



INFORME FINAL DE AUDITORIA DE DESEMPEÑO

CÓDIGO: 284

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS

-UAECOB-

Período Auditado 2014-2015

DIRECCIÓN SECTOR GOBIERNO

Bogotá D.C, enero de 2016

UNIDAD ADMINISTRATIVA CUERPO OFICIAL DE BOMBEROS DE BOGOTA  
D.C.-UAECOB

Contralor de Bogotá

DIEGO ARDILA MEDINA

Contralora Auxiliar

LIGIA INES BOTERO MEJIA

Director Sectorial de Fiscalización

NELSON CASTAÑEDA MUÑOZ

Subdirector de Fiscalización

DIANA GISSELA GOMEZ PEREZ

Gerente

DALIA MAYERLY ORTIZ VELANDIA

Equipo de Auditoría

DAMARIS OLARTE CASALLAS  
ZORAIDA ROJAS ROJAS  
ANA MATILDE SOLEDAD CABRERA

## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA .....	6
3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA .....	7
4. OTROS RESULTADOS .....	22
ANEXO 1.....	23

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C

Doctor

JORGE ARTURO LEMUS MONTAÑEZ

Director

Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá - UAECOB  
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la entidad Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos - UAECOB, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el área actividad o proceso examinado.

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

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

### CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en el área contractual auditada, cumple con los principios evaluados de eficacia, eficiencia y economía en las operaciones

adelantadas, sin embargo, se evidenció deficiencias en el proceso de planeación de la contratación, falencias en la supervisión y falta de oportunidad en la obtención de los resultados esperados.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de esta Contraloría conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF- dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

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

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

Atentamente,



**NELSON CASTAÑEDA MUÑOZ**  
**Director Técnico Sectorial Gobierno**

Revisó: Diana Gómez Pérez- Subdirectora de Fiscalización  
Elaboró: Equipo Auditor

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORIA

Mediante oficio con radicado No. 3-2015-20559 del 2 de octubre de 2015, se asignó en comisión al Equipo Auditor, a fin de adelantar Auditoría de Desempeño ante la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos –UAECOB-, con el objeto de evaluar los contratos suscritos por la UAECOB en la vigencia 2014 y 2015 de siguiente manera: Contrato No. 487 de 2014 para llevar a cabo el proceso de actualización del avalúo técnico de los bienes muebles e inmuebles de la entidad; No. 189 de 2015 para la actualización del manual específico de funciones y competencias laborales y No. 286 de 2015 en virtud del DPC 1104-15, a fin de establecer si los recursos económicos físicos, tecnológicos y humanos invertidos, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica.

**TABLA 1  
CONTRATOS EVALUADOS**

Ítem	No. Contrato	Contratista	Tipo de contrato
1	No. 487 de 2014	Comercializadora Nave Limitada	Prestación de Servicios
2	No. 189 de 2015	Pedro Alfonso Hernández - Abogados Consultores SAS -	Prestación de Servicios Profesionales
3	No. 286 de 2015	Representaciones Químicas de Colombia y Soluciones S.A.S – RQC Solutions S.A.S	Compraventa

Fuente: Plan de Trabajo Contraloría de Bogotá, Dirección Gobierno

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

La revisión a los contratos Nos. 487 de 2014, 189 y 286 de 2015, se realizó sobre la totalidad de los documentos originales y copias remitidas por la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos -UAECOB-, tanto en las carpetas contractuales, como financieras de cada contrato.

Una vez analizada la totalidad de la información suministrada por la entidad, se obtuvieron los siguientes resultados:

#### 3.1 CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS No. 487 DE 2014.

Por valor de \$46.817.600, para la “*Prestación de servicio de avalúo técnico de los bienes muebles e inmuebles de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, D.C.*”. Acta de inicio suscrita el 29 de diciembre de 2014 y tres (3) meses de plazo de ejecución.

##### *3.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por deficiencias en la Planeación del Contrato 487 de 2014.*

En los estudios previos figura como descripción de la necesidad: (...) “*La Subdirección de Gestión Corporativa ejerce el control de los bienes que fueron puestos a disposición de los funcionarios, contratistas o terceros para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, llevando un registro actualizado de las novedades y traslados.*

*De acuerdo a lo establecido en la Resolución 001 de 2001, el Inventario de los bienes o elementos, con el fin de confrontar las existencias reales o físicas contra los saldos registrados en el área de inventarios y cuentas contables, deben efectuarse por lo menos una vez al año.*

*Los inventarios deben realizarse con el propósito de verificar, clasificar, analizar y valorizar los bienes de propiedad de la entidad, en cumplimiento de lo establecido por los organismo de control, la Contraloría General de la Nación y por la Dirección Distrital de Contabilidad, que dispone velar por el registro permanente y valorizado de los bienes que conforman el patrimonio de las entidades distritales.*

*Considerando la complejidad y amplitud de los bienes de propiedad de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, y como no existe una metodología única para valorizar los bienes, la forma más expedita es la realización de avalúos técnicos a través de personal especializado.*

*En la actualidad se cuenta con una base de datos de inventarios que tiende a desactualizarse con facilidad debido al tipo de manejo de muchos de los bienes los cuales son de tráfico pesado, utilizados en la atención de emergencias ocasionado continuos movimientos de estación o de responsable y al deterioro o pérdida de las placas o cualquier otro medio que los identifican.*

