

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**INFORME FINAL DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE
INTEGRAL – MODALIDAD ESPECIAL “EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN
DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE VIGENCIA 2011 - 2012”**

**SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE - SDA
PERÍODO AUDITADO 2011 - 2012**

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL PAD - 2013

SECTOR HÁBITAT Y AMBIENTE

Octubre de 2013

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

AUDITORIA INTEGRAL A LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

Contralor de Bogotá	Diego Ardila Medina
Contralora Auxiliar	Ligia Inés Botero Mejía
Director Técnico Sectorial Hábitat y Ambiente	María Gladys Valero Vivas
Subdirector de Fiscalización Ambiente	Henry León Torres
Asesores	Piedad Gutiérrez Barrios
Gerente ()	
Funcionarios Equipo Auditor	Aura Luz Acevedo Profesional Especializado Luís Ángel Gómez Profesional Especializado 222-07 Raúl Guaneme Guaneme Profesional Especializado 222-05 (E) Jorge Yibe Marín Cárdenas Profesional Especializado 222-05 Lina Fabiola Torres Profesional Universitario 219-03 Martha Mireya Sánchez Profesional Universitario 219-03 Daniel Andrés Prieto Romero Profesional Universitario 219-03 Lina María Calderón Profesional Universitario 219-03

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL “EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE, VIGENCIA 2011 - 2012”.	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	9
2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN 2011-2012	9
2.1.1 Observaciones generales	10
2.2 OBSERVACIONES ENCONTRADAS EN LA CONTRATACIÓN DE LA SDA DURANTE EL PERIODO 2011 - 2012	17
2.2.1 Convenio de Cooperación de ciencia y tecnología No. 06 de 2011,	17
2.2.2 Convenio de asociación No. 015 de 2012,	20
2.2.3 Convenio de asociación No. 032 de 2012.	24
2.2.4 Convenio interadministrativo de cooperación No. 010 del 2012.	27
2.2.5 Convenio de cooperación de ciencia y tecnología No. 02 de 2012,	30
2.2.6 Contrato Interadministrativo 1545 DE 2012 Celebrado entre la SDA Y LA ETB.	33
2.2.7 Convenio Especial de Cooperación en Ciencia y Tecnología 016 De 2012 celebrado entre Instituto de Estudios Ambientales- IDEA – de la Universidad Nacional de Colombia y la SDA.	44
2.2.8 Contrato de consultoría 01622 del 7 de noviembre de 2012 celebrado entre Representaciones Asesorías y Servicios Limitada RAS Ltda. y la SDA.	53
2.2.9 Convenio Interadministrativo 13 de 2012 Celebrado entre La SDA y La Universidad Nacional De Colombia.	58
2.2.10 Contrato 1176 de 2011 celebrado entre la SDA y RPH Ingeniería Y Construcción Ltda.	59
2.2.11 Convenio 02 de 2011 Celebrado entre la SDA y Corporación Colombia Internacional CCI.	61
2.2.12 Convenio 15 de 2011	62
2.2.13 Contrato 896 de 2010	64
2.2.14 Convenio Interadministrativo No. 21 de 2012	67
2.2.15 Convenio Interadministrativo No. 05 de 2011	68
2.2.16 Convenio Interadministrativo No. 18 de 2012	69
2.2.17 Gestión y liquidación de los contratos sobre Pasivos Exigibles de 2004 - 2010.	71
3. ACCIONES CIUDADANAS	76
3.1 DERECHOS DE PETICIÓN	76
3.1.1 Derecho de Petición 589 de 2013	76
3.1.2 Derecho de Petición No. 1054 de 2013	81
4. ANEXOS	82
ANEXO 4.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS	82

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**1. CARTA DE CONCLUSIONES DE LA AUDITORIA GUBERNAMENTAL
CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD ESPECIAL “EVALUACIÓN A LA
CONTRATACIÓN DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE,
VIGENCIA 2011 - 2012”.**

Doctor
NÉSTOR GARCÍA BUITRAGO
Secretario Distrital de Ambiente
Ciudad.

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial a la Secretaria Distrital de Ambiente considerando para ello los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales con que administro los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en materia contractual, verificada en la *“EVALUACIÓN A LA CONTRATACIÓN DE LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE VIGENCIA 2011 - 2012”*. En el desarrollo de la auditoria se efectuó evaluación a la gestión en materia contractual.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de este ente de control consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia relacionada con los temas señalados.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, deberán ser corregidas por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas, compatibles con las de general aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo 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 informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de nuestra auditoría: Acceso no oportuno y efectivo a la información contractual, debido a que las carpetas contentivas de la documentación contractual entregadas por el Sujeto de control se encontraban incompletas,

Concepto sobre Gestión y Resultados:

Contratación Desarrollada por la Secretaria Distrital de Ambiente

Como punto de partida de este proceso auditor, se procedió a revisar la contratación efectuada y ejecutada en las vigencias 2011 y 2012, para adelantar el seguimiento a la gestión de la Entidad en esta materia, dentro de cada una de las fases de esta.

De conformidad con la información suministrada por la SDA y de manera específica por la Subdirección Contractual, el Equipo auditor obtuvo las carpetas contentivas de la gestión correspondiente a cada compromiso celebrado por la Entidad, encontrando en ellas

- La Secretaria Distrital de Ambiente ha venido implementando la modalidad de contratación directa a través de contratos interadministrativos. Se encuentra que a través de esta modalidad de contratación ha invertido una cantidad considerable de recursos lo que ha venido siendo una costumbre de la entidad.

La anterior situación no permite preservar y garantizar de manera estricta la aplicación de los principios de transparencia, economía y selección objetiva de la actividad contractual así, como los principios que le otorgan la constitución y la ley.

- Falencias por la falta de un sistema de información único del proceso contractual de la entidad que involucre a todos las dependencias que intervienen en el proceso; permitiendo, la oportunidad eficiencia y eficacia que asegure la calidad y veracidad de la información de las diferentes etapas que surte la entidad en lo precontractual, contractual y post-contractual de los compromisos asumidos por la SDA.
- Falencias en la planeación de la contratación y estudios previos que impactan la ejecución de los contratos lo que genera situaciones de tipo económico, técnico y jurídico que pueden conllevar a conflictos contractuales poniendo en riesgo los recursos del erario público de la ciudad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- Información incompleta que no evidencia de manera fiel la trazabilidad del compromiso (Contrato o Convenio) en desarrollo de cada una de las etapas contractuales: Etapa precontractual, de ejecución y post-contractual.
- De igual manera, no reposan en las carpetas de los contratos la totalidad de los documentos que soportan las actuaciones y decisiones efectuadas en materia contractual por parte de la Entidad.
- Inconsistencias en el orden cronológico de los soportes y vacíos de información que inducen a la incertidumbre sobre el debido proceso de la gestión llevada a cabo por la Entidad.
- Información incompleta de la gestión financiera que soporta los pagos relativos a cada compromiso, haciendo necesaria la consulta y desplazamiento a otras unidades institucionales que permitieran complementar dicha información.
- Falencias en el proceso de supervisión y seguimiento a cada uno de los compromisos contractuales, soportados inicialmente en las revisiones documentales en mención; adicionalmente se detectaron debilidades en los estudios previos desarrollados, lo que generó que estos en el proceso de ejecución, no tuvieran la contundencia para garantizar el adecuado cumplimiento y satisfacción de las necesidades planteadas por la Entidad, que permitieran cumplir a cabalidad con los fines Estatales de la contratación.
- Falencias reiterativas en la gestión y resultados de la entidad para adelantar la liquidación en los términos establecidos por la ley y la constitución de los contratos que soportan los pasivos exigibles de 2004 a 2010, por falta de oportunidad en la toma de decisiones y acciones pertinentes, por parte de la alta dirección de la SDA, al igual que la omisión en las funciones de los supervisores de los contratos, poniendo en riesgo a la entidad ante posibles demandas y conflictos judiciales.
- Falencias en la depuración financiera de los pasivos exigibles ya que algunos de los contratos presentan el pago del saldo del mismo de vigencias anteriores y a la fecha no se han liquidado; al igual, que en otros casos presentan acta de liquidación, sin que se finiquitara el vínculo contractual por no pagar el saldo pendiente al contratista. Lo anterior agravado por la pérdida de competencia de la entidad para liquidar los contratos, a causa de la figura de caducidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Consolidación de Observaciones:

En desarrollo de la presente auditoría, como se detalla en el Anexo 4.1 se establecieron 52 Hallazgos de carácter administrativo, de los cuales 44 tienen incidencia disciplinaria, a los cuales se les dará traslado a la Personería Distrital y 2 observaciones con incidencia fiscal por valor de \$116.102.395 los cuales serán trasladados a la Dirección de Responsabilidad Fiscal.

Concepto de la gestión

Los resultados de esta auditoría, fueron calificados conforme los criterios detallados a continuación:

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA OBTENER EL CONCEPTO DE GESTIÓN	
CONCEPTO DE GESTIÓN	PUNTUACIÓN
FAVORABLE	Mayor o igual 75
FAVORABLE CON OBSERVACIONES	Menor 75, mayor o igual a 60
DESFAVORABLE	Menor a 60

La calificación efectuada por parte de cada uno de los miembros del Equipo Auditor permite conceptuar como **desfavorable** la gestión de la Secretaria Distrital de Ambiente, en materia Contractual para las vigencias 2011-2012, debido a que la misma no ha sido **eficiente, eficaz ni efectiva** en el manejo de los recursos, ni el seguimiento a los compromisos y tampoco en las actuaciones llevadas a cabo, así como en la actualización de las normas internas en concordancia con la dinámica propia que caracteriza al marco legal en materia contractual.

Plan de Mejoramiento

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente.

El plan de mejoramiento debe detallar las acciones que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento a su ejecución, garantizando que busque eliminar la causa del hallazgo, que sea realizable, medible, contribuya a su objeto misional, propicie el buen uso de recursos públicos, el mejoramiento de la gestión institucional y atienda los principios de la gestión fiscal.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Igualmente, con respecto al plan de mejoramiento consolidado objeto de seguimiento a presentar, se retirarán las acciones cerradas, se mantendrán las que se encuentran en ejecución y las abiertas. Estas últimas tendrán un plazo máximo de implementación de 60 días.

De igual forma si como producto del seguimiento del plan de mejoramiento se concluyó que estas acciones no se cumplieron, dará lugar a requerimiento de explicaciones como inicio del proceso administrativo sancionatorio.

El plan de mejoramiento producto de la vigilancia fiscal será presentado por el Secretario Distrital de Ambiente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la comunicación del Informe Final de Auditoría.

Bogotá, D. C, Octubre 8 de 2013

MARIA GLADYS VALERO VIVAS
Directora Sector Hábitat y Ambiente

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La Contraloría de Bogotá D.C., en desarrollo de su función constitucional y legal, y en cumplimiento de la Resolución Reglamentaria No. 030 del 28 de diciembre de 2012, Resolución Reglamentaria No. 015 del 15 de abril de 2013 y del "Plan de Auditoría Distrital – PAD 2013", practicó auditoría especial ante la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, con el objeto de realizar “Evaluación a la Contratación de la Secretaria Distrital de Ambiente vigencia 2011-2012”.

La auditoría especial presenta los resultados de la evaluación sobre la gestión adelantada por la SDA, en materia de gestión contractual efectuada dentro de las vigencias 2011 y 2012; Igualmente con base en los expedientes y en la información suministrada por el sujeto de Control, se verificaron tanto los procesos y compromisos suscritos, como los procesos y compromisos cuya ejecución se efectuó dentro del periodo auditado; en ese sentido se revisaron también los compromisos cuyos saldos por pagar se encuentran en condición de pasivos exigibles para la Secretaria Distrital de Ambiente en el periodo auditado.

Con este informe se pretende dar a conocer las observaciones, evidenciadas por el equipo auditor con el fin que la administración tome las acciones pertinentes para que la gestión, control y seguimiento al proceso contractual en todas sus fases: precontractual, contractual o de ejecución y post-contractual, para que las mismas sean mejoradas en procura de hacerla eficiente y eficaz dentro de un marco institucional tendiente a prevenir, minimizar, mitigar y corregir los daños que se presenten a los recursos asignados a la Secretaría Distrital de Ambiente.

2.1 ASPECTOS GENERALES DE LA CONTRATACIÓN 2011-2012

El valor de la contratación para las vigencias 2011 - 2012, suscrita por la Secretaria Distrital de Ambiente, fue de \$ 70.420 millones para la vigencia 2011 y \$66.137 millones para la vigencia 2012, representando un 97,18% y 91,03% en cada vigencia respectivamente sobre la apropiación final en cada una de ellas.

CUADRO 1
EJECUCIÓN PRESUPUESTAL VIGENCIAS 2011 – 2012

Cifras en Millones de \$

VIGENCIA	PRESUPUESTO ASIGNADO FIN DE LA VIGENCIA	PRESUPUESTO EJECUTADO	% DE EJECUCIÓN
2011	72.466	70.420	97%
2012	72.656	66.137	91.%

Fuente: Subdirección Financiera SDA, PREDIS. Cálculos efectuados: Equipo Auditor

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cabe anotar que conforme lo observado en el Informe de Ejecución de Presupuesto de Gastos e Inversiones que reposa en el aplicativo hacendario PREDIS, suministrado por la Subdirección Financiera de la SDA, se evidencia en ambas vigencias se efectuaron reducciones al presupuesto asignado a la Entidad, por encima de \$5.200 millones en 2011 y \$2.700 millones en 2012, respectivamente. Lo que redundó en una ejecución real más baja en cada vigencia a pesar de las cifras de cierre presentadas.

Esta observación de tipo general evidencia que la Entidad dejó de ejecutar recursos por valor total cercanos a los \$7.900 millones en ambas vigencias, toda vez que fueron disminuidos al final de cada una de ellas, para los años 2011 y 2012.

Para la evaluación el equipo auditor determinó una muestra de 21 contratos entre las dos vigencias, por un valor de \$9.255.469.404 que corresponden al 28% de los recursos establecidos en el universo y de los cuales en su gran mayoría corresponden a la modalidad de convenios.

2.1.1 Observaciones generales

Antes de entrar a relacionar de manera particular las observaciones encontradas en el ejercicio auditor, se hará mención de fallas detectadas por este ente de control y que se presentaron de manera reiterada y generalizada, caracterizándose como inconsistencias comunes encontradas en la contratación de la SDA, así:

2.1.1.1 Hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria, por el incumplimiento en la expedición en la vigencia 2012 de la actualización del manual de contratación de conformidad con las modificaciones que se surtieron en las normas de contratación estatal.

Una vez revisado el manual de contratación de la entidad para la vigencia 2012, se encontró que la entidad no actualizó ni expidió de conformidad con las normas vigentes en la materia, el manual de contratación en virtud de las modificaciones que se realizaron al estatuto de contratación estatal.

Lo anterior denota que la Secretaría Distrital de Ambiente, no emitió en el año 2012, el manual dirigido a actualizar e indicar los cambios normativos que trajo la aplicación del decreto 0734 del 2012, con lo cual transgrede lo que disponía el decreto 2474 de 2008 en su artículo 89, modificado por el artículo 5, del decreto 3576 del 17 de septiembre del 2009, que establece: *“Las entidades estatales sometidas al estatuto general de la contratación deberán contar con un manual de contratación, en el que se señalen las funciones internas en materia contractual, las tareas que deban acometerse por virtud de la delegación o concentración de funciones, así como las que se derivan de la vigilancia y control de la ejecución contractual”*. De igual manera, tal obligación fue recogida en los

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mismos términos por el artículo 8.1.11 del decreto 734 de 2012 aunado a lo contemplado en la ley 87 de 1993.

Lo anterior, no permite tener reglas claras en los procesos, procedimientos, competencias, responsabilidades y funciones que aseguran la correcta aplicación de la normatividad vigente al igual que el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales del proceso contractual de la entidad.

Esto obedece a que la Secretaria Distrital de Ambiente, desconoció la obligación reglamentada por la ley referente a la actividad contractual estatal. Tal inobservancia, ocasiona riesgos y omisiones en las diferentes etapas de la contratación, por la falta de claridad y lineamientos de la institución a los diferentes actores que intervienen en el proceso, lo que le puede generar implicaciones de tipo jurídico técnico o económico por omisión o por acción de los funcionarios de la entidad.

2.1.1.2 Hallazgo administrativo con incidencia Disciplinaria por la no inclusión de la cláusula de indemnidad en convenios objeto de la muestra.

