programado 2018	Presupuesto Ejecutado 2018
		documentos herramientas, instrumentos y guías para el manejo de emergencias y asesorando al 100% de las entidades del marco de actuación en los procesos de formulación, implementación y actualización de las Estrategias Institucionales de Respuesta. (EIR)				
		Capacitar 60.000 personas en acciones para el manejo de emergencias (Preparativos y Respuesta)	\$ 756	\$ 366	27.913	46,549
		Implementar y operar 1 Centro Distrital Logístico y de Reserva y la Central de información y telecomunicaciones del IDIGER (CITEL)	\$ 4,635	\$ 3,102	1	1
		Asesorar y/o conceptualizar 6.000 Planes De Contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad.	\$ 2,825	\$ 1,700	1688	1571
		Realizar 12.000 Visitas de verificación de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas	\$ 1,445	\$ 828	3000	3780
		Garantizar la coordinación del 100% de las emergencias en el marco de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias	\$ 3,532	\$ 1,880	100%	100%
Objetivo No 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	Proyecto de Inversión No 1172 Conocimiento del riesgo y efectos del	Elaborar 14 documentos de estudios y/o diseños de obras de Reducción de	\$ 3,803	\$ 2,525	9	7

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Proyecto de Inversión	Meta de los Proyectos de Inversión	Presupuesto Programado 2016-2020	Presupuesto Ejecutado 2016-2020	Presupuesto Programado 2018	Presupuesto Ejecutado 2018
	cambio climático	Riesgo para el Distrito Capital.				
		Diseñar, instrumentar y administrar 1 Sistema de Alerta que aborde condiciones meteorológicas, hidrológicas y geotécnicas.	\$ 2,096	\$ 1,297	1	1
		Mantener 6 escenarios actualizados que contribuyan a fortalecer el conocimiento de riesgo y efectos del cambio climático en el Distrito Capital.	\$ 2,311	\$ 1,191	6	6
	Proyecto de Inversión No 1158 Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Construir 17 obras de mitigación para la reducción del riesgo.	\$ 18,589	\$ 12,009	9	6
		Promover para 2.500.000 habitantes la gestión en riesgo y adaptación al cambio climático a través de acciones de comunicación, educación y participación.	\$ 9,951	\$ 5,854	2.500.000	3.826.274
Fuente: Radicado IDIGER No. 2019EE2111 del 25 de febrero de 2019						

### 3.2.4.3 Mecanismos para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre el progreso en la implementación de los ODS.

El IDIGER, ha establecido como mecanismos para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre el progreso en la implementación de los ODS una serie de indicadores, los cuales se detallan a continuación:

**Cuadro No. 64**  
**Mecanismos para dar seguimiento, examinar y presentar informes sobre el progreso en la implementación de los ODS**

Cifras en millones de pesos

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Proyecto de Inversión	Meta de los Proyectos de Inversión	Indicadores proyecto	Meta	Tipo de Anualización	Programado 2018	Ejecutado 2018
Objetivo No 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	Proyecto de Inversión No 1172 Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático.	Actualizar 4 planos normativos con la Zonificación de Amenazas para el Plan de Ordenamiento Territorial.	Mapa normativo actualizado		(S) Suma	0	0
		Emitir 4,697 Documentos Técnicos de amenaza y/o riesgo a través de Conceptos y/o Diagnósticos Técnicos.	Documentos técnicos de amenaza y/o riesgo emitidos		(S) Suma	1.222	1.381
	Proyecto de Inversión No 1158 Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Formular una política de reasentamiento.	Una política de reasentamiento formulada		(S) Suma	1	0
		Reasenta 286 familias localizadas en zonas de riesgo no mitigable	Predios Adquiridos		(S) Suma	60	64
		Incentivar y promover el cumplimiento de la norma de sismo resistencia y el reforzamiento estructural.	Número de eventos realizados para incentivar y promover el cumplimiento de normas Sismo resistente en el Distrito Capital		(S) Suma	250	34
	Proyecto de Inversión No 1178 Fortalecimiento del manejo de emergencias y desastres	Desarrollar e implementar el 100 % de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias mediante la elaboración de documentos herramientas, instrumentos y guías para el manejo de emergencias y asesorando al 100% de las entidades del marco de actuación en los procesos de formulación, implementación y actualización de las Estrategias Institucionales de Respuesta. (EIR)	Implementación de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias		(S) Suma	23,62%	23,62%
		Capacitar 60.000 personas en acciones para el manejo de emergencias (Preparativos y Respuesta)	Personas capacitadas para el manejo de emergencias		(S) Suma	27.913	46.549