*Se hace necesario por tal razón contratar una persona especializada que se encargue de realizar el avalúo de bienes e inmuebles con el fin de tener los registros actualizados y como parte del plan de mejoramiento suscrito con la Contraloría Distrital (...)*

De acuerdo con lo anterior, es claro que no se contempló como necesidad para la contratación, la valorización de los bienes bajo las normas internacionales de contabilidad NIIF y NIC; no obstante, esta valorización se incluyó en el contrato, como la obligación específica No. 4, que consistió en: “La ejecución del presente contrato y la presentación de los informes definitivos, se realizarán de acuerdo a la normatividad vigente nacional e internacional, principalmente en lo previsto en: Normas Internacionales de Valuación INTERNATIONAL VALUATIONS STANDARDS COUNCIL (IVSC), Normas Internacionales de Contabilidad (NIC 16) Y Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF 36), Norma Técnica Sectorial del ICONTEC.”; y en la obligación general No. 1 que estableció: “Realizar la valorización con fines contables y bajo normas internacionales de contabilidad (NIIF – NIC) de los activos de propiedad de la UAE Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá, D.C.”, obligaciones que resultan improcedentes, toda vez que la Contaduría General de la Nación no había expedido el marco normativo para su aplicación en el sector público.

Lo anterior con el agravante que dos (2) meses después de terminado el plazo de ejecución del contrato No. 487 de 2014, la UAECOB elevó consulta a la Dirección Distrital de Contabilidad de la Secretaría Distrital de Hacienda, respecto a la aplicación de las NIIF y NIC, consulta que debió elevarse con anterioridad a la suscripción del contrato.

Estas deficiencias dieron lugar a la imposibilidad de dar cumplimiento a lo establecido en el contrato No. 487 de 2014, puntualmente a las obligaciones: Específica No. 1 y General No. 4, al no existir el marco normativo requerido para su aplicación, en las entidades de gobierno.

De otra parte, una vez revisada la documentación soporte de la ejecución del contrato se evidencia que pese a que el contratista presentó un informe en el mes de marzo de 2015, las valoraciones incluidas en el mismo, debieron ser ajustadas en dos (2) oportunidades, luego de la revisión y exigencia de la UAECOB, obteniéndose el resultado final cinco (5) meses después del término previsto para la ejecución, lo que permite concluir que la revisión implicó un plazo mayor al pactado para la ejecución, así mismo que el supervisor no dio oportuno



cumplimiento a una de sus obligaciones, que consistía en: “... Así mismo, el supervisor está autorizado para ordenarle al contratista la corrección, en el menor tiempo posible, de los desajustes que pudieren presentarse y determinar los mecanismos y procedimientos pertinentes para prever o solucionar rápida y eficazmente las diferencias que llegaren a surgir durante la ejecución del contrato...” El subrayado es nuestro y; que si bien, las revisiones, concertaciones y ajustes de la información presentada por el contratista, implicaron una serie de reuniones entre el personal de la empresa contratada y funcionarios de la UAECOB, éstas se hicieron en forma posterior al plazo de ejecución del contrato; aspectos que permiten colegir que se presentaron fallas en la planeación del contrato al establecer un plazo insuficiente para la obtención de los resultados esperados.

Adicionalmente, es importante hacer énfasis en las diferencias que se presentan entre las tres (3) versiones de valoración de los bienes inmuebles, en cuanto a área y valor por metro cuadrado de terreno y construcción; situación que permite cuestionar la confiabilidad tanto de los insumos suministrados por la UAECOB para la ejecución del contrato, como los resultados presentados por el contratista; como ejemplos de lo señalado tenemos:

**CUADRO 1**  
**VALORACION INMUEBLE ESTACION CHAPINERO**

(Cifras en pesos)

Informes del Contratista	TERRENO		CONSTRUCCIÓN	
	AREA	V/R M2	AREA	V/r M2
Primera Versión	672	732.809	1.387,3	855.364
Segunda Versión	713.16	1.650.000	1.596.99	900.000
Tercera Versión	713.16	1.650.000	1596.99	1.100.000

Fuente: Carpetas contrato 487 de 2014.

Se puede observar que existen diferencias en las áreas y en el valor del metro cuadrado de construcción, de éste último concepto, en las tres valoraciones presentadas por el contratista.

**CUADRO 2**  
**VALORACION INMUEBLE PUENTE ARANDA**

(Cifras en pesos)

Informes del Contratista		TERRENO		CONSTRUCCION	
		AREA	V/R M2	AREA	V/R M2
Primera Versión	Estación	9.689.90	1.674.809	2.632.20	856.000
	Edificio Principal			6.608.15	1.248.531
Segunda Versión	Estación	9.689.90	1.675.0000	2.632.20	856.000
	Edificio Principal			10.112.21	1.270.000
Tercera Versión	Estación	9.689.90	1.675.0000	2.632.20	856.000
	Edificio Principal			10.112.21	2.000.000

Fuente: Carpetas contrato 487 de 2014.

De igual manera se observan diferencias del valor del metro cuadrado de construcción, Edificio Principal en las tres valoraciones presentadas por el contratista.