Los convenios 018 de 2012, 013 de 12 y el contrato 1176 de 2011, no incluyen la cláusula de indemnidad que ordena el artículo 5.1.6 del decreto 734 de 2012 y el artículo 35 del manual de contratación de la SDA de 2011, normativas que disponen que el fin de ésta cláusula, es mantener indemne a la entidad de cualquier reclamación proveniente de terceros que tenga como causa las actuaciones del contratista o subcontratistas. Lo anterior, es ocasionado por la falta de revisión al momento de redactar el clausulado que compone la minuta del convenio para verificar que esté efectuado de conformidad con el marco legal. Lo anterior genera que la Secretaria Distrital de Ambiente, pueda incurrir en yerros tanto de carácter formal como de fondo y en el caso concreto, conlleva a dejar a la entidad desamparada al momento de alguna reclamación proveniente de terceros por las actuaciones contractuales.

2.1.1.3 Hallazgo administrativo por la no elaboración mediante acta, de la aprobación de Garantía en compromisos suscritos por la Secretaria Distrital de Ambiente, a partir de la norma determinada.

En los convenios suscritos después del 13 de abril del 2012, en los cuales se constituyeron garantías, se encuentra que la aprobación que se debe efectuar a las pólizas se hace por medio del sello y no mediante actas. De acuerdo, a lo previsto en el artículo 5.1.11 del decreto 734 de 2012, “Aprobación de la garantía de cumplimiento. Antes del inicio de la ejecución del contrato, la entidad contratante aprobará la garantía mediante Acta, suscrita por la persona designada para el efecto del Manual de Contratación, siempre y cuando reúna las condiciones legales y reglamentaria propias de cada instrumento y ampare los riesgos establecidos para cada caso. ”. Lo anterior se ocasiona al no revisar ni aplicar los cambios normativos que introdujo el decreto citado, y como

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

consecuencia la entidad incumple la norma y crea situaciones susceptibles de generar conflictos.

2.1.1.4 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por incumplimiento en la liquidación de contratos o en el término previsto para ello.

Algunos contratos y/o convenios no fueron liquidados a pesar de que existía la obligación legal en ese sentido, por cuanto su fecha de su suscripción se produjo antes de la vigencia de la Ley Antitrámites, Decreto Ley 019 de 10 de enero de 2012.

En cuanto al incumplimiento respecto al término previsto para la liquidación, esta conducta transgrede en primer lugar, el acuerdo de voluntades plasmado en el clausulado que es ley para las partes, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 11º de la Ley 1150 de 2007. Con estas irregularidades se pone en riesgo a la entidad de ser demandada judicialmente, en caso de que la extemporaneidad en la liquidación le haya generado mayores costos al contratista.

La conducta, además de ser violatoria de la normatividad señalada, transgrede el artículo 34 de Código Disciplinario único (Ley 734 de 2002).

Esta situación se hizo evidente en los contratos celebrados en el 2011 y 2012 objeto de esta auditoría, en síntesis el fenómeno se presentó en los siguientes contratos.

**CUADRO 2
CONTRATOS SIN LIQUIDAR**

No. CONTRATO Y/O CONVENIO	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR	En Pesos \$	
					FECHA TERMINACIÓN	FECHA DE LIQUIDACIÓN
Convenio Interadministrativo	IDIPRON - IDRD	"Aunar recursos técnicos, administrativos, financieros y humanos para ejecutar modelos de rehabilitación, recuperación ecológica y manejo silvicultural en áreas plantadas con especies exóticas en los parques metropolitanos Simón Bolívar, Arborizadora Alta y Regional La Florida"	17 de Julio de 2009	\$280.001.998	20/05/11	14 de mayo de 2013
Contrato 1176 de 2011	RPH INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN LTDA.	Realizar la compra e instalación de los sistemas de aire acondicionado en la sede de la SDA en la ciudad de Bogotá y en las redes de calidad de aire.	18 de noviembre de 2011	\$342.940.431	22/02/12	24 de julio de 2012
Convenio 02 de 2011	CORPORACIÓN COLOMBIANA INTERNACIONAL	Aunar recursos financieros, técnicos y administrativos para la reconversión de sistemas agropecuarios a través de la implementación de buenas prácticas agrícolas y ganaderas y la prestación de servicio de	10/05/2011	\$238.398.000	29/02/12	02/11/2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No. CONTRATO Y/O CONVENIO	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR	FECHA TERMINACIÓN	FECHA DE LIQUIDACIÓN
		asistencia técnica agropecuaria y ambiental en unidades productivas y rurales en el Distrito Capital.				
Convenio 15 de 2011	CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA - CORPOICA	Aunar recursos técnicos para propender por la generación de conocimientos científicos y el desarrollo tecnológico y agropecuario a través de la investigación científica, adaptación de tecnologías, etc.	28/06/2011	150.000.000a	01/08/12	01/02/2013
469-2010	RUTDER ESNEIDER LADINO NAVARRO	Soportar jurídicamente los trámites y las actuaciones administrativas de impulso procesal y de fondo, en el marco del proyecto 572.	28-ene-10	19.200.000	7/08/10	Sin liquidar
CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 700 -2010	STEFFAN JOHANNA CARDENAS GARZÓN	Realizar el impulso procesal de los trámites permisivos y sancionatorios asignados, de competencia de la Secretaría en el marco del proyecto 575.	01-febrero-2010	16.800.000	31/07/10	Sin liquidar
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO DE COOPERACIÓN 06-2010	SDA-FOPAE-IDIPRON Y FDL Rafael Uribe Uribe	Aunar recursos técnicos financieros y humano para adelantar el proceso de recuperación o rehabilitación de áreas afectadas por la amenaza y/o alto riesgo no mitigable en la Localidad Rafael Uribe Uribe	03-09-2010	352.175.000	22/05/11	Sin liquidar
CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 1445/12	SDA-ETB	La ETB se obliga a prestar los servicios de acceso a espacios en medios masivos o comunitarios o alternativos de comunicación que lleguen a un prominente número de usuarios para difundir y posicionar dos (2) campañas de alto impacto lideradas por la SDA sobre prevención de incendios forestales y la disminución en el uso de bolsas plásticas.	06/11/2012	1.100.000.000		Sin liquidar
CONTRATO DE CONSULTARÍA 01622/12	SDA-RAS LTDA	Realizar un estudio técnico que permita evaluar el ruido al interior de las edificaciones con el fin de revisar y actualizar los niveles límites permisibles adoptados en la Resolución No. 6918 del 19-10-2010, dando cumplimiento al parágrafo No. 2 del artículo séptimo de dicha resolución.	17/11/2012	125.494.080	15/04/2013	Sin liquidar
CONVENIO DE COOPERACIÓN 016/12	IDEA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA-SDA	Transferir conocimiento técnico y científico especializado a la SDA mediante la revisión, depuración, propuesta y construcción de indicadores e índices ambientales sintéticos de 2ª y 3ª generación y el diagnóstico, evaluación, la	26/10/2012	288.455.253		Sin liquidar

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

No. CONTRATO Y/O CONVENIO	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	VALOR	FECHA TERMINACIÓN	FECHA DE LIQUIDACIÓN
		propuesta de viabilidad y priorización de instrumentos económico ambientales para Bogotá D.C.				
CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 011/12	PNUD-SDA	Apoyar el desarrollo de la primera etapa de la Fase 3 del proceso de fortalecimiento y consolidación de la elaboración del Plan Regional Integral de Cambio Climático Región Capital. Bogotá-Cundinamarca.	04/10/2012	60.000.000	02/01/2013	Sin liquidar

Fuente: Oficina Jurídica SDA. Elabora: Grupo Auditor.

Incumplimiento de los artículos 60 y 61 de la Ley 80 de 1993, el artículo 11 de la Ley 1150 de 2008, Artículos 1602 del Código Civil y 871 del Código de Comercio y además se transgrede la Ley 734 de 2002.

2.1.1.5 Hallazgo administrativo con incidencia Disciplinaria por el inadecuado manejo documental y archivístico de los contratos objeto de la auditoría

En la mayoría de contratos evaluados de la muestra establecida se encontró que en ellos no reposa la totalidad de la información; la existente no está en orden cronológico.

Las carpetas contentivas de los contratos reiteran el problema de control interno relacionado con el archivo, manejo y demás aspectos que establece la gestión documental; toda vez que se evidenció, en este caso, una serie de fallas relacionadas, básicamente, con los siguientes aspectos:

- Los diferentes documentos que hacen parte de los expedientes revisados no están cronológicamente archivados.
- La documentación archivada no tiene la debida secuencia.
- En los contratos relacionados en el cuadro no reposan documentos que soporten los pagos
- Al no reposar la documentación completa en las carpetas contentivas del contrato, la foliación con que cuenta actualmente no corresponde a la realidad y demuestra que está no ha sido clasificada, ordenada y depurada en debida forma.

Considerando la falta de información evidente en varios de los contratos objeto de esta evaluación, se solicitó a la SDA poner a disposición de la Contraloría la documentación faltante en las carpetas contentivas de los contratos objeto de esta evaluación.

Lo anterior contraviene lo dispuesto en la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos, cuyo artículo V, sobre “Gestión de Documentos”, fue reglamentado por el Decreto 2609 de 2012 “Por el cual se reglamenta el Título V de la Ley 594 de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2000, parcialmente los artículos 58 y 59 de la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones en materia de Gestión Documental para todas las Entidades del Estado.” y el Decreto 2578 de 2012 “Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Archivos, se establece la Red Nacional de Archivos, se deroga el Decreto número 4124 de 2004 y se dictan otras disposiciones relativas a la administración de los archivos del Estado”

Las situaciones descritas obedecen a la falta de control y seguimiento en la administración, custodia, organización y préstamo de contratos, el cual se encuentra a cargo de la Subdirección.

La falta de organización documental y de archivo entraba los procesos administrativos y técnicos determinados para el tema; produce demoras en la emisión de conceptos técnicos o de requerimientos; impide que los actos sean oportunos; resta confiabilidad a los actos administrativos que se profieran; vulnera cualquier garantía de seguridad y confianza en la información que se da en torno al usuario o cliente regulado; quebranta el derecho a la información que tienen los usuarios y los mismos organismos de control y finalmente, para el caso de la Contraloría, no da la confiabilidad necesaria.

La información que se suministra es parcial, incompleta, fraccionada e impide su adecuada y correcta revisión lo que puede inducir a errores en la evaluación.

2.1.1.6 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por incumplimiento en las labores de supervisión a la ejecución y recibo a satisfacción de los Contratos suscritos por la SDA.

Actualmente en la SDA el supervisor o interventor de un contrato, entre otras obligaciones¹ tiene las de: *“Expedir la certificación de cumplimiento de las obligaciones del contrato con la periodicidad indicada establecida, así como presentar los informes que se soliciten sobre el estado de avance del contrato y remitir estos documentos al área encargada de la contratación al interior de la entidad, a efectos de que hagan parte del expediente contractual”.*

Una vez revisada la información de los señalados contratos, se encuentran los respectivos informes de supervisión que certifican entre otros aspectos, que las actividades se están ejecutando conforme a lo establecido en el contrato, y que por lo tanto, se autoriza el pago. Sin embargo al interior de las carpetas no reposan la totalidad de los soportes que dan cuenta de la ejecución de los mismos y que permitan al supervisor o interventor establecer su grado de ejecución. De acuerdo con esto, los contratos objeto de la evaluación evidencian el incumplimiento de funciones asignadas al supervisor.

¹ Resolución 067 por medio de la cual se adopta el Manual de Contratación de la Secretaria Distrital de Ambiente

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con lo expuesto anteriormente se transgrede lo normado en:

- Ley 80 de 1993. Ley general de contratación, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.
- Ley 1150 de 2007, “Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”.
- Decreto 4741 de 2005, con lo cual se estaría presuntamente incurrido en una conducta disciplinaria por parte de los funcionarios de la SDA.

Lo anterior sin perjuicio de lo planteado en cada contrato en la cláusula respectiva, lo cual es ley para las partes (Artículos 1602 del Código Civil y 871 del Código de Comercio). Esta situación se hizo evidente en los contratos celebrados en el 2011 y 2012, y que fueron observados dentro del proceso auditor.

Lo anterior se presenta por la falta de cumplimiento de las obligaciones establecidas para el supervisor, lo cual trae como consecuencia que se certifiquen los pagos mensuales de las actividades contratadas basadas en los informes de supervisión sin verificar la oportunidad, consistencia y calidad del producto, la ejecución física real y las obligaciones del contrato.

2.1.1.7 Hallazgo administrativo, por cuanto la Secretaría Distrital de Ambiente implementa la modalidad de contratación directa a través de contratos administrativos omitiendo el principio de selección objetiva.

En virtud de la muestra objeto de la presente auditoría, se encuentra que la modalidad de contratación directa, ha sido una figura utilizada reiteradamente, es decir, la entidad ha celebrado convenios interadministrativos en los cuales se ha invertido una cantidad considerable de recursos por esta modalidad, lo que no se puede convertir en una costumbre de la entidad.

Lo anterior teniendo en cuenta que debe preservar y garantizar de manera estricta la aplicación de los principios de transparencia, economía y selección objetiva de la actividad contractual, así como los principios que le otorgan la constitución y la ley. Es así como la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Auditoría General de la Nación mediante la circular conjunta 014 han diagnosticado que “a menudo se acude a la contratación directa para eludir los procedimientos de selección acordes con la naturaleza de selección de bienes, obras o servicios que se pretenden adquirir o con su cuantía”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

De igual manera, el Consejo de Estado². Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, considera que *“en la contratación ya sea de manera directa o través de concurso público la administración está obligada a respetar principios que rigen la contratación estatal y especialmente ciertos criterios de selección objetiva a la hora de escoger al contratista al que se le adjudicará el contrato”*.

Al incurrirse en esta modalidad de contratación reiterativa la Secretaria Distrital de Ambiente no cumpliría a cabalidad con los fines estatales que debe perseguir como entidad del estado. Cabe precisar, que prevalece el interés general sobre el particular y la obligación de resguardar el patrimonio público. En este orden de ideas el hecho generador de encasillarse únicamente en los convenios interadministrativos puede resultar en una indebida aplicación así como la elusión de los procedimientos legales de contratación y, por tanto, la vulneración de la normatividad vigente, al igual que el posible riesgo de la posible pérdida de recursos del Estado.

2.2 OBSERVACIONES ENCONTRADAS EN LA CONTRATACIÓN DE LA SDA DURANTE EL PERIODO 2011 - 2012

2.2.1 Convenio de Cooperación de ciencia y tecnología No. 06 de 2011,

El contrato fue celebrado entre la SDA Y COLNODO con el objeto de “Aunar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para iniciar el proceso de consolidación del Observatorio Rural de Bogotá”, se encontró lo siguiente:

2.2.1.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por debilidades en los Estudios previos, toda vez que los análisis que se debieron realizar en esta etapa del proceso, no fueron efectuados y la determinación adecuada del valor de este compromiso carece del soporte real que demuestre por que la Entidad debió asumirlo, así como lo referente al análisis de riesgos conforme la normatividad vigente.

Por lo anterior, se formula hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por no contemplar en los estudios previos, el análisis que soporta el valor estimado del contrato, la tipificación, asignación de los riesgos previsibles.

Los estudios previos del convenio de la referencia, carecen tanto del análisis que se debe efectuar para soportar el valor estimado del contrato, como la

² Sobre el principio de selección objetiva la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: GERMÁN RODRÍGUEZ VILLAMIZAR, Radicación N° 19001-23-31-000-2002-01577-01 (AP).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

tipificación de los riesgos previsibles que afecten el equilibrio económico del convenio.

Lo anterior, transgrede lo preceptuado en el artículo 3° numeral 4 y 6 del decreto 2474 de 2008, lo que señala: *“El análisis que soporta el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo.*

En el evento en que la contratación sea a precios unitarios, la entidad contratante deberá soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos” y “El soporte que permita la tipificación, estimación, y asignación de los riesgos previsibles que puedan afectar el equilibrio económico del contrato” y el artículo 77 del mismo decreto. Aunado a que el Consejo de Estado³, considera que los principios de planeación, economía y transparencia que entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia, que los procedimientos sean ágiles.

Así mismo ha señalado que las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir con el principio de planeación. Desconocimiento y falta de aplicación de la ley y ausencia en el formato establecido para los estudios previos por el sujeto de control, el capítulo del análisis que soporta el valor estimado de los contratos y el de riesgos previsibles. Por consiguiente, se genera incertidumbre de cómo fue que se taso el valor del contrato, de igual forma, la administración queda vulnerable y susceptible de ser demandada por circunstancias no previstas. De igual manera, se puede afectar el patrimonio público al no tener un análisis técnico y económico que evidencie los precios de mercado. Cabe resaltar que los principios de planeación deben ser eficaces, para que se logre la correcta estructuración tanto en los procesos de selección como del futuro contrato y su debida ejecución

2.2.1.2 Hallazgo administrativo por no formalizar la conformación del comité técnico coordinador ni efectuar sus funciones a cabalidad.