Objetivos de Desarrollo Sostenible	Proyecto de Inversión	Meta de los Proyectos de Inversión	Indicadores Meta proyecto	Tipo de Anualización	Programado 2018	Ejecutado 2018
		Implementar y operar 1 Centro Distrital Logístico y de Reserva y la Central de información y telecomunicaciones del IDIGER (CITEL)	Centro Distrital Logístico y de Reserva y la Central de información y telecomunicaciones implementado y Operando	(K) Constante	1	1
		Asesorar y/o conceptuar 6.000 Planes De Contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad.	Planes de Contingencia para aglomeraciones de público de media y alta complejidad asesorados y/o conceptuados	(S) Suma	1.688	1.571
		Realizar 12.000 Visitas de verificación de sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas	Visitas de verificación realizadas a sistemas de transporte vertical y puertas eléctricas en el Distrito	(S) Suma	3.000	3.780
		Garantizar la coordinación del 100% de las emergencias en el marco de la Estrategia Distrital de Respuesta a Emergencias	Porcentaje de personas afectadas por emergencias y desastres, atendidas con respuesta integral y coordinada del SDGR	(K) Constante	100%	100%
Objetivo No 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.	Proyecto de Inversión No 1172 Conocimiento del riesgo y efectos del cambio climático	Elaborar 14 documentos de estudios y/o diseños de obras de Reducción de Riesgo para el Distrito Capital.	Estudios y/o Diseños Elaborados	(S) Suma	9	7
		Diseñar, instrumentar y administrar 1 Sistema de Alerta que aborde condiciones meteorológicas, hidrológicas y geotécnicas.	Sistema de Alerta	(K) Constante	1	1
		Mantener 6 escenarios actualizados que contribuyan a fortalecer el conocimiento de riesgo y efectos del cambio climático en el Distrito Capital.	Caracterizaciones de Escenarios de riesgos actualizados	(K) Constante	6	6
	Proyecto de Inversión No 1158 Reducción del riesgo y adaptación al cambio climático	Construir 17 obras de mitigación para la reducción del riesgo.	Número de obras de mitigación construidas	(S) Suma	9	6
		Promover para 2.500.000 habitantes la gestión en riesgo y adaptación al cambio climático a través de acciones de comunicación, educación y participación.	Personas beneficiadas en gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático	(K) Constante	2.500.000	3.826.274

Fuente: Radicado IDIGER No2019EE2111 del 25 de febrero de 2019.

### 3.3 CONTROL FINANCIERO

#### 3.3.1. Factor Estados Contables

La evaluación a los Estados Contables con corte 31 de diciembre de 2018, presentados por el “Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático” – IDIGER, se realizó teniendo en cuenta las normas de auditoría gubernamental compatibles con las de general aceptación, así como las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por este Ente de Control y las Resoluciones expedidas por la Contaduría General de la Nación como son: Resolución No. 533 del 8 de octubre de 2015, por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones y la Resolución No. 620 del 30 de noviembre de 2015, por la cual se incorpora el Catálogo General de Cuentas al Marco normativo para entidades de gobierno y las notas modificatorias y la Resolución No. 193 del 5 de mayo de 2016, por la cual se incorpora, en los Procedimientos Transversales del régimen de Contabilidad Pública, el procedimiento para la evaluación del control interno contable y las diferentes normas e instructivos impartidos por el Contador General de la Nación y el Contador General del Distrito Capital.