**CUADRO 3**  
**VALORACION INMUEBLE ESTACION KENNEDY**

(Cifras en pesos)

Informes del Contratista	TERRENO		CONSTRUCCIÓN	
	AREA	V/R M2	AREA	V/R M2
Primera Versión	2.830.0	1.824.809	4.143.10	1.239.998
Segunda Versión	2.830.0	1.825.000	4.143.10	1.270.000
Tercera Versión	2.830.0	1.825.000	4.143.10	2.375.700

Fuente: Carpetas contrato 487 de 2014.

Obsérvese que también existen diferencias del valor del metro cuadrado de construcción, en las tres valoraciones presentadas por el contratista

**CUADRO 4**  
**VALORACION INMUEBLE ESTACION FONTIBON**

(Cifras en pesos)

Informes del Contratista	TERRENO		CONSTRUCCIÓN	
	AREA	V/R M2	AREA	V/R M2
Primera Versión	2.841.07	1.674.809	2.830.13	1.239.998
Segunda Versión	2.841.07	1.675.000	2.830.13	1.270.000
Tercera Versión	2.841.07	1.675.000	2.830.13	2.906.850

Fuente: Carpetas contrato 487 de 2014.

Nótese además diferencias del valor del metro cuadrado de construcción, en las tres valoraciones presentadas por el contratista.

**CUADRO 5**  
**VALORACION INMUEBLE ESTACION SAN JOSE DE BAVARIA**

(Cifras en pesos)

Informes del Contratista	TERRENO		CONSTRUCCIÓN	
	AREA	V/R M2	AREA	V/R M2
Primera Versión	3.146	1.310.205	2.257.32	1.102.454
Segunda Versión	3.146	1.505.000	2.257.32	1.270.000
Tercera Versión	3.146	1.505.000	2.257.32	3.920.000

Fuente: Carpetas contrato 487 de 2014.

Es así, como tanto este caso y los casos anteriores se hallaron diferencias del valor del metro cuadrado de construcción, en las tres valoraciones presentadas por el contratista.

Finalmente, se destaca que la solicitud de contratación presentada por el Subdirector de Gestión Corporativa, es del 31 de julio de 2014, el acta de inicio se suscribió el 29 de diciembre de 2014 y la entrega definitiva de los resultados se da

en el mes de agosto de 2015, situación que permite evidenciar demoras en el proceso originadas en las deficiencias en la planeación antes mencionadas.

Estas deficiencias reflejan falta de diligencia y cuidado contraviniendo los preceptos constitucionales y legales que señalan los principios de eficiencia, eficacia y responsabilidad que deben acompañar las actuaciones de todo servidor público. Así mismo, los literales a) y b) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993; numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, el numeral 4.1.1.2 del Manual de Contratación de la UAECOB, vigente para la época de los hechos y la Sentencia de Consejo de Estado Sala de Contencioso Administrativo Sección III, Subsección Consejero Ponente Jaime Santofimio Gamboa del 24 de abril de 2013 con radicación 68001-23-15-000-1998-01743-01 "(...) *de acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados conforme a las necesidades y prioridades que demandan el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea producto de la improvisación ni de la mediocridad...*".

El Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en Sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664, se refirió también al principio de planeación en la contratación estatal, planteando lo siguiente:

*"... Al respecto conviene reiterar 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 los estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un proceso de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:*

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato..."*

Las situaciones descritas, se originan en el hecho que la entidad no identificó en forma puntual la necesidad a satisfacer; lo que conllevó a dificultar el seguimiento y control y finalmente a que los resultados previstos con en un término de tres meses, se obtuvieran en ocho meses.

### **Análisis de la respuesta:**

La UAECOB menciona: *"... Así mismo, conforme a la cláusula segunda del contrato OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA, en el numeral quinto, el contratista allego en el mes de marzo Informe final de los avalúos de los bienes muebles e inmuebles de la entidad, dentro del plazo establecido para el contrato, que fue de 3 meses, el cual inicio el día 29 de Diciembre de 2015 y finalizo el día 28 de Marzo de 2015. Por lo anterior la supervisión, con el fin de dar cumplimiento a la obligación de verificar el cumplimiento de*

*las obligaciones específicas del contratista y del recibo a satisfacción del contrato, por la complejidad de la información a analizar, conforme un Comité Técnico de Apoyo a la Supervisión...”.*

*“Para ello, se adelantaron varias reuniones con el objeto de presentar recomendaciones pertinentes y aclarar la información contenida en el informe; lo cual consta en las actas de reunión que hacen parte del expediente contractual; de lo anterior la empresa procedió a realizar la entrega del producto final del contrato, dando alcance a los ajustes solicitados por la Supervisión.*

*Con relación a las diferencias presentadas en las tres versiones de valoración, producto de las reuniones del Comité Técnico de Apoyo a la Supervisión, se evidenció la presencia de errores de digitación en área de los inmuebles o en las fórmulas para el cálculo del justo precio acordes con la realidad económica de los bienes en el mercado actual.*

*Razón por la cual el contratista debía realizar nuevamente la valoración con los ajustes requeridos por la supervisión, luego de las revisiones.*