Una vez revisada, la carpeta del convenio, no obra acto administrativo ni actas de reuniones dirigidas a desempeñar las funciones establecidas de este comité, el grupo auditor solicitó, por medio de oficio No. 2013ER104609 del 20 de agosto del año en curso, respuesta contenida en el oficio con radicado No. 2013EE108245 DEL 23 de agosto del 2013, la cual, señala lo siguiente:

“Respecto a la resolución o acto administrativo mediante el cual, se haya designado los integrantes y funciones del Comité Técnico Coordinador del convenio, es necesario

³ Ibídem.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

anotar, que el numeral 12 del estudio previo, documento que hace parte integral del convenio, establece los integrantes y las funciones de dicho comité, al citar : Se conformará, un comité técnico coordinador del Convenio, el cual estará integrado por un representante de la SDA y un representante de COLNODO” y relaciona una a una de las funciones que desempeñaran; de allí que las actas levantadas en desarrollo del convenio se encuentran suscritas por el profesional que asiste en representación de la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad”.

En cuanto a las reuniones, la SDA aporta tres actas correspondiente únicamente al mes de septiembre (01, 08 y 12 de septiembre del 2011) y una vez efectuado la comparación entre las funciones del comité y el desarrollo de las aludidas reuniones, se encuentra que pese a que el contratista entregó el plan de trabajo, el cronograma de actividades y el plan de inversiones, no se efectuó por los integrantes del comité técnico su respectiva aprobación, requisito estipulado en la forma de pago. Las demás funciones no están explícitamente desarrolladas dentro de las reuniones efectuadas, sin embargo de manera general, se visualiza que: a). se efectuó el seguimiento de actividades que se desarrollen. b). adoptó las medidas necesarias para el cumplimiento del objeto y los alcances del convenio. c). priorizar las acciones a desarrollar en el marco del convenio. d). Garantizar la coherencia social, técnica y científica y la adecuada participación de las instituciones comprometidas en el desarrollo, control y vigilancia del proyecto. Cabe precisar, que como quiera que las actas que fueron allegadas solo pertenece a un mes, entendiéndose que no hubo más reuniones en las demás mensualidades de ejecución. De conformidad con lo señalado, no se dio alcance a las funciones previstas para el comité técnico coordinador que se contempló dentro de los estudios previos -numeral 12 Folio 19- El comité técnico tiene como funciones, la aprobación del plan de trabajo, cronograma de actividades y plan de inversiones del convenio, la priorización de las acciones a desarrollar en el marco del convenio, la propuesta de mecanismos y procedimientos administrativos para asegurar el cumplimiento del convenio, el seguimiento de las actividades que se desarrollan y adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del objeto y los alcances del convenio y aunado al incumplimiento de la cláusula contractual número quinta del convenio (folio 119).

De lo sustentando, se entiende que no existe, como tal un acto administrativo, el cual puede ser, circular, memorando, oficio o resolución, que conforme del mencionado comité. De igual manera, viola lo preceptuado en el artículo 83 y 84 de la ley 1474 de 2011. El hecho generador es el desconocimiento por parte de la Secretaria Distrital de Ambiente de lo estipulado por esta misma entidad, en sus estudios previos, así mismo, la entidad no solo omite la aplicación del marco contractual sino los principios de transparencia y publicidad. Lo que conlleva, que la administración no sea eficaz y no tenga pleno control sobre los contratos que suscribe y sea susceptible de conflictos judiciales

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2.1.3 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por el incumplimiento de los términos establecidos para la liquidación del contrato y ausencia de cobertura de la garantía por 6 meses hasta el momento de la realización del acta de liquidación, se encontró lo siguiente:

Dentro del convenio citado, en el folio 291 obra el acta de terminación, fechada el 24 de marzo del 2012, posteriormente se realiza la liquidación bilateralmente el 20 de diciembre de esa misma anualidad y la cobertura de la póliza para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del presente contrato y la calidad de servicio iba hasta el 03 de junio del 2012.

Lo que quiere decir, que hasta el momento de la liquidación, duro 6 meses la garantía sin cobertura, toda vez, que esté tramite se efectúo 5 meses después del término que dispone el artículo 11 de la ley 1150 del 2007: *“La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo, dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la dispongan.* En cuanto a la omisión de la obligación de la entidad de prorrogar la vigencia de las pólizas, estas deben estar vigentes hasta la liquidación del contrato o convenio, de acuerdo al artículo 7 del Decreto 4828 de 2008, vigente para la época.

Lo que se genera por no cumplir estrictamente con los plazos que se estipula dentro de la ley. Conllevando a que la entidad quede en riesgo en caso de que haya un incumplimiento no hay manera de hacer efectiva las garantías por estar descubiertas en el lapso indicado.

2.2.2 Convenio de asociación No. 015 de 2012,

Contrato celebrado con el objeto de: *“Aunar esfuerzos técnicos administrativos y financieros entre de la Secretaria Distrital de Ambiente, Secretaria Distrital de Movilidad, Secretaria Distrital de Planeación Distrital, Caja de vivienda popular, Empresa de Renovación Urbana, METROVIVIENDA E.I.C. y Asociado Bogotá Convention Bureau”.* Se encontró lo siguiente:

2.2.2.1 Hallazgo de carácter Administrativo con incidencia disciplinaria, por no contener en la carpeta del convenio los estudios previos debidamente estructurados, no tener el análisis de la estimación del valor del contrato.

En el contenido del convenio, se visualiza a folios 1 al 11, documentación que no contiene todos los elementos de los estudios previos, por cuanto, no contiene un análisis del valor estimado del convenio, ni el valor del convenio, ni tampoco el cuadro de los aportes de los demás asociados, no se tiene la justificación del por qué la secretaria pone \$60.000.000.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En definitiva, no se conocen los detalles de los gastos del evento ni se discrimina el uso del recurso económico. Ahora bien, dentro la visita administrativa realizada el 27 de agosto de 2013, el supervisor indica que va a solicitar a la dirección Distrital de Relaciones Internacionales de la Secretaria General la información, toda vez que fueron los que dirigieron el proceso contractual y por lo tanto son lo que tienen los estudios previos.

Transcurridos los dos días siguientes a la diligencia en mención, el supervisor remite un CD, en el cual, se visualiza los estudios previos, tiene la descripción de la necesidad de cada asociado y el valor del convenio esta discriminado en un cuadro referenciando el proyecto, el número del CDP y el aporte con que cada entidad iba a participar en este convenio, cabe precisar, que estos no obran en la carpeta contentiva del convenio, sin embargo para efectos de aclarar quien tenía a cargo realizar la etapa pre-contractual y demás, se realizó la visita administrativa a la secretaria general, dirección distrital de relaciones internacionales, en la que, se explicó que la función de esta entidad fue *“estructurar desde el punto de vista técnico la coordinación entre las entidades distritales que participarían del evento, siendo un articulador de documentos, soportes, correos electrónicos con el fin de organizar un proyecto de estudio previo, el cual, cada entidad debería identificar, validar y/o ajustar según correspondiera a fin de lograr la suscripción del convenio.*

Cabe señalar, que tal actividad surge con ocasión del traslado de la invitación que efectuara el Alcalde de Barcelona al Señor Alcalde Mayor de Bogotá”. Así mismo se preguntó lo siguiente: a) ¿Cómo se determinó el aporte de cada entidad? Respuesta: “Cada entidad estableció el valor que iba a efectuar como aporte de conformidad, con su autonomía presupuestal, el cual estaba sujeta a cambios y quedo señalado en el acta del 18 de septiembre del 2012”. b). ¿Cuál fue el análisis del valor del convenio?. Respuesta: Ahora bien, la propuesta conocida por las partes, relacionaba un valor en euros, el cual cada entidad con posterioridad señalaba el valor que tendría disponible para aportarlo en cada convenio de conformidad con el proyecto de inversión que tuviera relación con el objeto del convenio”.

Lo que en definitiva, significa que la SDA, debía tener los estudios previos correctamente estructurados y hacer parte de la carpeta del convenio, al no cumplir con lo anterior, la SDA transgrede lo previsto en el decreto 734 de 2012, artículo 2.1.1 respecto a la planeación contractual y específicamente su numeral 4 y, el cual, contempla: *“El análisis que soporta el valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la respectiva contratación, así como su monto y el de posibles costos asociados al mismo. En el evento en que la contratación sea a precios unitarios, la entidad contratante deberá soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos”.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Aunado a que el Consejo de Estado, considera que los principios de planeación, economía y transparencia que entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia, que los procedimientos sean ágiles. Así mismo ha señalado que las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir con el principio de planeación.

Lo esbozado, obedece a que la entidad, pasa por alto la aplicación en su totalidad a lo estipulado tanto en la normatividad interna como general que regula la contratación. Por consiguiente, se genera incertidumbre de cómo fue que se taso el valor del contrato, de igual forma, la administración queda vulnerable y susceptible de ser demandada por circunstancias no previstas, lo que impactaría la ejecución en debida forma del contrato, de igual manera, se puede afectar el patrimonio público al no tener un análisis técnico y económico que evidencie los precios de mercado. Cabe resaltar que los principios de planeación deben ser eficaces, para que se logre la correcta estructuración tanto en los procesos de selección como del futuro contrato y su ejecución.

2.2.2.2 Hallazgo de carácter Administrativo con incidencia disciplinaria, por no expedir la resolución que justifique la modalidad de contratación directa.

Dentro del convenio, no se evidencia la resolución de justificación de la contratación directa, la cual, es solicitada, en la visita administrativa a la Subdirección de Ecourbanismo y Gestión Ambiental, dicho documento, respuesta que es aportada mediante oficio No. de radicado 2013EE111867 del 30 de agosto del 2013, la que señala: *“la tipología contractual, fue convenio de asociación, cuyo fundamento legal es el decreto 777 de 1992, ley 489 de 1998 y no la ley 734 de 2012, en el Capítulo IV sección II, subsección I, artículo 3.4.2.1, en lo cual, no se establece los convenios de asociación, razón por la cual, no requiere justificación, adicionalmente, dentro del convenio, en las consideraciones se realiza en la enunciación del soporte legal”*. Para lo anterior, se debe tener en cuenta, que el convenio fue suscrito el 12 de octubre de 2012, y para ese momento la normatividad vigente es la 734 de 2012, decreto que regula tanto la ley 1150 de 2007 como la ley 80 de 1993. 2) Ahora bien, en el artículo 3.4.1.1.1 contempla claramente lo siguiente: *“Acto administrativo de justificación de la contratación directa. Cuando proceda el uso de la modalidad de contratación directa, la entidad así lo señalara en un acto administrativo (...). 3). Lo cual, significa que el convenio de asociación, debe contener la resolución de justificación de la contratación directa. Teniendo en cuenta, que este tipo de convenio está enmarcado en la modalidad de contratación directa. 4). En cuanto, al decreto 777 de 1992 y ley 489 de 1998, normatividades que regulan respectivamente la celebración de los contratos con entidades sin ánimo de lucro y la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Constitución Política respectivamente, normatividad que no es excluyente al estatuto de contratación que rige el convenio en mención lo que es complementario en la materia en concreto 5). El decreto 777 de 1992 y ley 489 de 1998, no contienen disposiciones específicas respecto a la justificación de la contratación directa ni contempla que el convenio de asociación sea una excepción para que no se justifique la contratación directa. 6). Lo que quiere decir, es que la regla general que contempla en el decreto 734 de 2012, en el caso sub-examine, el artículo 3.4.1.1.1 y como quiera que este tipo de convenio no está contemplado en las excepciones explícitas que señala el literal *b)*. *Contratos de empréstitos y d)*. *La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición y en los convenios interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, estos no requieren de acto administrativo alguno de los estudios que soportan la contratación, no serán públicos*, entendiéndose que se debe expedir el acto administrativo que justifique la contratación directa. 7). Por otra parte, el Consejo de Estado, ha dejado claro que toda la actuación tanto (pre, contra y pos-contractual), es una típica actividad administrativa, y como tal la administración, se encuentra obligada a aplicar de manera, irrestricta los principios y reglas que la encausen, el contrato estatal es igual a la función administrativa, la cual, se ve con mayor presencia en la primera etapa del contrato. Importancia tal, que no puede irse a la etapa contractual sin haber agotado la etapa previa por regla general. 8). Ahora bien, la contratación directa, entendida como el procedimiento a través del cual la Administración escoge al titular del contrato, previa consulta de los candidatos, se rige por los principios rectores de la contratación estatal, entre ellos, el principio de motivación de las decisiones contractuales, que obliga a la entidad a justificar la escogencia del contratista para asegurar que la selección sea objetiva. 9) Toda actuación de las autoridades, derivada de la actividad contractual, deberá ser motivada, porque así lo exige la ley.

Bajo este postulado es evidente que la Administración siempre deberá justificar, antes de la apertura del proceso de selección que se trate, las razones jurídicas que fundamentan tal decisión, pues la actividad contractual no es arbitraria sino que está regulada por el legislador y la reglamentación del Gobierno Nacional sobre el tema debe ceñirse a los principios consagrados en el Estatuto de Contratación. 10). Así mismo, la facultad reglamentaria no es absoluta, pues, como lo ha sostenido la Sala, encuentra su límite y ámbito de acción en la Constitución Política y en la ley, a las cuales debe sumisión y respeto, es decir, está sujeta y limitada al orden jurídico superior y, por tanto, no puede **desconocer sus preceptos, ni suprimirlos, restringirlos, alterarlos**, ampliarlos, adicionarlos o modificarlos, porque ello entrañaría invadir la órbita constitucional de competencia del Legislador. 11). En este sentido, los argumentos que presentan la SDA en el oficio referenciado, no son suficientes para justificar la omisión de la expedición del acto administrativo aludido que se indicó, por cuanto, no, desvirtuó ni señaló la normatividad o

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

articulado que contenga la excepción expresa que indique que los convenios de asociación no se debe efectuar la justificación de la contratación directa, así las cosas, la SDA transgrede la normatividad citada.

Lo anterior, es causado por una interpretación equivocada de la entidad, entendiéndose que el hecho que en el decreto vigente (734 del 2012), no se refiera explícitamente del convenio de asociación, no lo cubren los preceptos legales que regulan la modalidad de contratación directa. Lo que ocasiona que se declare mediante sentencia judicial la nulidad absoluta del convenio, poniendo en riesgo el recurso económico invertido.

2.2.3 Convenio de asociación No. 032 de 2012.

Contrato celebrado entre la SDA, el FOPAE, el IDRD y ECOFONDO, con el objeto de: “Asociar recursos económicos, técnicos y administrativos para el control de coberturas vegetales en zonas prioritarias que signifiquen riesgo para la ocurrencia de incendios forestales, teniendo en cuenta los lineamientos técnicos de la restauración ecológica en el Distrito Capital”, se encontró lo siguiente:

2.2.3.1 Hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria por no contener en los estudios previos el análisis del valor estimado del contrato y no contener los soportes del estudio de mercado.

Una vez revisado la carpeta contentiva del convenio, se encuentra que en los estudios previos, no se encontró el capítulo del análisis del valor de convenio, describiendo únicamente el valor del convenio y los aportes de cada asociado y tampoco obra los soportes del estudio de mercado con el fin de demostrar que esté se efectuó.

En razón a lo anterior, no dio cabal cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 2.1.1 numeral 4, de la ley 734 de 2012, señala: *“El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos”* y el artículo 39 del manual de contratación de la SDA del año 2011, el que señala: *“El estudio de mercado se podrá realizar entre otras formas, a través de cotizaciones escritas, solicitadas en forma verbal o escritas, estableciendo expresamente que ni la formulación de la solicitud ni la presentación de la cotización generan compromiso u obligación por parte de la secretaría, pues no corresponden a un procedimiento de selección. La información deberá constar en medio documental (fax, correo electrónico, grabación magnetofónica o digital, entre otros. En todo caso, deberá archivar en la carpeta de contratación)”*. Aunado a que el Consejo de Estado ⁹, considera que los principios de planeación, economía y transparencia que entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia, que los procedimientos sean ágiles. Así mismo, ha señalado que las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir con el principio de planeación. Lo cual, se debe al desconocimiento e inaplicación a lo estipulado en el marco legal referenciado. Por consiguiente, se genera incertidumbre de cómo fue que se tasa el valor del contrato, de igual forma, la administración queda vulnerable, susceptible de ser demandada por circunstancias no previstas y que no se soportan en el carpeta del contrato, de así mismo, se puede afectar el patrimonio público al no tener un análisis técnico y económico que evidencie los precios de mercado.

Cabe resaltar que los principios de planeación deben ser eficaces, para que se logre la correcta estructuración tanto en los procesos de selección como del futuro contrato y su debida ejecución.

2.2.3.2 Hallazgo de carácter Administrativo con incidencia disciplinaria, por no expedir la resolución que justifique la modalidad de contratación directa.