Para la evaluación a los estados contables presentados por el “Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático” – IDIGER, a diciembre 31 de 2018, se tomó como base la información reportada en SIVICOF con número de Certificado de Cuenta 203122018-12-31 con fecha de corte 31 de diciembre de 2018 y fecha de rendición febrero 15 de 2019, se realizaron revisiones selectivas de las operaciones que afectan las cuentas 11 - Efectivo y Equivalentes al Efectivo con un saldo al cierre de la vigencia de \$180.876.044.718.21, que representan el 47,5% del total del Activo; las cuentas 1605 y 1640 – Propiedad Planta y Equipo – Terrenos y Edificaciones por valor de \$7.449.722.716, que representan el 2% del total del Activo; la cuenta 2902 – Recursos Recibidos en Administración por valor de \$1.462.581.799, que representa el 23,1% del total del Pasivo y la cuenta 4802 – Otros Ingresos – Financieros por valor de \$9.575.539.358 que representa el 7,6% del total de los ingresos.

Para la evaluación de las cuentas se efectuaron pruebas de cumplimiento, analíticas y sustantivas, revisión de libros principales y auxiliares, así como cruces de información, para lo cual se tuvo en cuenta las normas de contabilidad pública generalmente aceptadas, a fin de dar la opinión a los estados contables.

En el Estado de Situación Financiera reportado mediante SIVICOF el día 15 de febrero, el “Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático” – IDIGER, a diciembre 31 de 2018, presenta un total de Activos por valor de \$380.812.768.081; el total de Pasivos un valor de \$6.335.728.116 y un Patrimonio por valor de \$374.477.039.965

Los Estados Financieros para el inicio de la vigencia 2018, parten con los saldos iniciales conforme al Instructivo No. 002 de 2015 de la Contaduría General de la Nación, relacionado con la transición al nuevo Marco Normativo para entidades de gobierno y la determinación de los saldos iniciales para la elaboración y presentación de los primeros estados financieros bajo el nuevo marco normativo contable a diciembre de 2018, previsto en la Resoluciones 533 y 620 de 2015.

El Estado de Situación Financiera con corte a 31 de diciembre de 2018, los Activos se conforman de la siguiente manera:

**Cuadro No. 65**  
**Conformación de los Saldos del Estado de Situación Financiera a Diciembre 31 de 2018**

Cifras en pesos

CUENTA	SALDO A DICIEMBRE 31 DE 2018	%
<b>1 - ACTIVO</b>		
<b>ACTIVO CORRIENTE</b>	<b>348.930.094.638,27</b>	<b>91,63%</b>
11 - EFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFECTIVO	180.876.044.718,21	47,50%
13 - CUENTAS POR COBRAR	197.168.979,33	0,05%
15 - INVENTARIOS	135.989.565.266,78	35,71%
19 - OTROS ACTIVOS	31.867.315.673,95	8,37%
<b>ACTIVO NO CORRIENTE</b>	<b>31.882.673.442,93</b>	<b>8,37%</b>
12 - INVERSIONES E INSTRUMENTOS DERIVADOS	485.760.076,00	0,13%
16 - PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO	29.303.317.073,51	7,69%
19 - OTROS ACTIVOS	2.093.596.293,42	0,55%
<b>TOTAL ACTIVO</b>	<b>380.812.768.081,20</b>	

Fuente: Libros Auxiliares y Estado de Actividad Financiera 31 de diciembre de 2018.

La cuenta más representativa del Activo es el Efectivo y Equivalentes al Efectivo; por valor de \$180.876.044.718,21 y está conformado por las cuentas corrientes y de ahorros a nombre del IDIGER, con destino al pago de nómina, impuestos, entre otros, además se incluye el efectivo de uso restringido que representan restricción de uso de disponibilidad de acuerdo con los convenios, contratos y resoluciones

para los que estos recursos están destinados. Además en esta cuenta se encuentran los recursos asignados al FONDIGER y los rendimientos generados, depositados en La Fiducia pública FIDUAGRARIA; al cierre de la vigencia ésta Fiducia presentó un saldo por valor de \$178.633.652.274 y representa el 46,91% del total del Activo. El Efectivo y Equivalente al Efectivo está conformado de la siguiente manera:

**Cuadro No. 66**  
**Conformación de los Saldos de la Cuenta Efectivo y Equivalente al Efectivo a Diciembre 31 de 2018**