*Teniendo en cuenta que dentro de las obligaciones del contrato no se pactaron entregas parciales del producto, la supervisión procedió a verificar a través de su equipo técnico la verificación y cumplimiento de las obligaciones, conminando al contratista a sustentar el producto y al mismo tiempo a efectuar los ajustes necesarios; dado que dicho resultado y conforme a la normatividad contable vigente serán registrados y actualizados los estados financieros de la entidad”.*

No obstante lo argumentado por la entidad, se evidencia que no se dio respuesta a lo observado por el Organismo de Control, motivo por el cual se ratifica lo expuesto en el informe preliminar, en razón a que dadas las deficiencias de planeación, se pactaron unas obligaciones que eran improcedentes, se concretó un plazo de ejecución insuficiente para el logro efectivo del objeto contractual y el ejercicio de la supervisión, tal como lo señala la respuesta dada por la entidad, se adelantó en forma posterior al término de ejecución del contrato; por tanto, se configura como hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, que será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

### *3.1.2 Hallazgo administrativo por incumplimiento de la cláusula cuarta del contrato de prestación de servicios No. 487 de 2014.*

No se dio cumplimiento a lo previsto en la cláusula cuarta del contrato No. 487 de 2014, donde además del plazo de ejecución se estableció que el acta de inicio se debía suscribir dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al cumplimiento de los requisitos de Ley. De acuerdo con la documentación del expediente

contractual, desde el 10 de diciembre se contaba con los requisitos para la ejecución<sup>1</sup>: el registro presupuestal que ampara el contrato se expidió el 3 de diciembre de 2014 y la garantía fue aprobada el 10 de diciembre del mismo año; sin embargo, el acta de inicio se suscribió el día 29 de diciembre de 2014.

De lo anterior se puede percibir ampliamente que contraviene lo establecido en la cláusula 4ª del contrato No. 487 de 2014 y en los literales a. y b., del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, circunstancia que posiblemente se origina en demora en la entrega de la documentación necesaria para dar inicio a las actividades de valoración de los bienes y en deficiencias de control para exigir el cumplimiento del término previsto para la suscripción del acta, lo que ocasionó demora en la iniciación del contrato, en la presentación de los resultados y en la liquidación del mismo, la cual teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 5.10 del pliego de condiciones definitivo se debió efectuar dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para su ejecución, sin embargo, dicha acta de liquidación se suscribió el 21 de octubre de 2015.

#### **Análisis de la respuesta:**

La UAECOB menciona que en la respuesta al numeral 3.1.1, incluye los argumentos dados a lo observado en el numeral 3.1.2, no obstante la respuesta se relaciona única y exclusivamente con la observación del numeral 3.1.1, por tanto no se respondió respecto al término para la suscripción del acta de inicio, motivo por el cual se configura como hallazgo administrativo, el cual debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

#### **3.2 CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES No. 189 DE MAYO 8 DE 2015.**

Por valor de \$140.000.000, con el objeto de *“Asesorar y apoyar a la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos- UAECOB-, en la actualización del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, así como en la estructuración y ejecución del proceso de selección para proveer en provisionalidad los empleos de bomberos a través de la convocatoria que adelantará el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital- DASCD-“* El acta de iniciación se suscribió el 11 de mayo de 2015, con un plazo de cuatro (4) meses.

---

<sup>1</sup> Artículo 23 de la Ley 1150 de 2007.

### 3.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por falencias en la planeación del contrato No. 189 de 2015.

Evaluados los documentos que conforman el expediente, se evidenció que la UAECOB no realizó estudios de las condiciones y precios de mercado, para estimar de manera objetiva y confiable el valor del contrato y la justificación del mismo, hecho que no permitió que la entidad supiera si existía una mejor opción para contratar. No se conoce cómo se realizó el cálculo, al no existir soportes para estimación del presupuesto, por tanto se presume que el valor del contrato se determinó con base en la hoja de vida del contratista, como en la certificación de la idoneidad del mismo, (documento que reposa en el expediente contractual, sin la legalización por parte del Director de la UAECOB), donde se establece que la firma contratista cuenta con el perfil requerido para adelantar las actividades que permiten cumplir con el objeto contractual y suplir así la necesidad planteada; situación que contraviene lo establecido en el numeral 4.1.1.2 “Estudios y Documentos Previos”, numeral 4 “El análisis que soporta el valor estimado del contrato”, del Manual de Contratación vigente para la época de los hechos “... todo procedimiento de contratación de la UAECOB requiere que con la debida antelación a la apertura de procedimiento de selección o de la firma del contrato estatal según el caso, la entidad elabore los estudios, diseños y proyectos requeridos para determinar la necesidad, el beneficio, la factibilidad, las condiciones de mercado, los tramites, los costos, y los riesgos de aquello que se busca suplir con la negociación. El objeto de estos estudios es que la entidad obtenga resultados confiables acerca de la viabilidad de un proyecto como objeto contractual o por lo menos el conocimiento de las condiciones de ejecución del mismo”.