Dentro del convenio, no se evidencia la resolución de justificación de la contratación directa, por consiguiente se solicita en visita administrativa dicho documento, el cual, dentro de los dos siguientes a esta diligencia, se remite mediante oficio radicado No. en oficio 2013EE1185720 del 12 de septiembre del 2013, señala lo siguiente: *“le informo que según la Subdirección Contractual, el Convenio 032/2012 no se rige por la ley 734 de 2012 sino por el decreto 777 del convenio de asociación, en razón a su naturaleza jurídica que para el caso es el convenio de asociación. Así las cosas, se dio cumplimiento a lo señalado en el artículo 1 del citado decreto y por ende, la Secretaría Distrital de Ambiente expidió el certificado de idoneidad de entidad sin ánimo de lucro que obra a folios 130 a 133 de la carpeta del Convenio de Asociación”*. Por lo tanto, no adjuntan la resolución requerida y teniendo en cuenta, que el convenio fue suscrito el 12 de octubre de 2012, y para ese momento la normatividad vigente era el Decreto 734 de 2012, decreto que regula tanto la ley 1150 de 2007 como la ley 80 de 1993.

2) Ahora bien, en el artículo 3.4.1.1.1 contempla claramente lo siguiente: *“Acto administrativo de justificación de la contratación directa. Cuando proceda el uso de la modalidad de contratación directa, la entidad así lo señalara en un acto administrativo (...). 3). Lo cual, significa que el convenio de asociación, debe contener la resolución de justificación de la contratación directa. Teniendo en cuenta, que este tipo de convenio hace parte de la modalidad de contratación directa. 4). En cuanto, al decreto 777 de 1992 y ley 489 de 1998, normatividades que regulan respectivamente la celebración de los contratos con entidades sin ánimo de lucro y la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política respectivamente, normatividad*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

que no es excluyente al estatuto de contratación que rige el convenio en mención lo que es complementario en la materia en concreto 5). El decreto 777 de 1992 y ley 489 de 1998, no contienen disposiciones específicas respecto a la justificación de la contratación directa ni contempla que el convenio de asociación sea una excepción para que no se justifique la contratación directa. 6). Lo que quiere decir, es que la regla general que contempla en el decreto 734 de 2012, en el caso sub-examine el artículo 3.4.1.1.1 y como quiera que este tipo de convenio no está contemplado en las excepciones explícitas que señala el literal *b)*. *Contratos de empréstitos y d)*. *La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición y en los convenios interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, estos no requieren de acto administrativo alguno de los estudios que soportan la contratación, no serán públicos*, entendiéndose que se debe expedir el acto administrativo que justifique la contratación directa. 7). Por otra parte, el Consejo de Estado, ha dejado claro que toda la actuación tanto (pre, contra y pos-contractual), es una típica actividad administrativa, y como tal la administración, se encuentra obligada a aplicar de manera, irrestricta los principios y reglas que la encausen, el contrato estatal es igual a la función administrativa, la cual, se ve con mayor presencia en la primera etapa del contrato. Importancia tal, que no puede irse a la etapa contractual sin haber agotado la etapa previa por regla general. 8). Ahora bien, la contratación directa, entendida como el procedimiento a través del cual la Administración escoge al titular del contrato, previa consulta de los candidatos, se rige por los principios rectores de la contratación estatal, entre ellos, el principio de motivación de las decisiones contractuales, que obliga a la entidad a justificar la escogencia del contratista para asegurar que la selección sea objetiva. 9) Toda actuación de las autoridades, derivada de la actividad contractual, deberá ser motivada, porque así lo exige la ley. Bajo este postulado es evidente que la Administración siempre deberá justificar, antes de la apertura del proceso de selección que se trate, las razones jurídicas que fundamentan tal decisión, pues la actividad contractual no es arbitraria sino que está regulada por el legislador y la reglamentación del Gobierno Nacional sobre el tema debe ceñirse a los principios consagrados en el Estatuto de Contratación. 10). Así mismo, la facultad reglamentaria no es absoluta, pues, como lo ha sostenido la Sala, encuentra su límite y ámbito de acción en la Constitución Política y en la ley, a las cuales debe sumisión y respeto, es decir, está sujeta y limitada al orden jurídico superior y, por tanto, no puede **desconocer sus preceptos, ni suprimirlos, restringirlos, alterarlos**, ampliarlos, adicionarlos o modificarlos, porque ello entrañaría invadir la órbita constitucional de competencia del Legislador. 11). En este orden de ideas, los argumentos que presentan la SDA en el oficio referenciado, no son suficientes para justificar la omisión de la expedición del acto administrativo aludido que se indicó, por cuanto, no, desvirtuó ni señaló la normatividad o articulado que contenga la excepción expresa que indique que los convenios de asociación no se debe efectuar la justificación de la contratación directa. Así las cosas, la SDA pasa por alto la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

normatividad citada. Lo anterior, es causado por una interpretación equivocada de la entidad, entendiendo que el hecho que en el decreto vigente (734 del 2012), no se refiera explícitamente del convenio de asociación, no lo cobija los preceptos legales que regulan la modalidad de contratación directa. Lo que ocasiona que se declare mediante sentencia judicial la nulidad absoluta del convenio, poniendo en riesgo el recurso económico invertido.

2.2.4 Convenio interadministrativo de cooperación No. 010 del 2012.

Convenio celebrado entre la SDA y el Fondo de Desarrollo de Suba, con el objeto de “Aunar esfuerzos y recursos técnicos, jurídicos, administrativos y financieros para el diseño la implementación de un proyecto piloto interinstitucional de cooperación para el control ambiental al inadecuado manejo y disposición de escombros y otros residuos en la Localidad de Suba”.

2.2.4.1 Hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria, por no contener los estudios previos, el análisis de la estimación del valor del convenio y los soportes de los estudios de mercado.

Dentro del cuerpo de los estudios previos no se encuentra el análisis del valor estimado del convenio, desconociéndose la forma y el modo que se utilizó para establecer el precio del convenio. Por lo tanto, se incumple lo preceptuado en el artículo 2.1.1 numeral 4 de la ley 734 de 2012, el cual señala: *“El valor estimado del contrato, indicando las variables utilizadas para calcular el presupuesto de la contratación y los rubros que lo componen. Cuando el valor del contrato sea determinado por precios unitarios, la entidad contratante deberá incluir la forma como los calculó para establecer el presupuesto y soportar sus cálculos de presupuesto en la estimación de aquellos”*. Aunado a que el Consejo de Estado ⁹, considera que los principios de planeación, economía y transparencia que entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia, que los procedimientos sean ágiles. Así mismo ha señalado que las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir con el principio de planeación. Lo anterior, obedece a que la entidad no tiene en cuenta, lo establecido dentro de la normatividad y además que no es eficiente para archivar todos los soportes documentales que deben hacer parte integral de la carpeta del contrato.

Por consiguiente, se genera incertidumbre de cómo fue que se taso el valor del contrato, de igual forma, la administración queda vulnerable y susceptible de ser demandada por circunstancias no previstas que puede afectar el patrimonio público al no tener un análisis técnico y económico que evidencie los precios de mercado. Cabe resaltar que los principios de planeación deben ser eficaces, para que se logre la correcta estructuración tanto en los procesos de selección como del futuro contrato y su debida ejecución.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2.4.2 Hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria por no formalizar mediante acto administrativo del comité técnico coordinador lo contemplado en los estudios previos y en el clausulado del convenio.

Una vez revisado el convenio, se encuentra que no está la formalización por medio de acto administrativo del comité técnico coordinador, lo anterior, incumple lo establecido tanto en los estudios previos (Folio 12 y 13), como en la cláusula undécima del convenio. . De igual manera, viola lo preceptuado en el artículo 83 y 84 de la ley 1474 de 2011. El hecho generador es el desconocimiento por parte de la Secretaria Distrital de Ambiente de lo estipulado por esta misma entidad, en sus estudios previos, así mismo, la entidad no solo omite la aplicación del marco contractual sino los principios de transparencia y publicidad. Lo que conlleva, que la administración no sea eficaz y no tenga pleno control sobre los contratos que suscribe y sea susceptible de conflictos judiciales.

2.2.4.3 Hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinario por no expedir la resolución que justifique la modalidad de contratación directa.

En la carpeta del convenio, no se encuentra la resolución que justifica la contratación directa, omisión que viola el principio de transparencia y publicidad. Por tal motivo, se realiza el día primero (01) de agosto del 2013, la visita administrativa, donde se solicita que alleguen la resolución que justifica la contratación directa, la cual, no obra en el convenio. Para lo cual, el subdirector de Control Ambiental al Sector Público (E), pide un día para allegar dicho documento, entregando el día 02 de agosto de 2013, el oficio con 4 folios radicado No. 2013EE0999256. Una vez analizado dicho documento se encuentra que: carece de la causal que se invoca, sin embargo, tiene determinado el objeto a contratar, pero no se establece el presupuesto que se destinará para la contratación ni las condiciones que se exigirán al contratista y no se encuentra indicado el lugar en donde se pueden consultar los estudios y documentos previos y como este no es un caso de contratación por urgencia manifiesta, debería contener este otro requisito.

Como quiera, que sólo se cumple con uno de los cuatro numerales, aunado que no cuenta con los elementos de forma (nomenclatura, enunciado, parte considerativa y resolutive), es claro, que el documento que presenta la SDA como la resolución de justificación, no es un acto administrativo aunado a que se considera que para el momento de la suscripción del convenio el 01 de octubre de 2012, la normatividad vigente y aplicable es el decreto 734 de 2012. Por lo cual, se incumplió y trasgredió lo estipulado en su artículo 3.4.1.1 lo siguiente: *“Acto administrativo de justificación de la contratación directa, cuando proceda el uso de la modalidad de selección de contratación directa, la entidad así lo señala en un acto administrativo que contendrá: 1. El señalamiento de la causal que se invoca, 2. La determinación del objeto a contratar. 3. El presupuesto para la contratación y las condiciones que se exigirán a los proponentes si las hubiera o al*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contratista. 4. La indicación del lugar en donde se pondrán consultar los estudios y documentos previos, salvo en caso de contratación por urgencia manifiesta. Ahora bien, dentro del articulado en mención, se constituye unas salvedades previstas en la ley b) y d) del numeral 4 del artículo 3.4.1.1 del decreto 734 de 2012: “b). Contratos de empréstitos y d). La contratación de bienes y servicios en el sector Defensa y en el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, que necesiten reserva para su adquisición y en los convenios interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, estos no requieren de acto administrativo alguno de los estudios que soportan la contratación, no serán públicos. Por otra parte, el Consejo de Estado, ha dejado claro que toda la actuación tanto (pre, contra y pos-contractual), es una típica actividad administrativa, y como tal la administración, se encuentra obligada a aplicar de manera, irrestricta los principios y reglas que la encausen, el contrato estatal es igual a la función administrativa, la cual, se ve con mayor presencia en la primera etapa del contrato. Importancia tal, que no puede irse a la etapa contractual sin haber agotado la etapa previa por regla general.

Ahora bien, la contratación directa, entendida como el procedimiento a través del cual la Administración escoge al titular del contrato, previa consulta de los candidatos, se rige por los principios rectores de la contratación estatal, entre ellos, el principio de motivación de las decisiones contractuales, que obliga a la entidad a justificar la escogencia del contratista para asegurar que la selección sea objetiva. Lo cual, significa que toda actuación de las autoridades, derivada de la actividad contractual, deberá ser motivada, porque así lo exige la ley. Bajo este postulado, es evidente que la Administración siempre deberá justificar, antes de la apertura del proceso de selección que se trate, las razones jurídicas que fundamentan tal decisión, pues la actividad contractual no es arbitraria sino que está regulada por el legislador y la reglamentación del Gobierno Nacional sobre el tema debe ceñirse a los principios consagrados en el Estatuto de Contratación.

En este orden de ideas, la facultad reglamentaria no es absoluta, pues, como lo ha sostenido la Sala, encuentra su límite y ámbito de acción en la Constitución Política y en la ley, a las cuales debe sumisión y respeto, es decir, está sujeta y limitada al orden jurídico superior y, por tanto, no puede **desconocer sus preceptos, ni suprimirlos, restringirlos, alterarlos**, ampliarlos, adicionarlos o modificarlos, porque ello entrañaría invadir la órbita constitucional de competencia del Legislador. Por consiguiente, en el caso objeto de estudio, no se encuentra inmerso en esas excepciones y no se cuenta, con un acto administrativo que justifique la contratación directa, y en la actualidad se está ejecutando el contrato, sin realizar la etapa pre-contractual en debida forma. Esto obedece a una omisión e inaplicación de la que rige el convenio. Lo que ocasiona que se declare mediante sentencia judicial la nulidad absoluta del convenio.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2.4.4 Hallazgo administrativo por falta de actas de asistencia que soporten el desarrollo de los procesos de sensibilización para los actores sociales e institucionales con relación al objeto del convenio 010 de 2012.

Dentro de la documentación contentiva del convenio 010 de 2012, específicamente la relacionada con el Alcance No. 4, del contrato, el cual consiste en *“Desarrollar procesos de sensibilización para los actores sociales e institucionales con relación al objeto del presente convenio”*, se estableció que en los procesos de sensibilización se realizaron talleres con la comunidad tratando el tema de disposición de escombros estableciendo compromisos y responsabilidades para reducir el impacto de la problemática sobre EEP de la localidad.

Se encontró material fotográfico de eventos de sensibilización pero no la totalidad de los documentos, registros o listas de asistencia que certifiquen el número de personas que asistieron a los talleres sobre control y gestión ambiental de residuos sólidos y escombros.

Las situaciones mencionadas, desatienden las normas relacionadas el artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior se presenta por la falta de cumplimiento de las obligaciones establecidas para el supervisor, lo cual trae como consecuencia que se certifiquen los pagos mensuales de las actividades contratadas basadas en los informes de supervisión sin verificar la oportunidad, consistencia y calidad del producto, la ejecución física real y las obligaciones del contrato.

2.2.5 Convenio de cooperación de ciencia y tecnología No. 02 de 2012,

Convenio cuyo objeto es “Transferir a la Secretaría, el conocimiento científico y tecnológico desarrollado para el proceso de Gestión de información, estadísticas e indicadores ambientales; como producto de la administración integral de la plataforma tecnológica, la base de datos y la gestión del contenidos del observatorio ambiental de Bogotá (en <http://oab.ambientebogota.gov.co>) y del observatorio rural de Bogotá (en <http://observatorioruralbogota.gov.co>)”.

2.2.5.1 Hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria, por la omisión de la administración al no requerir una explicación a la entidad que presentó una oferta con valor artificialmente bajo.

Al revisar y comparar las cotizaciones presentadas por la Universidad Nacional, Distrital y COLNODO que obran dentro de la carpeta contractual, se evidencia que las cotizaciones no tienen todos los ítems que se plantea en el objeto del convenio, lo que dificulta hacer alguna comparación, de igual manera, éstas **NO** incluyen la administración y gestión tecnológica del Observatorio Rural de Bogotá. Refiriéndose, únicamente a la administración y desarrollo del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Observatorio Ambiental, teniendo en cuenta, que los dos observatorios son abarcados dentro del objeto del contrato. Así mismo, las propuestas provenientes de la Universidad Nacional y Distrital no contemplan las contrapartidas, pese a que es un convenio de cooperación. Ahora bien, las propuestas presentadas, no podían ser comparadas por la diferencia de los precios, por cuanto, cada propuesta manejaba distintita cantidad de profesionales como su experiencia y honorarios. En definitiva, las propuestas no eran comparables. Lo que significa, que la oferta presentada por COLNODO, es demasiado baja en comparación a las otras dos propuestas. En consecuencia ha debido requerir al oferente para que diera explicación de las razones que sustentaron el valor por el ofertado. Por haberse suscrito el convenio el 30 de mayo de 2012, el decreto 734 de 2012 es la normatividad aplicable.

En este orden de ideas, y de acuerdo a lo esbozado, se determina que incumplió lo preceptuado en el artículo 2.2.10 del Decreto 734 de 2012, el cual señala: *“Oferta con valor artificialmente bajo. Cuando de conformidad con la información a su alcance la entidad estime que el valor de una oferta resulta artificialmente bajo, requerirá al oferente para que explique las razones que sustenten el valor por él ofertado. Analizadas las explicaciones, el comité asesor de que trata el parágrafo 2° del artículo anterior, recomendará el rechazo o la continuidad de la oferta en el proceso, explicando sus razones”*. Aunado a que el Consejo de Estado (9), considera que los principios de planeación, economía y transparencia que entre otros, orientan la contratación estatal, tienen como finalidad asegurar que todas las actuaciones adelantadas por la administración durante la actividad contractual se cumplan con eficiencia y eficacia, que los procedimientos sean ágiles.