Cifras en pesos

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN CUENTA	Saldo a 31/12/2017	Saldo a 01/01/2018	Saldo a 31/12/2018
1-1-10-05-01	Cuenta corriente Av Villas(1002)	2.060.442.435,81	2.060.442.435,81	1.731.401.268,76
1-1-10-05-02	Cuenta corriente Bancolombia(1003)	300.506.678,02	300.506.678,02	117.311.265,70
1-1-10-06-01	Cuentas de Ahorros Av Villas(1004) 59018366	268.856.915,07	268.856.915,07	178.909.537,33
1-1-10-90-01	Otros depósitos en instituciones financieras Fiducia pública(1005)	221.203.341.928,53	221.203.341.928,53	178.633.652.274,42
1-1-32-10-03	Efectivo de uso restringido - Depósitos en instituciones financieras	214.770.372,00	214.770.372,00	214.770.372,00
<b>TOTAL CUENTA 11 - EFECTIVO Y EQUIVALENTES AL EFECTIVO</b>		<b>224.047.918.329,43</b>	<b>224.047.918.329,43</b>	<b>180.876.044.718,21</b>

Fuente: Libros Auxiliares y Estado de Actividad Financiera 31 de diciembre de 2018.

*3.3.1.1 Hallazgo administrativo por diferencias presentadas en las cuentas 1-5-14 – Materiales y Suministros y 1-6-35 – Bienes Muebles en Bodega; con relación al ingreso de elementos al Almacén del Contrato de Obra 416 de 2017.*

En el desarrollo de la ejecución del contrato de obra No. 416 de 2017, se registraron comprobantes de ingreso de elementos al Almacén No. 1289 con fecha de remisión 19 de febrero de 2018 y No. 1306, con fecha de remisión 1 de marzo de 2018, encontrándose diferencias así:

**Cuadro No. 67**  
**Diferencias presentadas entre los valores totales con AIU según Acta de Recibo a Satisfacción del contrato No. 416 de 2017 y los valores registrados en el Comprobante de Ingreso de Elementos**

Cifras en pesos

ÍTEM	CUENTA CONTABLE	ACTIVIDAD	UN D	CANT	VALOR TOTAL CON AIU (SEGÚN ACTA DE RECIBO A SATISFACCIÓN)	VALOR TOTAL REPORTADO EN COMPROBANTE DE INGRESO AL ALMACÉN	DIFERENCIA
<b>1</b>		<b>SISTEMA DE VIDEO</b>					
1.1	1-6-35-04-02	Procesador de Video 8 entradas por 4 salidas	UN D	1	41.380.696	50.285.639	8.904.943
<b>2</b>		<b>SISTEMA DE VIDEO CONFERENCIA</b>					
2,1	1-6-35-04-02	Sistema de Videoconferencia	UN	1	11.958.170	10.717.484	-1.240.686
<b>3</b>		<b>SOPORTE VIDEOWALL</b>					
3,1	1-6-35-04-02	Soporte push out para 4 monitores	UN	4	11.349.555	9.079.644	-2.269.911
<b>4</b>		<b>RED LAN</b>					
4,2	1-6-35-04-02	Switch 48 Puertos	UN	1	9.453.031	7.562.425	-1.890.606
4,3	1-6-35-04-02	Access Point	UN	3	18.843.540	15.074.832	-3.768.708
<b>5</b>		<b>MOBILIARIO</b>					
5,1	1-6-35-03-01	Mesa personalizada de 8 puestos	UN	1	19.882.614	18.762.974	-1.119.640
5,2	1-6-35-03-01	Silla Ergonómica tipo Ejecutiva	UN	8	4.749.420	4.481.568	-267.852
5,3	1-6-35-03-01	Locker 12 puestos 2.00x.90x.30	UN	1	1.416.908	1.337.118	-79.790
<b>6</b>		<b>AIRES ACONDICIONADOS</b>					
6,1	1-6-35-03-01	Tipo Mini Split tipo 1	UN	1	3.341.840	5.773.125	2.431.285
<b>7</b>		<b>PLANTA ELÉCTRICA</b>					0
7,1	1-6-35-01-90	Planta Eléctrica 165KVA con motor Diesel, con cabina de insonorización y transferencia automática	UN	1	141.064.381	156.747.128	15.682.747
<b>11</b>		<b>PERIFÉRICOS</b>					
11,1	1-6-35-04-02	Impresora multifuncional Laser a color especificaciones acorde a lo solicitado en el anexo técnico	UN	1	9.543.170	7.634.536	-1.908.634
11,2	1-6-35-04-02	Soportes dobles para monitores de PC	UN	6	8.525.948	6.820.758	-1.705.190
11,4	1-6-35-04-02	Barra de Sonido	UN	1	2.773.596	2.218.877	-554.719
<b>12</b>		<b>ÍTEMES NO PREVISTOS</b>					
12,1	1-6-35-04-02	Control de Acceso y esclavo, software de registro Ingreso Data Center	UN	1	3.665.055	2.932.044	-733.011
12,3	1-5-14-09-01	Tablero en Vidrio templado con sus accesorios e Instalación	UN	1	850.000	680.000	-170.000
12,5	1-5-14-09-01	Cortina black out de 1.70 x 2.10	UN	3	487.500	390.000	-97.500