Por otra parte, se cuestiona el hecho que de acuerdo con lo estipulado en el párrafo único del artículo 10, del Decreto Ley 256 de febrero 20 de 2013, las entidades contaban con un término de seis (6) meses, a partir de su publicación, para ajustar los Manuales de Funciones y de Requisitos, requerimiento que debió cumplirse a más tardar en agosto de 2013; no obstante, la UAECOB no dio cumplimiento a esta disposición. Así mismo, el artículo 9°. “Ajuste del Manual Específico de Funciones y de Competencias Laborales”, del Decreto 2484 del 2 de diciembre de 2014, estableció que los organismos y entidades de orden territorial debían ajustar sus manuales específicos de funciones y de competencias laborales, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación, es decir hasta el 2 de junio de 2015. No obstante, existir en las mencionadas normas un término para el ajuste de los manuales de funciones, solo hasta el 8 de mayo de 2015, es decir 22 días antes del término previsto para cumplir con el plazo del Decreto 2484 de 2014, la UAECOB realiza una contratación para darles cumplimiento, tal como se señala en los estudios previos del contrato No.189 del 8 de mayo de 2015 y en el considerando de la Resolución No. 327 del 2 de junio de 2015, “Manual Especifico de Funciones y Competencias Laborales de la UAECOB”, resultado de la ejecución del contrato antes mencionado.

Cabe señalar que la Resolución 327 de 2015, correspondió al Ajuste del Manual respecto de la inclusión de los núcleos básicos del conocimiento, en cumplimiento a lo establecido en el Decreto 2484 de 2014; sin embargo, no contempló lo dispuesto en el Decreto Ley 256 de 2013, “*Sistema Especial de Carrera de los Cuerpos Oficiales de Bomberos*”, en razón a que a la fecha en que se suscribió el contrato No. 189 de 2015, la UAECOB aún no había solicitado al Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP, los lineamientos para dar aplicación al Decreto Ley mencionado, condición que confirma las deficiencias en la planeación, toda vez que se formuló consulta el 21 de agosto de 2015, esto es, tres (3) meses después de suscrito el contrato No. 189 de 2015, obteniendo respuesta del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital - DASCOD, el 5 de octubre de 2015, aspectos que permiten evidenciar una vez más, deficiencias en la planeación al no formular unos estudios previos concretos y claros que atendieran las exigencias normativas, asegurando que el producto (Proyecto de Ajuste al Manual de Funciones y Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la UAECOB), entregado en virtud del contrato No. 189 de 2015, no tuviera que ajustarse nuevamente para incluir lo exigido en el Decreto 256 de 2013.

Lo anteriormente descrito condujo a la necesidad de prorrogar el contrato 189 de 2015 en dos ocasiones, termino en el cual el contratista además de continuar con la asesoría al proceso de provisión de empleos de bomberos, debía realizar un nuevo ajuste a la Resolución 327 de 2015, que contemplara lo estipulado en el Decreto Ley 256 de 2013; el cumplimiento de este ajuste se concretó con la expedición de la Resolución No. 841 de diciembre 3 de 2015, “*Por la cual se ajusta el Manual de Funciones Específico y Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos*” la que fue refrendada por el DASCOD, el 4 de diciembre de 2015.

Mientras se efectuaba el ajuste a la Resolución 327 de 2015, la entidad realizó unos encargos al nivel operativo, atendiendo lo preceptuado en este Acto Administrativo, el cual como se mencionó anteriormente, no se ajustaba a lo establecido en el Decreto 256 de 2013, específicamente, en lo relacionado con la experiencia exigida para acceder a los cargos del nivel operativo, señalados en el artículo 10; situación que **PRESUNTAMENTE FAVORECIÓ** a 62 funcionarios al ser encargados como Cabo de Bombero, pese a que contaban con una experiencia inferior a los cuatro (4) años de Bombero, exigida en la precitada norma, encontrándose que de los 97 encargos otorgados y relacionados en las Resoluciones Nos. 824, 825, 826, 827 y 828 de noviembre 30 de 2015, el 64% (62 funcionarios), del personal encargado, no cumplían con los requisitos de experiencia del Decreto Ley.

Una vez surtido el proceso de encargos antes mencionado, la entidad procedió a expedir la Resolución No. 841 de diciembre 3 de 2015, donde **SÍ** figuran los requisitos exigidos para los cargos del nivel operativo de que trata el artículo 10 del Decreto Ley 256 de 2013.

Con lo anteriormente expuesto, se puede inferir que el proceso de ajuste del *“Manual de Funciones Específico y Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos”*, se dilató presuntamente para permitir el favorecimiento de los 62 funcionarios que no cumplían los requisitos de experiencia, además de soslayar la necesidad de rodear de condiciones de transparencia e imparcialidad a la función administrativa que juega un papel determinante como factor de legitimidad. No obstante fueron encargados a la luz de la Resolución 327 de 2015.

Otra debilidad de la etapa de planeación de este contrato esta relacionada con las prórrogas así: El 1 de septiembre de 2015, el Subdirector de Gestión Humana de la UAECOB, en su calidad de Supervisor del contrato No. 189 de 2015, solicita prórroga del contrato por dos (2) meses, con la siguiente justificación: *“Se solicita la prórroga del plazo pactado con el fin de ejecutar el total de los recursos apropiados, así como finalizar el proceso de selección para proveer en provisionalidad los empleos de bomberos, a través de la convocatoria que hizo el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital- DASCD, en razón a ampliación del cronograma de actividades”*. En el mismo sentido, el 3 de noviembre de 2015, se solicita por parte del Supervisor – nuevamente una segunda prórroga del plazo pactado, justificada en: *“...con el fin de ejecutar el total de los recursos apropiados, así como finalizar el proceso, asesorar y apoyar la unidad administrativa especial cuerpo oficial de bomberos – UAECOB, en la actualización del manual específico de funciones y competencias laborales”*.