Así mismo ha señalado que las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir con el principio de planeación. Dicha corporación, sección tercera de la sala de contencioso administrativo (10), estableció el principio de selección objetiva lo siguiente: *“a la contratación directa, en interpretación de la norma precitada, la Sala observa que con anterioridad a la suscripción del contrato, es deber de la administración hacer un análisis previo a la suscripción del contrato, análisis en el cual se deberán examinar factores tales como experiencia, equipos, capacidad económica, precios, entre otros, **con el fin de determinar si la propuesta presentada resulta ser la más ventajosa para la entidad que contrata.**”* Lo anterior, obedece a que la entidad en los casos de contratación directa son muy laxos y pasan por alto efectuar el estudio y análisis de las propuestas que la misma secretaria solicitó, de conformidad, a lo que contemplado por la normatividad pese a que se trate de un convenio interadministrativo.

Hace que la celebración de contratos por parte de la entidad, no se materialice ni de aplicación a la objetividad que debe existir en las actuaciones contractuales, además al tener unas propuestas que no pueden ser

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

comparables ocasionan que el precio que se determine no sea real, ya bien sea que se baje o infle el valor del convenio.

2.2.5.2 Hallazgo de carácter administrativo con incidencia disciplinaria, por no formalizar mediante acto administrativo y a su vez cumplir las funciones previstas por el Comité técnico coordinador.

En la carpeta contractual no se encontró ni el acto administrativo que le dé cuerpo a lo dispuesto en los estudios previos, ni las actas de reuniones que constaten el cumplimiento de las funciones de dicho comité. Por consiguiente, se solicitó mediante oficio radicación No. 2013EE103162 del 13 de agosto de 2013, por lo que la SDA responde en oficio No. 2013EE105461 del 16 de agosto del 2013, lo siguiente: *“el Comité Técnico Coordinador y sus funciones previstos dentro de los estudios previos, fue reemplazada en su integridad por la supervisión cuyas actividades se describen en la cláusula décima y décima primera. Así mismo, las actividades de supervisión están descritas en el manual de procesos y procedimientos de la SDA”.*

Ahora bien, cabe precisar, que el comité técnico coordinador que contempla los estudios previos, debe dársele cumplimiento, toda vez que es una obligación que la misma SDA contempló, que las funciones del comité en mención, van dirigidas a realizar una vigilancia especial y específica y éste está conformado por el representante legal de COLNODO y la representante de la SDA, que de conformidad, con el manual de contratación de la SDA del 2011, en el artículo 54 establece: *“ La obligatoriedad, ningún contrato puede ejecutarse sino bajo la supervisión o interventoría de quien se designe para su efecto”(…)* y el comité técnico, es pactado por la entidad contratante para los contratos que requieran, por su tecnicidad un mayor control y coordinación, que de igual manera, no hay algún acto administrativo o documento que conste, que ese comité haya sido reemplazado o suplido por la supervisión y su posterior aprobación, como quiera, que en la respuesta presentada por la SDA, no allegó ningún soporte que compruebe lo que manifestó.

Aunado a que las actas remitidas por el sujeto de control, tratan sobre temas de supervisión del seguimiento de actividades del operador, pero en el desarrollo de ellas, no se referencia las actividades que establecieron para desempeñar el comité aludido, Folio 15. Razón, por la cual no se puede confundir la figura de supervisión con las funciones de ese comité. En virtud de lo expuesto, la SDA omitió consolidar y estructurar la conformación del comité técnico coordinador. Por lo anterior, se transgredió, lo establecido en los estudios previos en el acápite del comité técnico coordinador a folio 15. El hecho generador es el desconocimiento por parte de la Secretaria Distrital de Ambiente de lo estipulado por esta misma entidad, en sus estudios previos, así mismo, la entidad no solo omite la aplicación del marco contractual sino los principios de transparencia y publicidad. Lo que conlleva, que la administración

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

no sea eficaz y no tenga pleno control sobre los contratos que suscribe y sea susceptible de conflictos judiciales.

2.2.6 Contrato Interadministrativo 1545 DE 2012 Celebrado entre la SDA Y LA ETB.

2.2.6.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal: Por contratar campañas, publicaciones y/o pautas publicitarias que no corresponden a prevención de incendios forestales o a disminución del uso de bolsas plásticas.

Revisado el contrato interadministrativo 1545 de 2012, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ – ETB, S.A. ESP, por valor de \$1.100.000.000, en cuyo objeto *“La ETB se obliga a prestar los servicios de acceso a espacios en medios masivos o comunitarios o alternativos de comunicación que lleguen a un prominente números de usuarios para difundir y posicionar dos (2) campañas de alto impacto lideradas por la SDA sobre prevención de incendios forestales y la disminución en el uso de bolsas plásticas”*, se establecieron las siguientes situaciones:

Verificadas las órdenes de pago expedidas por la SDA en los meses de diciembre de 2012, febrero, marzo y abril de 2013, que se relacionan a continuación:

**CUADRO 3
ORDENES DE PAGO CONTRATO 1545 DE 2012**

ORDENES DE PAGO	FECHA	FOLIO ACTUAL	VALOR
11208	29/12/2012	417	198.497.412
11759	19/02/2013	773	351.160.732
11962	19/03/2013	859	156.374.853
12063	22/04/2013	888	47.266.606
TOTAL			753.299.603

Fuente: SDA, equipo auditor

y todos los soportes que sustentan el cumplimiento de los numerales “[iii] Estructurar los planes de medios....”, “[iv] Elaborar y presentar los planes de medios...” y “[xi] Entregar con cada cuenta los soportes de publicaciones y/o de la pauta de acuerdo con los requerimientos de cada proceso.....”, contenidos en las obligaciones pactadas por la ETB en la CLÁUSULA SEGUNDA.- COMPROMISOS DE LAS PARTES, del contrato motivo de observación; este Órgano de Control Fiscal estableció que fueron contratadas y ejecutadas las siguientes campañas, publicaciones y/o pautas publicitarias, por valor de \$66.102.395,40, que no guardan relación con el objeto contractual, es decir, no corresponden a prevención de incendios forestales o a disminución del uso de bolsas plásticas.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

**CUADRO 4
CAMPAÑAS PUBLICACIONES Y PAUTAS CONTRATO 1545 DE 2012**

FACTURA	FECHA	EMPRESA	VALOR EN PESOS	OBSERVACIÓN	COMISIÓN 3% ETB	HALLAZGO FISCAL
140103	13/12/2012	EDITORIAL LA UNIDAD S.A. - EL NUEVO SIGLO	1.123.500,00	Valor correspondiente a pauta publicitaria: TAXIS MOTORIZADOS ELÉCTRICO, publicada el 8 de diciembre de 2012, la cual según se evidencia en el ejemplar de prensa del "SÁBADO 8 DE DICIEMBRE DE 2012 EL NUEVO SIGLO 13A", se refiere a una "Convocatoria", para un "(...) sorteo público de asignación de un total de dos (2) matrículas temporales remanentes con el fin de dar cumplimiento a los establecido por el Decreto Distrital 677 de 2011". Actividad que corresponde a la Secretaría de Movilidad". Sin embargo, la ETB incluye el "ACTA DE RECIBO DE SERVICIOS", registrado como "VC-ETB-No. 000648/2012", en el que se afirma que es "(...) parte de la ejecución del contrato Interadministrativo No. 01545 de 2012 suscrito el 24 de Octubre de 2012, ente la ETB. S.A. ESP y la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE...", "Contrato que se encuentra respaldado por la reserva presupuestal No. 2012002037 de 2012. La cuenta contable a registrar es la 14161891".	33.705,00	1.157.205,00
140129	14/12/2012	EDITORIAL LA UNIDAD S.A. - EL NUEVO SIGLO	2.247.000,00	Valor correspondiente a pauta publicitaria: TAXIS MOTORIZADOS ELÉCTRICO, publicada el 13 de diciembre de 2012, la cual según se evidencia en el ejemplar de prensa del "JUEVES 13 O DE DICIEMBRE DE 2012 EL NUEVO SIGLO 16A", se refiere a una "Convocatoria", para un "(...) sorteo público de asignación de un total de dos (2) matrículas temporales remanentes con el fin de dar cumplimiento a los establecido por el Decreto Distrital 677 de 2011". Actividad que corresponde a la Secretaría de Movilidad". Sin embargo, la ETB incluye el "ACTA DE RECIBO DE SERVICIOS", registrado como "VC-ETB-No. 000648/2012", en el que se afirma que es "(...) parte de la ejecución del contrato Interadministrativo No. 01545 de 2012 suscrito el 24 de Octubre de 2012, ente la ETB. S.A. ESP y la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE...", "Contrato que se encuentra respaldado por la reserva presupuestal No. 2012002037 de 2012. La cuenta contable a registrar es la 14161891".	67.410,00	2.314.410,00
32-4021589	16/11/2012	CASA EDITORIAL EL TIEMPO S.A.	1.822.128,00	Valor correspondiente a pauta publicitaria: TAXIS MOTORIZADOS ELÉCTRICO, publicada el 13 de noviembre de 2012, la cual según se evidencia en el ejemplar de prensa del "MARTES 13 DE DICIEMBRE DE 2012 EL TIEMPO 23", se refiere a una "Convocatoria", para un "(...)sorteo público de asignación de un total de diecinueve (19) matrículas temporales remanentes con el fin de dar cumplimiento a los establecido por el Decreto Distrital 677 de 2011". Actividad que corresponde a la Secretaría de Movilidad". Sin embargo, la ETB incluye el "ACTA DE RECIBO DE SERVICIOS", registrado como "VC-ETB-No. 000208/2012", en el que se afirma que es "(...) parte de la ejecución del contrato Interadministrativo No. 01545 de 2012 suscrito el 13 de Octubre de 2012 ente la ETB. S.A. ESP y la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE...", "Contrato que se encuentra respaldado por la reserva presupuestal No. 2012002075 de 2012. La cuenta contable a registrar es la 14161891".	54.663,80	1.876.791,80
32-4022557	20/11/2012	CASA EDITORIAL EL TIEMPO S.A.	1.822.128,00	Valor correspondiente a pauta publicitaria: TAXIS MOTORIZADOS ELÉCTRICO, publicada el 16 de noviembre de 2012, la cual según se evidencia en el ejemplar de prensa del "VIERNES 16 DE NOVIEMBRE DE 2012 EL TIEMPO 24", se refiere a una "Convocatoria", para un "(...)sorteo público de asignación de un total de diecinueve (19) matrículas temporales remanentes con el fin de dar cumplimiento a los establecido por el Decreto Distrital 677 de 2011". Actividad que corresponde a la Secretaría de Movilidad". Sin embargo, la ETB incluye el "ACTA DE RECIBO DE SERVICIOS", registrado como "VC-ETB-No. 000223-1/2012", en el que se afirma que es "(...) parte de la ejecución del contrato Interadministrativo No. 01545 de 2012 suscrito el 24 de Octubre de 2012 ente la ETB. S.A. ESP y la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE...", "Contrato que se encuentra respaldado por la reserva presupuestal No. 2012002075 de 2012. La cuenta contable a registrar es la 14161891".	54.663,80	1.876.791,80

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

FACTURA	FECHA	EMPRESA	VALOR EN PESOS	OBSERVACIÓN	COMISIÓN 3% ETB	HALLAZGO FISCAL
32-4022205	19/11/2012	CASA EDITORIAL EL TIEMPO S.A.	1.822.128,00	Valor correspondiente a pauta publicitaria: TAXIS MOTORIZADOS ELÉCTRICO, publicada el 15 de noviembre de 2012, la cual según se evidencia en el ejemplar de prensa del "JUEVES 15 DE NOVIEMBRE DE 2012 EL TIEMPO 20", se refiere a una "Convocatoria", para un "(...)sorteo público de asignación de un total de diecinueve (19) matrículas temporales remanentes con el fin de dar cumplimiento a los establecido por el Decreto Distrital 677 de 2011". Actividad que corresponde a la Secretaría de Movilidad". Sin embargo, la ETB incluye el "ACTA DE RECIBO DE SERVICIOS", registrado como "VC-ETB-No.. 000223-2/2012", en el que se afirma que es "(...) parte de la ejecución del contrato Interadministrativo No. 01545 de 2012 suscrito el 20 de Octubre de 2012 ente la ETB. S.A. ESP y la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE...", "Contrato que se encuentra respaldado por la reserva presupuestal No. 2012002075 de 2012. La cuenta contable a registrar es la 14161891".	54.663,80	1.876.791,80
32-4021590	16/11/2012	CASA EDITORIAL EL TIEMPO S.A.	2.839.680,00	Valor correspondiente a pauta publicitaria: TAXIS MOTORIZADOS ELÉCTRICO, publicada el 14 de noviembre de 2012, la cual según se evidencia en el ejemplar de prensa del "MIÉRCOLES 14 DE NOVIEMBRE DE 2012 EL TIEMPO 4", se refiere a una "Convocatoria", para un "(...)sorteo público de asignación de un total de diecinueve (19) matrículas temporales remanentes con el fin de dar cumplimiento a los establecido por el Decreto Distrital 677 de 2011". Actividad que corresponde a la Secretaría de Movilidad". Sin embargo, la ETB incluye el "ACTA DE RECIBO DE SERVICIOS", registrado como "VC-ETB-No.. 000223/2012", en el que se afirma que es "(...) parte de la ejecución del contrato Interadministrativo No. 01545 de 2012 suscrito el 24 de Octubre de 2012 ente la ETB. S.A. ESP y la SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE...", "Contrato que se encuentra respaldado por la reserva presupuestal No. 2012002075 de 2012. La cuenta contable a registrar es la 14161891".	85.190,40	2.924.870,40
32-4038855	22/01/2013	CASA EDITORIAL EL TIEMPO S.A.	35.572.500,00	Cuyo objeto correspondió a "TRABAJOS DE PRODUCCIÓN EXCLUIDOS PERIÓDICO HUMANIDAD ORDEN 678&PTO UN 263500", SIC. Adjunta como soporte la Edición especial No. 14 publicada en diciembre 2012, en doce (12) páginas, el cual se refiere al "NUEVO MODELO DE ASEO PARA BOGOTÁ RECICLAR, REDUCIR, REUTILIZAR". En dicho documento no se hace referencia alguna a las dos campañas establecidas en el objeto del contrato 1545/2012 suscrito con la ETB, sobre la prevención de incendios forestales o a disminución del uso de bolsas plásticas.	1.067.175,00	36.639.675,00
32-4038682	22/01/2013	CASA EDITORIAL EL TIEMPO S.A.	12.818.000,00	Cuyo objeto correspondió a "INSERTOS HASTA 50.000 BOGOTÁ UN 50.000". Adjunta como soporte la misma Edición especial No. 14 publicada en diciembre 2012, en doce (12) páginas, el cual se refiere al "NUEVO MODELO DE ASEO PARA BOGOTÁ RECICLAR, REDUCIR, REUTILIZAR". En dicho documento no se hace referencia alguna a las dos campañas establecidas en el objeto del contrato 1545/2012 suscrito con la ETB, sobre la prevención de incendios forestales o a disminución del uso de bolsas plásticas.	384.540,00	13.202.540,00
11467876	12/04/2012	EL ESPECTADOR	4.110.019,00	Publicación Cambio Climático, domingo 18 de noviembre de 2012, página 18. En dicho documento no se hace referencia alguna a las dos campañas, objeto del contrato 1545/2012 suscrito con la ETB, sobre la prevención de incendios forestales o a disminución del uso de bolsas plásticas.	123.300,60	4.233.319,60
TOTAL			122.000.772,00		1.925.312,40	66.102.395,40

Fuente: Carpeta del contrato

Lo anterior, teniendo en cuenta que tanto en la descripción de las necesidad que la SDA pretende satisfacer con la contratación como en las consideraciones 12 y 13 de la minuta contractual, se precisó que "(...) en virtud de lo establecido en la Resolución 829 de 2011, corresponde a esta secretaría regular en el Distrito Capital la producción, manejo, uso y disposición de bolsas plásticas en atención a los mandatos del Acuerdo 389 de agosto 5 de 2009, mediante el cual se creó el programa ecológico: "Si el planeta queremos cuidar otras alternativas de empaques debemos usar", el

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cual dejó en cabeza de esta Secretaría las funciones de: “...diseñar un Programa que permita acoger alternativas para disminuir el uso de bolsas de plástico en los puntos de venta y comercialización de bienes y servicios, a través de los procesos de educación ambiental. Realizar las campañas de difusión educativa del respectivo programa, midiendo el impacto ecológico y ambiental que tenga el programa. Esta labor será apoyada por la Secretaría de Educación. Diseñar e implementará una estrategia con los productores y distribuidores de bolsas plásticas con el propósito de incentivar el uso de nuevas tecnologías que no deterioren el ambiente.....”, Sic.