Fuente. Elaborado por el equipo auditor

Se presentan diferencias entre los valores totales con AIU del Acta de recibo a Satisfacción del contrato No. 416 de 2017 y los comprobantes de ingreso al Almacén en las siguientes subcuentas como se muestra en cuadro anterior así:

- Cuenta 1-6-35-04-02 – Equipos de Comunicación y Computación, se presenta un mayor valor registrado en el comprobante de ingreso al almacén por valor de \$8.904.943, en el procesador de video de 8 entradas y 4 salidas y en los elementos Sistema de videoconferencia, soportes push, switch de 48 puertos, access point, impresora multifuncional, soportes para monitores, barra de sonido y control de acceso y esclavo; se registran menores valores registrados en esta cuenta por valor de \$14.071.465 en relación a los valores presentados en el Acta de Recibo a Satisfacción.
- En la cuenta 1-6-35-03-01 – Muebles, Enseres y Equipos de Oficina, se encuentra un mayor valor registrado en el comprobante de ingreso al almacén en el elemento Tipo Mini Splint por valor de \$2.431.285 con relación al Acta de recibo a Satisfacción y los elementos Mesa personalizada, silla ergonómica y locker de 12 puestos se presenta un menor valor registrado en el comprobante de ingreso al almacén por valor de \$1.467.282.
- En la cuenta 1-6-35-01-90, Maquinaria y Equipo, se encuentra un mayor valor registrado en el comprobante de ingreso al almacén en el elemento Planta Eléctrica con motor diesel por valor de \$15.747.128 con relación al Acta de recibo a Satisfacción.
- En la cuenta 1-5-14-09-01, Materiales y Suministros, Repuestos, se encuentra un menor valor registrado en el comprobante de ingreso al almacén en el elemento Tablero de vidrio y Cortina black por valor de \$267.500 con relación al Acta de recibo a Satisfacción.

Las anteriores observaciones se generan por falta de control y verificación de los inventarios físicos con los reportes de los comprobantes de ingreso al almacén, contraviniendo lo normado en la Resolución 0878 de diciembre de 2017 “Por medio de la cual se adopta el manual de políticas contables del IDIGER, en virtud del nuevo marco normativo contable para entidades de gobierno” el numeral quinto de la política de propiedad, planta y equipo donde establece que las propiedades, planta y equipo, por materialidad son: *“todos aquellos bienes cuyo costo total de adquisición (Costo de adquisición, IVA, costos accesorios capitalizables, adiciones y/o mejoras) iguale o supere los dos (2) SMLMV. Es decir, que los bienes que sean adquiridos por un menor valor al señalado se reconocen como gasto y se controlan administrativamente, cuando a ello hubiere lugar”.* (Subrayado fuera de texto).