Como evidencia este ente de control, el supervisor no explica las razones que indican el por qué el tiempo presupuestado inicialmente no fue suficiente para el cumplimiento del objeto del contrato y las justificaciones para las dos prórrogas, son las mismas que dieron lugar al contrato.

Esta situación se origina por debilidades en la etapa de planeación, al no tener certeza de las condiciones del contrato a celebrar, específicamente en el plazo con el que se lograría el objeto y obligaciones del contrato con la mayor calidad.

Lo señalado en los párrafos anteriores, transgrede el numeral 1, del artículo 34, de la Ley 734 de 2002 y los literales a), b) y d) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 y obedece a la falta de gestión oportuna para dar cumplimiento a las normas que rigen la temática de la Administración de Personal y al desconocimiento o



interpretación errada de las normas, lo que puede generar entre otros, inconformismo por parte de los funcionarios que cumpliendo con los requisitos para acceder a encargos, no fueron tenidos en cuenta, lo que redundó en el rendimiento y compromiso institucional.

***Análisis de la respuesta:***

No se acepta la respuesta dada por la entidad en razón a:

1. No existen los documentos que soporten los estudios de mercado realizados para determinar el valor del contrato; así mismo, en el expediente contractual no obstante haberse solicitado la totalidad de la documentación relacionada con el contrato No. 189 de 2015, no se encontró la oferta del contratista y tampoco se adjuntó con la respuesta al Informe Preliminar, emitida por la UAECOB.
2. La entidad suscribió el contrato No. 189 de 2015, faltando tan solo 22 días para que venciera el plazo establecido en el Decreto 2484 de 2014. Así mismo, no dio cumplimiento al término de seis (6) meses, señalado en el parágrafo del artículo 10 del Decreto Ley 256 de 2013, para ajustar los Manuales de Funciones y de Requisitos.
3. Pese a que el Decreto No. 256 se expidió el 2 de febrero de 2013, solo hasta el mes de agosto de 2015, dos años y medio después y en plena ejecución del contrato No. 189 de 2015, la UAECOB eleva consulta ante el DAFP para definir el tema de los dos (2) cargos del nivel operativo que no figuran en la Planta de Personal de la entidad. Esta demora en la consulta dio lugar a la suscripción de las dos (2) prórrogas al contrato.
4. La falta de oportunidad en la adecuación del Manual de Funciones acorde con lo establecido en el Decreto 256 de 2013, dio lugar a que se otorgaran una serie de encargos con base en la Resolución No. 327 del 2 de junio de 2015, donde se contemplaron requisitos para acceder a cargos del nivel operativo, diferentes a los establecidos en el Decreto Ley 256 de 2013. Cabe destacar que la Resolución No. 327 de 2015, tuvo una vigencia de cinco (5) meses, por cuanto fue derogada por la No.841 del 3 de diciembre del mismo año, cinco (5) días después de realizados los encargos.

Los aspectos contemplados en los numerales anteriores, se constituyen en fallas o deficiencias de planeación, por tanto lo observado se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será

traslado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

### *3.2.2 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria por la no modificación de la póliza de cumplimiento contrato No. 189 de 2015.*

Una vez efectuado el análisis a la respuesta dada por la UAECOB, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación.

### *3.2.3 Hallazgo administrativo por la no presentación de informes mensuales por parte del contratista, contrato No. 189 de 2015.*

En el numeral 10.7 de la cláusula 10 “Obligaciones generales del contratista”, se establece: “Presentar a el/la supervisor/a del contrato, un informe mensual sobre las actividades realizadas durante la ejecución del mismo”, de acuerdo con lo anterior, se observó que esta obligación no se cumplió en los términos señalados en el contrato, pues los informes correspondientes a los meses de mayo y junio de 2015, no fueron suministrados por la entidad, pese a la solicitud realizada por este Organismo de Control.

Lo anterior contraviene lo establecido en el numeral 10.7 de la cláusula 10 del contrato y los literales b) y d) del artículo 2, de la Ley 87 de 1993, originado por deficiencias de la supervisión, al no exigir en forma oportuna el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, lo que ocasiona que obtenga un conocimiento claro y detallado del avance del contrato.

#### ***Análisis de la respuesta:***

No se acepta la respuesta dada por la entidad, si bien el cronograma es una herramienta necesaria para la planeación y seguimiento de las actividades a ejecutar, éste no se contempló en el clausulado del contrato; no obstante, sí fue exigencia explícita la presentación de informes mensuales, sin que en la carpeta y documentos suministrados posteriormente, se encuentren los correspondientes a mayo (que debió presentarse el 11 de junio) y junio (que debió presentarse el 11 de julio). Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

### **3.3 CONTRATO DE COMPRAVENTA No. 286 DE 2015.**

Por valor de \$1.280.000.000, para la “Adquisición Equipos de Protección Respiratoria”, cuya acta de iniciación se suscribió el 3 de septiembre de 2015, con un plazo de cuatro (4) meses.