Igualmente la SDA en la misma descripción de las necesidades, precisó que“(...) en la medida que existan saldos a favor de la Secretaría Distrital de Ambiente en ejecución del presente contrato, se podrán realizar otras campañas ambientales de alto impacto como lo es la prevención de incendios forestales en el Distrito Capital, el manejo de incendios forestales corresponde al esfuerzo de prevenir su ocurrencia, mitigar las pérdidas, prepararse para las consecuencias, alertar la presencia, responder a la emergencia y recuperarse de los efectos adversos que se generaron. En general, estas tareas se llevan a cabo en tres momentos, antes, durante y después de producirse el fuego”, Sic.

A su vez afianzó el tema manifestando “Por lo expuesto considera no solo conducente, pertinente y útil, sino necesario y desde el punto de vista del cumplimiento de los fines y metas esenciales atrás enunciados, obligatorio, que la Secretaría Distrital de Ambiente, acometer las necesidades de divulgación hasta aquí señaladas, dentro de los estrictos parámetros de eficiencia, eficacia, economía, oportunidad, transparencia y objetividad hasta aquí descritos, que brinde un verdadero y real cumplimiento a las apuestas en materia de divulgación por parte del Señor Alcalde Mayor y dentro del marco del Plan de Desarrollo Distrital”, Sic.

Cabe mencionar que las dos (2) campañas de alto impacto, estaban a cargo y responsabilidad del Representante Legal de la SDA como ordenador del gasto y su delegado en cabeza del Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones, quien a su vez ejerció las funciones como Supervisor e integrante del Comité Técnico del contrato interadministrativo 1545/12: “(...) diseñará las campañas de divulgación....”, (...) llevará el control del presupuesto publicitario para garantizar que no existan sobre ejecuciones, de acuerdo a lo asignado por el bien o campaña....”, (...) realizara toda la planeación y definición de la estrategia de comunicación....”, (...) control y vigilancia de la ejecución y vigilancia de todas las obligaciones pactadas en el contrato interadministrativo....”, y como integrante del comité para “(...) Realizar y aprobar el plan de medios...”, (...) Efectuar el seguimiento de las actividades desarrolladas con el fin de dar cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato”, (...) Realizar el seguimiento y coordinación de todos los aspectos que se requieran para la correcta ejecución del contrato”, entre otras.

Con base en lo expuesto, este Organismo de Control Fiscal considera que “Cualquier actividad que no se relacione, (en el sentido de que no coadyuve en su cumplimiento) con las (2) dos campañas de alto impacto lideradas por la SDA y que fueron objeto del contrato interadministrativo, vale decir, que no se relacionen con la prevención de incendios forestales y la disminución en el uso de bolsas plásticas, exceden el objeto contractual”.

“Si bien es cierto que por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato,(artículos 14 y 16 de la ley 80), el que la mutabilidad de los contratos estatales sea posible no significa que pueda llevarse a cabo por la mera voluntad de las partes

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

o de la entidad contratante; por el contrario, la modificación del contrato debe ser excepcional en virtud de los principios de planeación, transparencia y seguridad jurídica.

La modificación de los contratos estatales es especialmente importante en aquellos por naturaleza incompletos, es decir, (i) los afectados por asimetrías de información que impiden la previsión de todas las contingencias que pueden afectar su ejecución, y (ii) en el marco de los cuales, por esa misma razón, es difícil prever ex ante los remedios necesarios para afrontar tales contingencias, como ocurre por lo general con los contratos de largo plazo. En efecto, con el paso del tiempo, pueden surgir nuevas exigencias sociales, tecnológicas, culturales, etc. sobre la forma cómo el Estado debe cumplir sus fines y sobre cómo se deben prestar los servicios públicos, o simplemente pueden aparecer circunstancias extraordinarias e imprevisibles al momento del diseño del negocio, para que las que tampoco era posible, en dicho momento, prever un remedio adecuado y específico. En este tipo de contratos es preciso entonces el diseño de reglas que permitan la adaptación y la resolución pacífica de las controversias para evitar el fracaso.

Por último, es preciso resaltar que la modificación del contrato no puede ser de tal entidad que altere su esencia y lo convierta en otro tipo de negocio jurídico, puesto que ya no estaríamos en el escenario de la modificación sino ante la celebración de un nuevo contrato. En efecto, de acuerdo con el artículo 1501 del Código Civil, los contratos tienen elementos de su esencia, de su naturaleza y accidentales”.

Es preciso observar lo señalado Resolución 829 del 17 de febrero de 2011, Acuerdo 389 de agosto 5 de 2009, Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Artículo 119 de la Ley 1474 de 2011. Numeral 1 de los artículos 34 y 35, y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respectivamente. Literales b y f del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Se evidencia el incumplimiento de las obligaciones de la Secretaría Distrital de Ambiente, números “[ii] (...) diseñará las campañas de divulgación...”, “[iii] (...) Llevará el control del presupuesto...” y “[iv] (...) realizara toda la planeación y definición de la estrategia de comunicación.”, pactadas en la Cláusula Segunda del contrato interadministrativo 1545/12, y falta de control y seguimiento a la obligatoriedad de divulgar las campañas contenidas en el objeto contractual. Hecho que ocasionó lesión al patrimonio público en **menoscabo**, al no darse la suficiente importancia a las dos campañas y **disminución**, entendido como la reducción: de la cantidad de mensajes o la intensidad de los mismos, por ende no contribuyo a la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos.

Por tanto, No se difundió en su totalidad los mensajes estratégicos de estas campañas ambientales objeto del contrato interadministrativo, por ende, no se cumplió con los fines y metas del plan de desarrollo “Bogotá Humana” que busca el cambio de la cultura ambiental de los ciudadanos, pese a que fueron consideradas como obligatorio, acometer las necesidades de divulgación señaladas. Por lo expuesto, este organismo de control fiscal considera que existe un Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$66.102.395,40.

2.2.6.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal: Por no participar e instalar la totalidad de los 10 avisos internos y las 24 calcomanías

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

internas, relacionadas con las campañas, publicaciones y/o pautas publicitarias que no corresponden a prevención de incendios forestales o a disminución del uso de bolsas plásticas.

Revisado el contrato interadministrativo 1545 de 2012, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ – ETB, S.A. ESP, por valor de \$1.100.000.000, en cuyo objeto *“La ETB se obliga a prestar los servicios de acceso a espacios en medios masivos o comunitarios o alternativos de comunicación que lleguen a un prominente números de usuarios para difundir y posicionar dos (2) campañas de alto impacto lideradas por la SDA sobre prevención de incendios forestales y la disminución en el uso de bolsas plásticas”*, se establecieron las siguientes situaciones:

Verificadas las órdenes de pago expedidas por la SDA en los meses de diciembre de 2012, febrero, marzo y abril de 2013, que se relacionan a continuación:

**CUADRO 5
ORDENES DE PAGO CONTRATO 1545 DE 2012**

ORDENES DE PAGO	FECHA	FOLIO ACTUAL	VALOR
11208	29/12/2012	417	198.497.412
11759	19/02/2013	773	351.160.732
11962	19/03/2013	859	156.374.853
12063	22/04/2013	888	47.266.606
TOTAL			753.299.603

Fuente: Carpeta del contrato

Todos los soportes que sustentan el cumplimiento de los numerales “[iii] Estructurar los planes de medios...”, “[iv] Elaborar y presentar los planes de medios...” y “[xi] Entregar con cada cuenta los soportes de publicaciones y/o de la pauta de acuerdo con los requerimientos de cada proceso.....”, contenidos en las obligaciones pactadas por la ETB en la CLÁUSULA SEGUNDA.- COMPROMISOS DE LAS PARTES, del contrato motivo de observación; este Órgano de Control Fiscal estableció que fue contratada la Presencia en boletería, 36.943 boletas, participación en 10 avisos internos, 24 calcomanías internas, por valor de \$49.999.999,60, tal como se relaciona en el cuadro 6.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 6
ACTIVIDADES CONTRATADAS CONTRATO 1545 DE 2012**

FACTURA	FECHA	EMPRESA	VALOR EN PESOS	OBSERVACIÓN	COMISIÓN 3% ETB	HALLAZGO FISCAL
939	21/01/2013	INVERSIÓN CENTER S.A.	43.689.320,00	Patrocinio en pista de hielo PARK ON ICE- Presencia en boletería, 36.943 boletas, participación en 10 avisos internos, 24 calcomanías internas. Adjunta como soportes los siguientes documentos: A folio 659 (antes 679) Certificado de entrega de boletería; a folios 661 y 662 (antes 680 y 682) Fotocopias de la boletería; a folios 665 a 667 (antes 683 a 685) y 669 a 670 (antes 687 y 688), registros fotográficos de vallas: Todos estos documentos no tienen ninguna impresión relacionada con el objeto del contrato 1545/12 suscrito con la ETB. A folio 668 (antes 686) que presenta como soporte un adhesivo de relacionados con bolsas plásticas, 671 y 672 (antes 689 y 690), Comentarios y especificaciones técnicas de los avisos y adhesivos. Soporta la entrega de Boletas y ubicación de 6 estructuras de avisos internos de 3 metros por 1,80 mts y diez (10) adhesivos de 370 mts de ancho por 0,60 mts de alto, haciendo referencia a la orden 782 por valor de \$43.689.320.	1.310.679,60	44.999.999,60
955	06/03/2013	INVERSIÓN CENTER S.A.	4.854.369,00	Patrocinio en pista de hielo PARK ON ICE- Presencia en boletería, 36.943 boletas, participación en 10 avisos internos, 24 calcomanías internas. No adjunta soportes de las actividades realizadas y/o campañas o pautas publicitadas.	145.631,00	5.000.000,00
TOTAL			122.000.772,00		1.456.310,60	49.999.999,60

Fuente: Carpeta del Contrato

Este organismo de control al analizar los documentos soportes relacionados con el patrocinio en la pista de hielo PARK ON ICE, estableció que en el acervo documental se encuentra a folio 668, solamente una calcomanía de los 12 registros fotográficos que soportan la ejecución del contrato celebrado entre la ETB e INVERSIÓN CENTER S.A., relacionada con la campaña de disminución de uso de bolsas plásticas, sin embargo, la SDA en respuesta realizada mediante el oficio 2013EE083724 del 11 de julio de 2013, aporta dos registros fotográficos que se refieren a la campaña de bolsas plásticas. Así mismo, en respuesta realizada a las preguntas 7 y 8 del acta de visita administrativa fiscal de 30 de julio de 2013, mediante el oficio 2013EE099249 del 2 de agosto de 2013, aporta impresión del correo electrónico mfcardenas@alcaldiabogota.gov.co de fecha 31 de julio de 2013, como respuesta a la consulta del supervisor de la SDA, en el cual se menciona lo siguiente “(...) En respuesta a su solicitud verbal de aclaración frente a la participación de Secretaría de Ambiente en Pista de hielo Park on Ice incluía un cupo para todas las entidades del cual Ambiente participó con dos pancartas de campaña bolsas plásticas, además del apoyo de la imagen del plan de desarrollo Bogotá Humana en boletería, ya que esto representa los principios y objetivos de la administración....”.

En este mismo sentido, la ETB en respuesta a la pregunta No. 5 “Sírvese indicar el número de avisos internos y el número de calcomanías internas, instaladas en el Park on Ice, referentes a las campañas de alto impacto lideradas por la SDA sobre prevención de incendios forestales y la disminución en el uso de bolsas plásticas, específicamente.”, del acta de visita administrativa celebrada el 3 de septiembre de 2013, manifestó mediante el oficio VEDN-189/2012 del 10 de septiembre de 2013 “Atendiendo los requerimientos solicitados en el presente numeral, nos permitimos informar que de acuerdo a los informes de campaña se confirmó que la SDA participó con dos (2) calcomanías de ref. Bolsas Plásticas”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Con base en lo expuesto, se infiere que la SDA no participó en los 10 avisos internos y en 22 calcomanías internas, sin embargo, frente a la participación en las 36.943 boletas, mediante el oficio 2013EE095329 del 29 de julio de 2013, en el anexo 4 se da respuesta al supervisor de la SDA, por medio del correo electrónico mfcardenas@alcaldíabogota.gov.co de fecha 25 de julio de 2013 *“(…) De acuerdo a tus interrogantes me permito informarte que la propuesta de presencia de las campañas pista de Hielo incluía la imagen de la Alcaldía “Bogotá Humana” en la boletería, el acuerdo fue poner este slogan que representa los programas y proyectos de la actual administración Distrital, esto tiene en cuenta a todas las Secretarías que apoyaron el proyecto. Cada Secretaría tenía la participación con sus campañas en banners, calcomanías, pendones y otros. Pero la boletería sólo tenía la imagen de Bogotá Humana, pues por logística era muy complicado poner la imagen de todas las campañas en la boletería. Las especificaciones de cuantos banners, pendones, entre otros, te las pasará ETB.”*

Tomando en consideración que ni el supervisor de la Secretaría Distrital de Ambiente, ni la ETB como contratista, pudieron informarle a este Organismo de Control Fiscal, de manera discriminada los valores en presencia de boletería, en participación de los avisos internos y en las calcomanías internas, frente a esta incertidumbre, se toma el valor total contratado entre la ETB e INVERSIÓN CENTER S.A., para efectos de cuantificar este Hallazgo.

Cabe mencionar que las dos (2) campañas de alto impacto, estaban a cargo y responsabilidad del Representante Legal de la SDA como ordenador del gasto y su delegado en cabeza del Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones, quien a su vez ejerció las funciones como Supervisor e integrante del Comité Técnico del contrato interadministrativo 1545/12: *“(…) diseñará las campañas de divulgación...”, (…)* llevará el control del presupuesto publicitario para garantizar que no existan sobre ejecuciones, de acuerdo a lo asignado por el bien o campaña...”, *(…) realizara toda la planeación y definición de la estrategia de comunicación...”, (…)* control y vigilancia de la ejecución y vigilancia de todas las obligaciones pactadas en el contrato interadministrativo...”, y como integrante del comité para *“(…) Realizar y aprobar el plan de medios...”, (…)* Efectuar el seguimiento de las actividades desarrolladas con el fin de dar cumplimiento del objeto y las obligaciones del contrato”, *(…) Realizar el seguimiento y coordinación de todos los aspectos que se requieran para la correcta ejecución del contrato”,* entre otras.

Lo anterior incumple lo establecido en la Resolución 829 del 17 de febrero de 2011, Acuerdo 389 de agosto 5 de 2009. Artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000. Artículo 119 de la Ley 1474 de 2011. Numeral 1 de de los artículos 34 y 35, y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respectivamente. Literales b y f del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. Numerales [ii], [iii], [iv] [vi] de las Obligaciones de ETB, contenido en la CLÁUSULA SEGUNDA: COMPROMISOS DE LAS PARTES, del contrato interadministrativo SDA-1545-2012

Incumplimiento de las obligaciones de la Secretaría Distrital de Ambiente, números *“[ii] (…)* diseñará las campañas de divulgación...”, *“[iii] (…)* llevará el control del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

presupuesto...” y [iv] (...) realizara toda la planeación y definición de la estrategia de comunicación.”; incumplimiento de las OBLIGACIONES DE ETB, pactadas en la Cláusula Segunda del contrato interadministrativo 1545/12, y falta de control y seguimiento a la obligatoriedad de divulgar los las campañas contenidas en el objeto contractual. Hecho que ocasionó lesión al patrimonio público en **menoscabo**, al no darse la suficiente importancia a las dos campañas y **disminución**, entendido como la reducción: de la cantidad de mensajes o la intensidad de los mismos, por ende no contribuyo a la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos.

No se difundió en su totalidad los mensajes estratégicos de estas campañas ambientales objeto del contrato interadministrativo, al no participar en los 10 avisos internos y en las 22 calcomanías internas, por ende, no se cumplió con los fines y metas del plan de desarrollo “Bogotá Humana” que busca el cambio de la cultura ambiental de los ciudadanos, pese a que fueron consideradas como obligatorio, acometer las necesidades de divulgación señaladas. Por lo expuesto, este organismo de control fiscal considera que existe un Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$49.999.999,60.

2.2.6.3 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Por fallas en la foliación y archivo de la documentación en la carpeta del contrato interadministrativo 1545 de 2012

Revisado el contrato celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTA – ETB, S.A. ESP, por valor de \$1.100.000.000, en cuyo objeto “La ETB se obliga a prestar los servicios de acceso a espacios en medios masivos o comunitarios o alternativos de comunicación que lleguen a un prominente números de usuarios para difundir y posicionar dos (2) campañas de alto impacto lideradas por la SDA sobre prevención de incendios forestales y la disminución en el uso de bolsas plásticas”, se establecieron las siguientes situaciones:

Pese a los ajustes del acervo documental e incorporación de documentos, la información puesta a disposición por el Sujeto de Control no fue completa, puesto que no contiene todos los soportes tal como se evidencia en la respuesta radicada por la SDA con el No. 2013EE095329 del 29 de julio de 2013; adicionalmente, no se encuentra consistencia en la foliación, como es el caso de los periódicos que son doblados, en la mayoría de ellos se escriben los folios como si fuesen documentos independientes, como es el caso del periódico de 4 páginas a folios 213, 214, 125, 126. En otros casos, solamente se escriben folios a unas páginas, a folios 227 a 229, 244 a 249, 277 a 279, 283 a 288, 323 a 325, 326 a 328, 502 a 513, 516 a 521, 524 a 526, etc. Ver Todos los ejemplares de periódicos.