### **Análisis de la Respuesta:**

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER mediante el radicado ante la Contraloría de Bogotá D.C. No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, se observa que las diferencias presentadas en el informe preliminar corresponden a varios

elementos conforme a la información suministrada por la entidad relacionada con el Comprobante de Ingresos de Elementos código ADM-FT-33, en el que señala el código de la subcuenta contable y en la respuesta solamente se hace mención a uno de los elementos. De acuerdo con lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación, se ratifica como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

### Terrenos y Edificaciones

La cuenta Terrenos al cierre de la vigencia presentó un saldo por valor de \$2.904.476.257 que representa 0,8% del valor del Activo y la cuenta Edificaciones presentó un saldo por valor de \$4.545.246.459 y representa el 1,2% del total del Activo así:

**Cuadro No. 68**  
**Conformación de los Saldos de las Cuentas 1605 – Terrenos y 1640 - Edificaciones a Diciembre 31 de 2018**

Cifras en pesos				
CÓDIGO	DESCRIPCIÓN CUENTA	Saldo a 01/01/2018	Adiciones	Saldo a 31/12/2018
1605	Terrenos	2.277.192.889,00	627.283.368,00	2.904.476.257,00
1640	Edificaciones	4.084.688.495,20	460.557.963,80	4.545.246.459,00
<b>TOTAL</b>		<b>6.361.881.384,20</b>	<b>1.087.841.331,80</b>	<b>4.545.246.459,00</b>

Fuente: Libros Auxiliares y Estado de Actividad Financiera 31 de diciembre de 2018.

El IDIGER realizó los avalúos de las bodegas 7 y 11 conforme a lo establecido en su Política contable para Propiedad Planta y Equipo, con base en el avalúo se realizaron Adiciones a los Terrenos y Edificaciones por valor de \$627.283.368 y \$460.557.963,80, respectivamente.

*3.3.1.2 Hallazgo administrativo por no realizar la depuración contable del 100% en el término establecido en la Ley 1819 de 2016.*

Mediante radicado No. 2019EE3144 del 12 de marzo de 2018, del IDIGER, este ente de control solicitó en el numeral 1, literal d) Indicar el porcentaje de avance del proceso de saneamiento contable a 31 de diciembre de 2018; conforme al Artículo 355 de la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016.

*Artículo 355. Saneamiento contable. Las entidades territoriales deberán adelantar el proceso de depuración contable a que se refiere el artículo 59 de la Ley 1739 de 2014, modificado por el artículo 261 de la Ley 1753 de 2015. El término para adelantar dicho proceso será de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la presente ley. El cumplimiento de esta obligación deberá ser verificado por las contralorías territoriales.*

El IDIGER en respuesta a la solicitud de información manifestó que del valor absoluto por depurar de \$145.391.755.692, el grado de avance fue del 99,828%; quedando pendiente por depurar el valor de \$250.749.769, que corresponde al 0,172% a 31 de diciembre 2018.

De lo anterior se observa que si bien realizó un gran porcentaje de avance, queda pendiente el valor antes mencionado el cual será objeto de seguimiento para la Auditoría de Regularidad a la Vigencia 2019, situación que contraviene lo establecido en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016.

### **Análisis de la Respuesta:**

Evaluada la respuesta que suministró el IDIGER mediante el radicado ante la Contraloría de Bogotá D.C. No. 1-2019-09052 del 8 de abril de 2019, se observa que si bien la entidad realizó un gran porcentaje de avance, queda pendiente el valor \$250.749.769 el cual será objeto de seguimiento para la Auditoría de Regularidad a la Vigencia 2019, incumpliendo lo establecido en el artículo 355 de la Ley 1819 de 2016. De acuerdo con lo anterior, la respuesta no desvirtúa la observación, se ratifica como hallazgo administrativo y deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

### **3.3.2. Gestión Financiera**

Las cifras fueron tomadas de los Libros Auxiliares presentados por la Entidad y el Estado de Situación Financiera a 31 de diciembre de 2018.

#### **✓ Razón Corriente**

Muestra la capacidad que tiene la Entidad para dar cumplimiento con las Cuentas por Pagar y las Obligaciones Laborales, las cuales se encuentran clasificadas a corto plazo.

Año 2018

$$1. \text{ Razón Corriente: } \frac{\text{Activo Corriente}}{\text{Pasivo Corriente}} = \frac{348.930.094.638}{5.962.660.101} = 58,52$$

Los anteriores resultados muestran que para la vigencia 2018, por cada peso que adeudaba la Entidad, se tenía como respaldo \$58,52 para cubrir sus deudas o Pasivos a corto plazo.