### 3.3.1 Hallazgo administrativo por deficiencias en la supervisión del contrato, relacionadas con la expedición de las garantías.

Evaluada la totalidad de los soportes que dan fe de la ejecución del contrato No. 286 del 26 de agosto de 2015, para la “*Adquisición Equipos de Protección Respiratoria*”, se observa que no se dio cumplimiento a la Cláusula 10ª Primera, - Garantías-, la cual estableció que la expedición de la póliza se debía realizar dentro de los tres (3) días calendario siguientes a la fecha de la firma del contrato (26 de agosto de 2015), Garantía No. 11-44-101075318, que fue emitida el 3 de septiembre de 2015, situación que también permite evidenciar falencias en la supervisión, contempladas en la CLAUSULA NOVENA del contrato “*Supervisión*”.

Lo expuesto anteriormente es contrario a lo establecido en las cláusulas mencionadas y en los literales a), b) y d) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

#### **Análisis de la respuesta:**

La UAECOB no dio respuesta a lo observado por este Organismo de Control, que consiste en el **NO** cumplimiento del término exigido en el contrato para la expedición de la póliza. Dado lo anterior, se configura como hallazgo administrativo y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

### 3.3.2 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria por debilidades en la supervisión del contrato, relacionadas con el incumplimiento por parte del contratista, en las entregas de los equipos de protección respiratoria, en virtud del contrato No. 286 de 2015.

La UAECOB suscribió el contrato No. 286 de 2015, para la “*Adquisición equipos de protección respiratoria*”, por valor de \$1.280.000.000, para una cantidad de 50 equipos, con valor unitario de \$25.600.000”. El acta de iniciación fue del 3 de septiembre de 2015, fecha a partir de la cual, el contratista contaba con 100 días calendario para realizar la entrega de dichos equipos en el almacén de la entidad, tal como lo establece la obligación No. 4 de la CLAUSULA SEPTIMA DEL CONTRATO “*Obligaciones del Contratista*”, que a la letra dice: “*La entrega de los equipos en las cantidades y calidades contratadas debe ser entregada por el contratista dentro de los 100 días calendario siguientes a la suscripción del acta de inicio*” y la obligación No. 6 de la misma cláusula, que indica: “*Los equipos adquiridos deberán ser entregados en el almacén de la UAECOB, en el horario concertado con el supervisor del contrato (...)*” En este sentido, el contratista debió realizar la entrega de los 50 equipos máximo el 12 de diciembre de 2015. Así mismo, teniendo en cuenta el avance remitido por la UAECOB, a este Organismo de Control, mediante oficio

con radicado No. 2015EE7781 de noviembre 27 de 2015, donde se establece lo siguiente:

**TABLA 3**  
**ESTADO ACTUAL DEL CONTRATO 286 DE 2015**

Firma del contrato:	26 de agosto de 2015
Aprobación de póliza	02 de septiembre de 2015
Acta de Inicio	03 de septiembre de 2015
Reunión de Seguimiento	10 de septiembre de 2015
Orden de compra	28 de agosto de 2015
Despacho de equipos (Arneses)	23 de noviembre de 2015
Arribo al país (Arneses)	27 de noviembre de 2015
Despacho Equipos (Mascaras)	30 de noviembre de 2015
Arribo al país (Mascaras)	04 de diciembre de 2015
Despacho Equipos (Mascaras)	07 de diciembre de 2015
Arribo al país (Mascaras)	11 de diciembre de 2015

Fuente: Información reportada por la UAECOB.

Adicionalmente, la UAECOB manifestó a este equipo auditor, mediante oficio con radicado No. 2015EE8246 de diciembre 16/15, que *“...la entrega de los equipos de respiración autónoma se debe realizar el jueves 31 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta que éste, sería el último día hábil para la entrega de dichos equipos”*.

Los aspectos señalados permiten evidenciar que no se dio estricto cumplimiento a las obligaciones del contratista, entre estas, las del numeral 17 *“Capacitar a través del personal certificado por el fabricante al personal designado por la entidad sobre la operación, cuidado, mantenimiento y corrección de las posibles averías de cada uno de los equipos, de acuerdo con las especificaciones contempladas en las fichas técnicas. Esta instrucción deberá certificarse y realizarse dentro del mes siguiente de la entrega de los equipos, previa acuerdo de fechas con el supervisor del contrato”* y 18 *“El contratista deberá capacitar al 100% de los usuarios, de acuerdo con el cronograma establecido por el supervisor del contrato y con el personal certificado por el fabricante, con una intensidad horaria mínima de ocho (8) horas, referente al alistamiento, uso, cuidado y mantenimientos básicos cotidianos del equipo. Dicha certificación deberá ser certificada a cada uno de los usuarios”*, toda vez que la fecha de terminación está programada para el 2 de enero de 2016, incluida la capacitación al 100% de los usuarios y la entrega de las respectivas certificaciones. (Resaltado fuera de texto).