Adicionalmente, falta foliación de:

- La certificación de una revisora fiscal del periódico el tiempo, documento que no tiene logotipo y cuatro páginas (8, 7, 18, 17) del periódico mío del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

12 de diciembre de 2012, soportes que se encuentran incluidos entre los folios 355 y 356.

- Dos páginas (4,3) del periódico el tiempo, incluidas entre los folios 408 y 409.
- Dos páginas de la revista GO GUIA DEL OCIO, (Portada y 33., incluida a folios 575 a 616; (portada y última página de la portada) de la revista EXPLORING THE PLANET, incluida a folios 934 a 951; (portada y última página de la portada) de la revista ECOGUIA EDICIÓN No. 23, incluida a folios 974 a 987.
- Una página: (portada) de la revista GO GUIA DEL OCIO, incluida a folios 617 a 659.
- Tres páginas (portada, 3, 51) de la revista CATORCE 6, incluida a folios 710 a 738.
- Se saltó la foliación: del 539 (ejemplar del periódico ADN (páginas 13, 14, 19, 20) del 18 de diciembre de 2012 a 560 factura No. 32-4038812.
- Repite el ejemplar del periódico Sxxi.net No. 74 (paginas 6, 5, 12, 11), incluido a folios 883 a 888.

Lo anterior incumple con lo establecido en el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 en lo concerniente a “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”, los artículos 4 y 12 de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivo, se transgrede el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, numerales 5, 17 y 19 del artículo 52 Obligaciones del Supervisor: En cumplimiento de sus funciones..., Numerales 3 y 11 de los aspectos administrativos del artículo 56 Funciones de los supervisores, de la Resolución No. 6215 del 21 de noviembre de 2011. Artículo 84 y su párrafo primero de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior ocurre por falta de controles y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones pactadas en este contrato interadministrativo.

La inoportuna inclusión, depuración y foliación de los documentos dificulta el análisis y evaluación, por ende, genera desinformación y obstruye el ejercicio de la función pública de control fiscal, causando demoras en el proceso auditor y poniendo en riesgo la confiabilidad de la información y sus registros.

2.2.6.4 Hallazgo administrativo: Por falta de firmas en las certificaciones que guardan relación con las facturas que corresponden a gastos reembolsables por servicios de planificación de medios.

Revisado el contrato interadministrativo 1545 de 2012, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ – ETB, S.A. ESP, por valor de \$1.100.000.000, en cuyo objeto *“La ETB se obliga a prestar los servicios de acceso a espacios en medios masivos o comunitarios o alternativos de comunicación que lleguen a un prominente números de usuarios para difundir y posicionar dos (2) campañas de alto impacto*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

lideradas por la SDA sobre prevención de incendios forestales y la disminución en el uso de bolsas plásticas”, se estableció que faltan firmas del Revisor Fiscal de la ETB, y del interventor de la SDA (Supervisor) en los documentos denominados “CUENTA DE COBRO”, formato en el que se relacionan las facturas de fechas 27 de diciembre de 2012 (a folio 163), 31 de enero de 2013 (a folios, 468 y 469), 12 de marzo de 2013 (a folio 791), 4 de abril de 2013 (a folio 867), 16 de mayo de 2013 (a folio 900), del acervo documental, relacionadas con los gastos reembolsables, que dan cuenta de las publicaciones ejecutadas a través del contrato interadministrativo 1545 de 2012, las cuales permiten determinar si las campañas corresponden al objeto contractual (prevención de incendios forestales y disminución en el uso de las bolsas plásticas).

Manual de Contratación Resolución 6215 de 2011, Literal e del artículo 2 de la ley 87.

Por la falta de control y seguimiento en el cumplimiento de las normas internas vigentes, se omitió firmar los documentos denominados “CUENTA DE COBRO”, formato en el que se relacionan las facturas, que sirven de soporte para el correspondiente pago.

No asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros.

2.2.6.5 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Falta de estudios de medición de sintonía y audiencia de las campañas ejecutadas

Revisado el contrato interadministrativo 1545 de 2012, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y la EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ – ETB, S.A. ESP, por valor de \$1.100.000.000, en cuyo objeto “La ETB se obliga a prestar los servicios de acceso a espacios en medios masivos o comunitarios o alternativos de comunicación que lleguen a un prominente números de usuarios para difundir y posicionar dos (2) campañas de alto impacto lideradas por la SDA sobre prevención de incendios forestales y la disminución en el uso de bolsas plásticas”, se estableció que las facturas relacionadas con los medios de comunicación carecen de los estudios de medición de sintonía y audiencias de las campañas ejecutadas, obligación que debía ser solicitada por la ETB, como ejecutor del contrato interadministrativo.

Lo anterior incumple lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002. Numeral [viii] de las Obligaciones de ETB, contenido en la CLÁUSULA SEGUNDA: COMPROMISOS DE LAS PARTES, del contrato interadministrativo SDA-1545-2012.

Lo anterior ocurre por falta de controles y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones pactadas en este contrato interadministrativo.

No se sabe si las campañas contratadas a través de los medios de comunicación, cumplieron al 100% con los fines y metas del plan de desarrollo

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

“Bogotá Humana” que busca el cambio de la cultura ambiental de los ciudadanos.

2.2.6.6 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Por falta de control de la pauta ordenada a cada proveedor y los informes mensuales del supervisor de la ETB.

Se evidenció en el acervo documental que no todas las campañas o publicaciones realizadas en los medios de comunicación contienen el control de la pauta ordenada a cada proveedor al igual que no existen los informes mensuales del supervisor de la ETB acerca del contrato, que debían ser entregados al supervisor de la SDA dentro de los 15 días siguientes al periodo reportado, sobre la ejecución de los recursos del contrato que indique el movimiento de las órdenes aprobadas, fecha, beneficiario y saldo disponible.

Lo anterior incumple lo establecido en los artículos 4 y 12 de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivo. Numeral 1 de los artículos 34 y 35, y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respectivamente. Numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, modificado por el parágrafo del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Artículos 49, 52, 53, 54, 55 y 56 del Manual de Contratación Resolución 6215 21 de noviembre de 2011. Literal a, b y c del artículo 2 de la ley 87. Numerales [ix] y [x] de las Obligaciones de ETB, contenido en la CLÁUSULA SEGUNDA: COMPROMISOS DE LAS PARTES, del contrato interadministrativo SDA-1545-2012.

Lo anterior ocurre por falta de controles y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones pactadas en este contrato interadministrativo, tanto así, que al 10 de septiembre de 2013 mediante el oficio VEDN-189/2012, tres meses después de haber terminado la ejecución del contrato, la ETB en respuesta al acta de visita administrativa fiscal de fecha 3 de septiembre de 2013, menciona “(...) la ETB se permite informar que aún queda pendiente por facturar un último pago....”.

No se sabe si las campañas contratadas a través de los medios de comunicación, cumplieron con los fines y metas del plan de desarrollo “Bogotá Humana” que busca el cambio de la cultura ambiental de los ciudadanos, por ende, la SDA no contó con un informe escrito del resultado de dichas publicaciones. El hecho de no contar con los informes mensuales, dentro de los 15 días siguientes al período reportado, impidió el control de la ejecución de los recursos del contrato.

2.2.7 Convenio Especial de Cooperación en Ciencia y Tecnología 016 De 2012 celebrado entre Instituto de Estudios Ambientales- IDEA – de la Universidad Nacional de Colombia y la SDA.

2.2.7.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Por no contratar a tres profesionales -comunicador social, abogado experto en derecho ambiental

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

y el apoyo técnico (aire, SIG)-, por no ejecutar el presupuesto en la contratación del coordinador del proyecto y del Experto en Gestión Ambiental y contratar profesionales de apoyo sin el cumplimiento del perfil requerido en el contrato.

Revisado el convenio especial de cooperación en ciencia y tecnología No. 016 de 2012, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y el IDEA de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, por valor de \$288.455.253, de los cuales la SDA aporta \$228.419.553,00 y el IDEA \$60.035.700,00, cuyo objeto pactado fue *“Transferir conocimiento técnico y científico especializado a la SDA mediante la revisión, depuración, propuesta y construcción de indicadores e índices ambientales sintéticos de 2ª y 3ª generación y el diagnóstico, evaluación, la propuesta de viabilidad y priorización de instrumentos económico ambientales para Bogotá D.C.”*, se establecieron las siguientes situaciones:

Este Organismo de Control Fiscal al verificar la ejecución de la propuesta económica denominada *“1. COSTOS DE PERSONAL PROFESIONAL”*, presentada por el IDEA y aprobada por la SDA para ser ejecutada a través del convenio 016/12, estableció las siguientes situaciones:

1. Se presentó la propuesta económica para la contratación de 10 profesionales (Coordinador del Proyecto, Experto en Gestión Ambiental, Experto en Indicadores e Índices, Comunicador Social, Abogado experto en derecho Ambiental, Experto en instrumentos económicos, Profesional en Economía Ambiental, dos Profesionales de apoyo y un Apoyo Técnico (aire, SIG)), por un valor de \$136.764.880, sin embargo, las contrataciones se celebraron a través de las minutas denominadas *“ORDEN CONTRACTUAL DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS -ODS”* y *“SERVICIO ACADÉMICO REMUNERADO - SAR”*, por valor acumulado de \$137.900.000, monto que superó el costo del personal profesional en \$1.135.120, diferencia que a la fecha no se sabe si la asume la Universidad Nacional de Colombia de su presupuesto, o se acredita con cargo a los ítems *“2. COSTOS DIRECTOS”* y/o *“3.PANEL DE EXPERTOS”*, incluidos en la propuesta económica, o en última instancia con cargo al factor multiplicador del 1.56.
2. Se evidenció que no se ejecutó el presupuesto para todos los profesionales planteados, porque no se contrató el comunicador social (\$5.040.080), el abogado experto en derecho ambiental (\$3.212.800), el apoyo técnico (aire, SIG) (\$3.212.800), los cuales acumulan **\$11.465.680** no contratados. Las razones expuestas por la directora del IDEA, para no celebrar dichos contratos, obedece a *“(…) al comunicador social no se pudo realizar el contrato dado que el producto que tenía que elaborar (boletín) se deriva de los resultados del proyecto. Es de aclarar que ese momento de finalización del proyecto, administrativamente no se podía celebrar ningún contrato....”*, en ese sentido, este organismo de control fiscal, estableció que el término del convenio se venció el 30 de julio de 2013, y no forma parte de la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contrapartida de la Universidad, tanto así, que a la fecha del acta de visita administrativa No. 4 (10 de septiembre 2013), aún no se habían entregado los productos finales o definitivos, según lo manifestado por la supervisora del SDA *“(...)Todos los productos aún están sujetos a revisión por parte de la SDA. Aunque algunos de los productos fueron aprobados para los pagos parciales. Se solicitó la entrega definitiva de los resultados del convenio mediante oficios 2013EE07460 del 31 de Julio de 2013 (anexo), 2013EE103560 del 14 de agosto de 2013, 2013EE113197 del 2 septiembre de 2013.”*.

“Con relación al abogado experto en derecho ambiental no se hizo contrato, por cuanto se consideró como parte de la contrapartida de la Universidad”, sin embargo, esta afirmación no es cierta, teniendo en cuenta que la contrapartida denominada por el IDEA-UN como *“APORTES UNIVERSIDAD NACIONAL”,* por valor de \$60.035.700, se relaciona con alquiler de oficina, servicios públicos (agua, energía), Teléfono, 3 computadores portátil durante 12 meses, 3 computadores oficina durante 12 meses, Software, Mensajería y Asistente Administrativo.

“Con respecto al Apoyo Técnico en SIG, fue desarrollado a través del contrato de Beatriz Álzate, quien realizó la actividad y entregó el producto respectivo”, producto que por ahora no se encuentra en el acervo documental Concepto Daniel Prieto..... y con relación al apoyo técnico en aire se manifestó *“No se realizó porque dentro de los instrumentos económicos seleccionados no se eligió ninguno que tuviera que ver con emisiones al aire”*.

3. Se propuso la contratación de un (1) coordinador del proyecto por un término de doce (12) meses y un valor de \$18.072.000. Así mismo, se planteó la contratación de un (1) Experto en Gestión Ambiental por un tiempo de seis (6) meses y un valor de \$19.276.800.

Sin embargo, se evidenció que las dos funciones se contrataron en cabeza de un solo profesional (Profesora LAURA CECILIA OSORIO MUÑOZ), por un término de cinco (5) meses, es decir, menos tiempo del pactado en el convenio 016/2012, tal como se detallan en los SAR No. 61 del 18 de diciembre de 2012, y SAR No. 20 del 18 de abril de 2013, por valor de \$9.800.000 y 19.600.000, respectivamente, que acumula la suma de \$29.400.000, cuya fecha de terminación venció el pasado 21 de julio de 2013, incluso 11 días antes de terminarse el plazo de la primera prorrogación del convenio (1 de agosto de 2013), de lo expuesto se estableció que no se ejecutó la totalidad propuesta para estos dos ítems (\$37.348.800), por lo tanto, se infiere que se dejó de contratar un acumulado de **\$7.948.800**.

4. Los motivos del hallazgo, se *“reasignaron”, “trasladaron” y/o “asignaron”,* como lo mencionó la directora del IDEA, representante legal de la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Universidad, en el acta de visita No. 3 practicada en el periodo comprendido entre el 16 y el 21 de agosto de 2013, en las instalaciones de la Unidad Administrativa de la Dirección Académica, sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia, donde reposan los documentos soportes del desarrollo del convenio, entre los profesionales (Experto en Indicadores e Índices que paso de \$19.276.800 a \$24.000.000, Experto en instrumentos económicos que paso de \$19.276.800 a \$29.400.000, Profesional en Economía Ambiental que paso de \$19.276.800 a \$20.400.000 y varios Profesionales de apoyo al pasar de \$30.120.000 a \$34.700.000.

Es por ello que el valor no contratado para los profesionales establecidos en la propuesta económica presentada por el IDEA de la Universidad Nacional de Colombia, para este convenio motivo de evaluación, asciende a la suma de **\$19.414.480**.

5. Por otra parte, verificado el ítem “*Profesionales de Apoyo*”, este Organismo de Control Fiscal evidencio que tres (3) de los seis (6) profesionales no cumplen el perfil establecido en el numeral 2.2.2 “*Personal mínimo requerido*” de los estudios previos concordante con el ALCANCE DOS de la Cláusula SEGUNDA de la minuta contractual, tal como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO 7
TALENTO HUMANO CONTRATADO CONVENIO 016 DE 2012**

PROFESIONALES DE APOYO						
NOMBRE	PERFIL	GRADUADO	FECHA TERMINACIÓN	EXPERIENCIA (Años)	CUMPLE	VALOR CONTRATO
JOSÉ FERNANDO ZEA CASTRO	Estadístico	SI	mar-08	4.5	NO	9.900.000
	Maestría en Ciencias Estadística	SI	ago-12			
CARLOS ENRIQUE DÍAZ REYES	Economista	SI	mar-11	1.5	NO	2.700.000
	Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo	NO				
CAMILO ANDRÉS DÍAZ CAMPOS	Economista	SI	dic-09	2.8	NO	8.000.000
	Maestría en Economía Pública	SI	sep-10			
TOTAL						20.600.000

Fuente: Carpeta del contrato

En dicho ítem se destaca la contratación del Magister en Economía Pública por \$8.000.000 cuyo objeto fue “*Dictar 4 módulos sobre tributación en instrumentos económicos ambientales.....Presentar memorias técnicas sobre los módulos*”. Por un plazo de 7 días, del 25 al 31 de julio de 2013, actividad que no estaba expresamente establecida en el “*ALCANCE DOS*” de los estudios previos y del mismo convenio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de cooperación, como tampoco estaba relacionada en el plan de acción denominado “PLAN OPERATIVO SEGUNDO COMPONENTE”, ni en el “CRONOGRAMA”, diseñado para la realización de dicho alcance.

No obstante, el IDEA contrató un personal profesional por valor de **\$20.600.000**, que fue considerado en los estudios previos y la minuta contractual como obligatorio, para el cual se exigía el perfil mínimo “(...) en ingeniería, ciencias económicas, ciencias biológicas o ciencias de la tierra con cinco años de experiencia en alguna de las actividades del convenio”, experiencia que ninguno de los tres profesionales cumplía al momento de ser contratado.