✓ Prueba Acida

Año 2018

2. Prueba Acida	Activo Corriente - Inventarios	212.940.529.371	35,71
	Pasivo Corriente	5.962.660.101	

Se obtiene restándole a los Activos Corriente el valor de los inventarios y dividirlos por los Pasivos Corrientes, obteniendo así la solidez de la Entidad a corto plazo para pagar a sus acreedores, sin contar con la venta de sus existencias, lo que muestra que para la vigencia 2018, por cada peso que se debía se contaba con un respaldo de \$35,71.

### 3.3.3. Control Interno Contable

El presente informe se realizó teniendo en cuenta lo dispuesto en la Resolución 193 del 05 de mayo de 2016, expedida por el Contador General de la Nación “*Por la cual se incorpora en los Procedimientos Transversales del Régimen de Contabilidad Pública, el Procedimiento para la evaluación del control interno contable*” y tiene como objetivo determinar la calidad y nivel de confianza del control interno contable existente en el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER; con corte a 31 de diciembre de 2018.

Se realizó la evaluación cuantitativa, mediante la verificación en la fuente del área de contabilidad, siendo valoradas las etapas de Reconocimiento, Identificación, Clasificación, Medición Inicial, Registro, Valuación, Registros de ajustes contable y presentación de los Estados Financieros y Notas a los estados Financieros.

Se evidenciaron observaciones que se describen a continuación.

Se determinó que la póliza para el amparo de la Caja Menor, con forme al Artículo Segundo, Parágrafo Segundo de la Resolución No. 083 del 21 de febrero de 2018, determina que debe estar amparada por una póliza de manejo ante una entidad aseguradora, revisados los soportes se encontró la póliza No. 8001003295 con cobertura entre el 27 de octubre de 2016 y hasta el 24 de enero de 2018 y la póliza No. 8001003521 con cubrimiento entre el 6 de junio de 2018 y hasta el 7 de julio de 2019; encontrándose que para el periodo comprendido entre el 25 de enero de 2018 y el 5 de junio de 2018, no se encontraba amparada la Caja Menor.

Se presentan diferencias entre los valores totales con AIU del Acta de recibo a Satisfacción del contrato No. 416 de 2017 y los comprobantes de ingreso al Almacén.

El IDIGER tenía partidas contables por depurar por valor absoluto de \$145.391.755.692 y a 31 de diciembre de 2018, el grado de avance fue del 99,828%; quedando pendiente por depurar el valor de \$250.749.769, que corresponde al 0,172%.

Se encontró que el IDIGER en el Formulario para la evaluación del Control Interno Contable presentó un rango de calificación de 4,45, por lo que se ubica en una de EFICIENTE.

## 4. OTROS RESULTADOS

### 4.1. Explotación de Datos (Big Data)

En virtud del CONPES 3920, el gobierno colombiano expidió la Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data), estableciendo 4 objetivos específicos y un plan de acción.

El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático – IDIGER – no ha realizado un diagnóstico sobre el tema hasta la fecha, sin embargo conforme al Plan de Acción del CONPES 3920 a través de la oficina de TIC se han realizado las siguientes actividades:

- a. Elaboración de la política de gobierno de datos expedida mediante resolución 348 de 2018.
- b. Elaboración de la política de tratamiento de datos personales, la cual fue adoptada mediante resolución 985 de 2018.
- c. “*Publicación en Datos Abiertos Bogotá del inventario de activos de información TI, concepto técnico del IDIGER en el Sistema Único de Gestión de Aglomeraciones – SUGA – y registro de población censada en el Sistema Único de Registros de Asentamientos SURR*”

Adicional a lo anterior, la entidad cuenta con las siguientes 7 bases de datos para el manejo de la explotación de datos Big Data.