Así mismo, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 11 de la CLAUSULA SEPTIMA – OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA-, la entidad debe verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas mínimas requeridas, para que el contratista en el término de tres (3) días hábiles haga el cambio de los bienes que le sean devueltos, procedimiento que es de difícil cumplimiento, si se tiene en cuenta que los equipos serán entregados el 31 de diciembre de 2015 y el término para ejecutar esta actividad sería el 6 de enero de 2016, lo que excede el plazo de

ejecución del contrato, el cual a la fecha de elaboración del presente informe, no ha sido prorrogado.

Como quiera que de acuerdo con la necesidad para realizar la contratación, se argumentó que estos equipos son necesarios para la protección personal del individuo, en su intervención en emergencias, en especial cuando los peligros no han podido ser eliminados por completo o controlados por otros medios y que además aumentó el número del personal operativo, resulta necesaria la exigencia en el cumplimiento de los términos pactados para la entrega de los equipos y la capacitación de los usuarios, para que presten la utilidad esperada.

Lo manifestado obedece a la inadecuada supervisión del contrato, como lo establece el numeral 6., de la CLÁUSULA NOVENA: *-SUPERVISIÓN-* que a la letra señala: “Realizar seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato”, lo que trasgrede las funciones del supervisor contempladas en el Manual de Contratación vigente de la UAECOB.

La anterior situación incumple lo establecido en los numerales 4 y 6 de la CLAUSULA SEPTIMA DEL CONTRATO *-OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA-*; la CLAUSULA OCTAVA DEL CONTRATO: *-OBLIGACIONES DE LA UAECOB-*, numeral 4 “Ejercer el control sobre el cumplimiento del contrato, a través del supervisor del mismo”; De igual forma, el numeral 1 del artículo 34, de la Ley 734 de 2002; el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales a, c, d y e, del artículo 2, de la Ley 87 de 1993.

Circunstancia que se origina por deficiencias de planeación, al no establecerse un plazo suficiente para la ejecución de la totalidad de las obligaciones a cargo del contratista, entre éstas, la de adelantar todos los trámites requeridos para la importación y nacionalización de los bienes, exención de gravámenes arancelarios, impuestos a las ventas y demás a que haya lugar incluyendo los gastos de movilización y seguro hasta el sitio de entrega.

#### **Análisis de la respuesta:**

La entidad menciona: “... Se adjunta la solicitud de prórroga en plazo por dieciséis (16) días calendario con los soportes enviados por el contratista y el agente aduanero.

**De acuerdo a lo determinado dentro del Contrato No. 286 de 2015 en su Clausula Séptima (7ª) OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA Especificas contenidas en el numeral 17 “Capacitar a través del personal certificado por el fabricante, al personal designado por la entidad sobre la operación, cuidado, mantenimiento y corrección de posibles averías de cada uno de los equipos, de acuerdo a las especificaciones contempladas en las fichas técnicas. Esta instrucción deberá certificarse y**

**realizarse dentro del mes siguiente a la entrega de los equipos, previo acuerdo de fechas con el supervisor del contrato”.**

*Para lo cual la supervisión definirá el cronograma de capacitación en las cinco (5) estaciones de bomberos que recibirán los equipos de acuerdo al procedimiento, para que el personal asignado a estas pueda tomarla adecuadamente y con cada uno de los equipos de protección respiratoria autónoma que entraran en operación; buscando entrenar y adiestrar al personal uniformado en el alistamiento, uso, cuidado y mantenimientos básicos cotidianos del equipo el cual es de última generación, con lo cual estaremos garantizando el cuidado y de ser necesario poder acceder a las garantías sin ver afectado la entidad y sus recursos financieros.”*

Evaluada la respuesta emitida por la entidad se observa que con posterioridad al Informe Preliminar de Auditoría y teniendo en cuenta que el contratista no cumplió con la entrega de los equipos, pactada máximo para el 12 de diciembre de 2015, la UAECOB solo hasta el 29 de diciembre del año en curso solicitó una modificación contractual para ampliar el plazo de ejecución del contrato en 16 días; no obstante, haber realizado la solicitud de prórroga, no adjuntó a la respuesta el acto administrativo que la formalizó, por lo cual no se acepta los argumentos dados y se configura como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, el que será trasladado a la Personería de Bogotá y debe ser incluido en el Plan de Mejoramiento a suscribirse.

#### **4. OTROS RESULTADOS**

De conformidad con el DPC No. 1104 de 2015 radicado mediante oficio No. 1-2015-18311 de septiembre 8 de 2015, relacionado con presuntas irregularidades en los procesos de contratación surtidos por la UAE Cuerpo oficial de Bomberos Bogotá, se evaluó el contrato No. 286 de 2015, resultados que serán remitidos al petente una vez se radique el informe final a la entidad.

**ANEXO 1**

**CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE OBSERVACIONES**

TIPO DE OBSERVACION	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN <sup>2</sup>		
1. ADMINISTRATIVOS	6	N.A	3.1.1	3.1.2	3.2.1
			3.2.3	3.3.1	3.3.2
2. DISCIPLINARIOS	3	N.A	3.1.1	3.2.1	3.3.2
3. PENALES		N.A			
4. FISCALES		N.A			

N.A: No aplica.