**Cuadro No. 69**  
**Bases de datos con las que cuenta la entidad**

N o.	Denominación	Tipo de información manejada	Uso	Mecanismos y Procedimientos de actualización	Dependencia responsable	Organización de los datos	Tipología de datos	
							Criterio Orgánico	Criterio cualitativo
1	SIRE	Alfanumérica	Instancia de base de datos en la cual se aloja la data de todos los aplicativos misionales de la entidad	Actualización diaria mediante los aplicativos misionales de la entidad	Oficina TIC	Estructurado	Publica	Personal
2	SICAPDES	Alfanumérica	Instancia de base de datos en la cual realizan desarrollos de los aplicativos del ERP (Administrativo-	Actualización diaria mediante los aplicativos administrativos de la entidad	Oficina TIC	Estructurado	Publica	Personal

N o.	Denominación	Tipo de información manejada	Uso	Mecanismos y Procedimientos de actualización	Dependencia responsable	Organización de los datos	Tipología de datos	
							Criterio Orgánico	Criterio cualitativo
			Financiero) de la entidad					
3	SICACP	Alfanumérica	Instancia de base de datos en la cual realizan desarrollos de los aplicativos del ERP (FONDIGER) de la entidad	Actualización diaria mediante los aplicativos administrativos de la entidad	Oficina TIC	Estructurado	Publica	Personal
4	SICAP2	Alfanumérica	Instancia de base de datos en la cual realizan desarrollos de los aplicativos del ERP (Correspondencia) de la entidad	Actualización diaria mediante los aplicativos administrativos de la entidad	Oficina TIC	Estructurado	Publica	Personal
5	Dspace	Alfanumérica	Este repositorio colecciona, preserva y comparte, el trabajo técnico-científico y cultural del IDIGER como resultado de la Gestión de Riesgos en la ciudad de Bogotá.	Por demanda, cuando un metadato necesite ser registrado en la base de datos	Oficina TIC	Estructurado	Publica	Impersonal
6	lp612ga3jcr	Alfanumérica	Instancia de Base de datos PostgreSQL, en la cual se alojan los archivos y documentos de las páginas de la entidad.	Actualización diaria mediante los requerimientos de las subdirecciones y oficinas de la entidad	Oficina TIC	Estructurado	Publica	Impersonal
7	lp612ga3	Alfanumérica	Instancia de Base de datos PostgreSQL, en la cual se aloja la data de información de las páginas de la entidad.	Actualización diaria mediante los requerimientos de las subdirecciones y oficinas de la entidad	Oficina TIC	Estructurado	Publica	Impersonal

Fuente. Comunicación 2019EE668 del 23 de enero de 2019

## 5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN <sup>35</sup>
1. ADMINISTRATIVOS	33	N.A	CONTROL FISCAL INTERNO 3.1.1.1 3.1.1.2 3.1.1.3 3.1.1.4 3.1.1.5 3.1.1.6 GESTIÓN CONTRACTUAL 3.1.3.1 3.1.3.2 3.1.3.3 3.1.3.4 3.1.3.5 3.1.3.6 3.1.3.7 3.1.3.8 3.1.3.9 3.1.3.10 3.1.3.11 3.1.3.12 3.1.3.13 3.1.3.14 3.1.3.15 3.1.3.16 3.1.3.17 3.1.3.18 PLANES PROGRAMAS Y PROYECTOS 3.2.1.1 3.2.1.2 3.2.1.3 3.2.1.4 3.2.1.5 3.2.1.6 3.2.2.1 ESTADOS CONTABLES 3.3.1.1 3.3.1.2
2. DISCIPLINARIOS	19	N.A	CONTROL FISCAL INTERNO 3.1.1.1 GESTIÓN CONTRACTUAL 3.1.3.1

<sup>35</sup> Detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN <sup>35</sup>
			3.1.3.2 3.1.3.3 3.1.3.4 3.1.3.5 3.1.3.6 3.1.3.7 3.1.3.8 3.1.3.9 3.1.3.10 3.1.3.11 3.1.3.13 3.1.3.14 3.1.3.15 3.1.3.16 3.1.3.17 PLANES PROGRAMAS Y PROYECTOS 3.2.1.1 3.2.1.2
3. PENALES	0	N.A.	
4. FISCALES	7	94.037.479,85 2.606.814,00 4.386.891,00 39.792.960,00 10.967.227,00 18.083.800,00 2.975.000,00 <hr/> <b>172.850.171,85</b>	GESTIÓN CONTRACTUAL  3.1.3.1 3.1.3.2 3.1.3.3 3.1.3.4 3.1.3.5 3.1.3.6 3.1.3.7

N.A: No aplica.