Los hechos descritos en los numerales anteriores, ocasionaron la modificación de la propuesta económica que formó parte integral del convenio 016/12, por un valor acumulado de **\$40.014.480**, monto que acumula el presupuesto de los tres profesionales no contratados (\$11.465.680), el presupuesto sobrante de las dos funciones contratadas en cabeza de un solo profesional (\$7.948.800) y el presupuesto de los tres profesionales que no cumplieren el perfil por la falta de experiencia (\$20.600.000), por lo cual, se colige que dichas modificaciones se llevaron a cabo sin que la SDA, tuviera conocimiento de las obligaciones de los profesionales motivo de observación y sin la autorización o aval correspondiente del supervisor, tal como lo manifestó la supervisora del convenio, en el acta de visita administrativa No. 4 del 10 de septiembre de 2013, tanto así, que la SDA no tuvo conocimiento del número de órdenes contractuales y servicios académicos contratados por parte del IDEA, no establecidos en el convenio, en consecuencia, tampoco tuvo conocimiento de quiénes asumieron las obligaciones de los profesionales no contratados.

Con base en lo expuesto, este organismo de control fiscal considera que por estar el convenio en ejecución, y al no contar con la documentación definitiva, será objeto de seguimiento en una próxima auditoría.

Lo anterior incumple lo establecido en el artículo 119 de la Ley 1474 de 2011. Numeral 1 de los artículos 34 y 35, y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respectivamente. Numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, modificado por el párrafo del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Artículos 49, 52, 53, 54, 55 y 56 del Manual de Contratación Resolución 6215 21 de noviembre de 2011

Incumplimiento de la estructura de costos del personal profesional que desarrolló las actividades del convenio 016/12, contenida en la propuesta técnica y económica, radicada por el IDEA ante la SDA, con el número 2012ER108944 del 7 de septiembre de 2012, a folios 3 y 4, concordante con la aceptación integral de las condiciones expuestas en el numeral 5. MONTO Y COSTOS ASOCIADOS AL VALOR DEL CONVENIO de los estudios previos, radicada ante la SDA con el número 2012ER121767 del 8 de octubre de 2012, en la cual se especifica “(...) los costos del personal de acuerdo a su perfil y costos

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

directos. Así mismo, se desagregan los aportes del IDEA de la Universidad Nacional de Colombia”, y falta de control y seguimiento por parte de la supervisión.

No se contrató la totalidad de los profesionales planteados en la propuesta económica, teniendo en cuenta los productos definitivos a entregar, las obligaciones y especialidades requeridas en los temas de indicadores e instrumentos económicos y los perfiles mínimos requeridos, y se “reasignaron”, “trasladaron” y/o “asignaron” parte de esas asignaciones presupuestales, entre los mismos profesionales dispuestos para ejecutar parte de las actividades de los productos definitivos que a la postre darían cumplimiento al objeto del convenio de cooperación.

2.2.7.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Por el pago anticipado del segundo desembolso

Revisado el convenio 016 de 2012, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y el IDEA de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, por valor de \$288.455.253, de los cuales la SDA aporta \$228.419.553,00 y el IDEA \$60.035.700,00, cuyo objeto pactado fue “Transferir conocimiento técnico y científico especializado a la SDA mediante la revisión, depuración, propuesta y construcción de indicadores e índices ambientales sintéticos de 2ª y 3ª generación y el diagnóstico, evaluación, la propuesta de viabilidad y priorización de instrumentos económico ambientales para Bogotá D.C.”, se establecieron las siguientes situaciones:

Este Organismo de Control Fiscal al verificarlos CDP y CRP de de los contratos y/o convenios seleccionados en la muestra de esta auditoría especial, entre los cuales se encuentra incluido el convenio 016/12, y que mediante oficio No. 2013EE075934 del 25 de junio de 2013, se remitieron los soportes como respuesta a dicha solicitud, se evidenciaron los desembolsos primero y segundo, mediante las órdenes de pago 10191 y 10319, cada una por valor de \$76.139.851, del 19 y 20 de diciembre de 2012, respectivamente.

En el acervo documental solamente se incluyó la segunda orden de pago (10319 del 20 de diciembre de 2012), sustentando el primer desembolso, actuación esta que debía llevarse a cabo como estaba pactado, a los dos (2) meses de inicio del contrato y no al día siguiente del primer desembolso, y además, no se incluyeron los soportes de los productos correspondientes a este periodo en un plan de acción aprobado, como lo estableció la cláusula “SEXTA: FORMA DE DESEMBOLSO”.

No se incluyó la orden de pago 10191 del 19 de diciembre de 2012, que por el orden consecutivo corresponde posiblemente al primer desembolso, y por ende, no se presentaron los soportes que sustentan la entrega y aprobación de los productos 1 y 4, pactados en la misma cláusula SEXTA del convenio 016/12.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Es de precisar, que el contrato inició su ejecución el 1 de noviembre de 2012, con un plazo inicial de 6 meses y prorrogado por tres meses más, cuya fecha de ejecución venció el 30 de julio de 2013.

Sin embargo, al 1 de agosto de 2013 fecha en la que se realizó la visita administrativa fiscal No.2, no se habían incorporado los documentos del segundo pago, según lo manifestado por los funcionarios de la SDA *“(...) Los productos del segundo desembolso se recibieron el 27 de marzo de 2013. El informe de de aprobación del pago, todavía no se ha firmado.....”, “(...) En relación con el informe de actividades y aprobación del pago ya se aprobaron y el inconveniente ha sido la aprobación de la factura”.*

Frente a este hecho, este Organismo de Control Fiscal, estableció que la factura de venta corresponde al número 2004-0001252 del 7 de marzo de 2013, en consecuencia la no aprobación obedeció según lo manifestado por el SDA a *“(...) no se ha legalizado porque aparece una nota de pago anticipado que no fue autorizado por la supervisión”,* situación que corrobora los dos pagos simultáneos realizados el 19 y 20 de diciembre de 2012, mediante las ordenes 10191 y 10319, sobre lo cual afirmó la SDA *“(...) porque efectivamente se había emitido un pago anticipado”,* que no estaba contemplado en el convenio especial de cooperación en ciencia y tecnología.

Lo anterior incumple lo establecido en el numeral 1 de de los artículos 34 y 35, y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respectivamente. Numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, modificado por el parágrafo del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Artículos 49, 52, 53, 54, 55 y 56 del Manual de Contratación Resolución 6215 21 de noviembre de 2011. Literal a, b y c del artículo 2 de la ley 87. Numerales [ix] y [x] de las Obligaciones de ETB, contenido en la CLÁUSULA SEGUNDA: COMPROMISOS DE LAS PARTES, del contrato interadministrativo SDA-1545-2012.

Se efectuó el segundo desembolso incumpliendo el numeral 2) de la CLÁUSULA SEXTA: FORMA DE DESEMBOLSO del convenio 016/12, que establecía *“(...) a los dos (2) meses del convenio previa presentación y aprobación de los productos correspondientes a este periodo en el plan de acción aprobado....”,* equivalente a \$76.139.851, a título de anticipo, pago que no estaba pactado en dicho convenio.

Se pusieron en riesgo los recursos del convenio, toda vez que se requería de la aprobación de los productos correspondientes a este periodo de acuerdo al plan de acción, aprobación que a 1 de agosto aún no se ha firmado. Por lo expuesto, este organismo de control fiscal considera que existe un Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2.7.3 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Por fallas en el archivo de la documentación en la carpeta del convenio especial de cooperación.

Revisado el convenio 016 de 2012, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y el IDEA de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, por valor de \$288.455.253, de los cuales la SDA aporta \$228.419.553,00 y el IDEA \$60.035.700,00, cuyo objeto pactado fue *“Transferir conocimiento técnico y científico especializado a la SDA mediante la revisión, depuración, propuesta y construcción de indicadores e índices ambientales sintéticos de 2ª y 3ª generación y el diagnóstico, evaluación, la propuesta de viabilidad y priorización de instrumentos económico ambientales para Bogotá D.C.”*, se establecieron las siguientes situaciones:

Este Organismo de Control Fiscal estableció que no se incorporaron todos los documentos, la información puesta a disposición por el Sujeto de Control no fue completa, puesto que no contiene todos los soportes tal como se evidencia en la respuestas de las actas de visita Nos. 1 del 19 d julio de 2013, 2 del 24 de julio de 2013, continuación de la 2 del 1 de agosto de 2013 y 3 del 21 de agosto de 2013.

Es de precisar que a la fecha del acta de visita No. 3 (21 de agosto de 2013) no se habían entregado los productos definitivos, el Convenio especial de Cooperación en ciencia y tecnología está en ejecución pese que la fecha terminación fue el 30 de julio de 2013 y no se celebró ninguna prórroga, por ende no se ha firmado acta de terminación, aún falta hacer el tercer desembolso por valor de \$76.139.851, por ende, no ha sido liquidado.

Lo anterior incumple lo establecido Artículos 4 y 12 de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivo. Numeral 1 de de los artículos 34 y 35, y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respectivamente. Numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, modificado por el parágrafo del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Artículos 49, 52, 53, 54, 55 y 56 del Manual de Contratación Resolución 6215 21 de noviembre de 2011. Literal a, b y c del artículo 2 de la ley 87.

Lo anterior ocurre por falta de controles y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones pactadas en este contrato interadministrativo.

La inoportuna inclusión, depuración y foliación de los documentos dificulta el análisis y evaluación, por ende, genera desinformación y obstruye el ejercicio de la función pública de control fiscal, causando demoras en el proceso auditor y poniendo en riesgo la confiabilidad de la información y sus registros.

2.2.7.4 Hallazgo de carácter Administrativo con incidencia disciplinaria: Por falta de coordinación entre el Convenio 002 de 2012 y el Convenio 016 de 2012.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Revisados los mencionados convenios, se logró determinar que, entre estos dos debió existir un proceso de coordinación, teniendo en cuenta que uno de los temas trabajados en común fue, la revisión, actualización y depuración de los indicadores de los Observatorios Ambiental - OAB y Rural de Bogotá - ORB, es de mencionar que el Convenio 016 de 2012 es posterior al Convenio 002 de 2012, teniendo este último como tiempo de ejecución el mes de mayo de 2012 y marzo de 2013, (10 meses), con una prórroga y adición por 8 meses, con fecha final de terminación noviembre de 2013, el Convenio 016 tuvo su ejecución en el mes de noviembre de 2012 hasta abril de 2013 (6 meses), con una posterior prórroga de 3 meses, para estar terminando finalmente en el mes de julio de 2013.

De acuerdo a estos tiempos, hubo 5 meses en los cuales, los dos convenios estuvieron en ejecución, de noviembre a marzo de 2013 y posteriormente con las adiciones, en los meses de abril a julio de 2013. Estos dos convenios trabajaban un tema en común, como lo fue el manejo de los indicadores de los Observatorios Ambiental y Rural.

Si bien en el Convenio 002 de 2012 se realizaba una revisión, depuración y actualización de los indicadores, tanto del OAB como del ORB, en el Convenio 016 de 2012, se realizó de igual forma una revisión actualización y depuración de indicadores, teniendo como referente que en este se realizó un estudio más técnico y a fondo, acerca del estado de estos indicadores, con el ánimo de determinar si realmente estos cumplían con las características técnicas.

En este sentido durante la ejecución del Convenio 016, no se logró identificar y evidenciar, la coordinación, comunicación y retroalimentación con lo desarrollado en el Convenio 002, lo cual causaría que los resultados obtenidos de este, no logren tener el suficiente impacto y resultados esperados, y de acuerdo a los resultados entregados por el Convenio 016, serían datos que nuevamente tendrían que ser reevaluados, generando así un desgaste administrativo, dado que se estarían actualizando indicadores mediante el Convenio 002 de 2012 aun en ejecución, que de acuerdo a los resultados del Convenio 016 de 2012, tendrían que ser reformulados y replanteados.

Esta condición estaría contraviniendo lo estipulado en la Cláusula Primera del Convenio 016 de 2012, Objeto *“Transferir conocimiento técnico y científico especializado a la SDA mediante la revisión, depuración, propuesta y construcción de indicadores e índices ambientales sintéticos de 2ª y 3ª generación y el diagnóstico, evaluación, la propuesta de viabilidad y priorización de instrumentos económico ambientales para Bogotá D.C.”* y la Cláusula Segunda en su Alcance Uno *“Depuración de la batería de indicadores ambientales y de sostenibilidad de los Observatorios Ambiental y Rural”*, como reza *“... Esta actividad debe contar con la aprobación de la oficina de*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

comunicaciones de la entidad y debe realizarse con el administrador actual del OAB, que es la ONG, COLNODO.”

Igualmente lo estipulado en el Convenio 002 de 2012 en la Cláusula Cuarta: Obligaciones de las partes, literal B), Numeral 6. *“Promover la coordinación interinstitucional e intersectorial requerida para el logro de los objetivos del convenio.”*

Cláusula Segunda Alcances, Décimo Primer Alcance: *“Depurar la información contenida en los observatorios y actualizarla de acuerdo con los resultados obtenidos en los convenios anteriores, de tal manera que permitan excluir la información que no sea pertinente ni real, de acuerdo con concertación efectuada previamente con la SDA”.*

Adicionalmente los hechos mencionados, contravienen lo estipulado en los Artículos 3, 23 y 28 de la Ley 80 de 1993.

2.2.8 Contrato de consultoría 01622 del 7 de noviembre de 2012 celebrado entre Representaciones Asesorías y Servicios Limitada RAS Ltda. y la SDA.

2.2.8.1 *Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Por el pago del segundo desembolso sin la entrega de los informes 1 a 9, con cumplimiento del 50% de las obligaciones.*

Revisado el contrato de consultoría No 1622/12, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y REPRESENTACIONES ASESORIAS Y SERVICIOS LIMITADA RAS LTDA, por valor de \$125.494.080, cuyo objeto pactado fue *“Realizar un estudio técnico que permita evaluar el ruido al interior de las edificaciones con el fin de revisar y actualizar los niveles límites permisibles adoptados en la Resolución No. 6918 del 19-10-2010, dando cumplimiento al parágrafo No. 2 del artículo séptimo de dicha resolución”*, se establecieron las siguientes situaciones:

Este Organismo de Control Fiscal estableció que el segundo pago del 30%, se realizó por valor de \$37.648.224, mediante la orden de pago No. 10338 del 21 de diciembre de 2012, desembolso que no se debió realizar por cuanto estaba supeditado a la *“(…)entrega de los informes con los avances señalados en los numerales 1 a 9 del plan de trabajo del anexo técnico, previa aprobación del supervisor y, considerando un cumplimiento del 50% de las obligaciones contractuales”*, como lo contempla el contrato de consultoría 1622/12, en la cláusula TERCERA-FORMA DE PAGO, condiciones pactadas que no se realizaron tal como se evidencia en el informe de actividades por parte del contratista consultor, a folio 804, las cuales se encuentran contenidas en el Anexo No. 10 - PROPUESTA ECONÓMICA, a folio 745.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 8
PLAN DE TRABAJO CONTRATO 1622 DE 2012**

ITEM	ACTIVIDAD SEÑALADAS EN EL PLAN DE TRABAJO
Porcentajes de avance de proyectos	
1	Establecer puntos de medición
2	Realizar mediciones de ruido por inmisión
3	Realizar la descripción del ambiente sonoro exterior
4	Consolidación de la información recolectada sobre niveles de ruido por inmisión
5	Estructura de matriz de análisis de información
6	Análisis y presentación de un documento con los niveles de inmisión al interior de las edificaciones
7	Presentación de Mapa de los puntos de medición
8	Definición y resultado de las mediciones de ruido obtenido al interior de las edificaciones
9	Establecimiento de una línea base de los niveles de ruido

Fuente: Carpeta del Contrato

Cabe precisar que la obligación a que hizo referencia el contratista consultor en dicho informe de actividades corresponde a *“1. Entrega del documento donde se estableció y definió la metodología en la selección de la muestra de las edificaciones objeto de estudio, dando cubrimiento a diferentes zonas geográficas y extractos sociales del Distrito Capital”, SIC, la cual formó parte integral del primer pago. Lo anterior se confirma con lo manifestado por el supervisor del contrato en el acta de visita “(...) debido a las condiciones observadas durante el monitoreo que indicaban que las festividades de fin de año podrían afectar las condiciones del entorno sonoro normal de las edificaciones evaluadas. En este sentido, se consideró la posibilidad de efectuar una prórroga y realizar el contra muestreo a costa del consultor y realizar el pago con el trabajo efectuado. Con el producto entregado en mediciones, se pudo establecer que de acuerdo a los numerales de los productos solicitados en el contrato, se presentaba el avance de la siguiente manera: Numerales 1, 2, 3, 4, 5, Cumplidos. (Capítulo 1 del informe de avance a Diciembre de 2012 – folio 3 al 25 – del cual hago entrega de copia en medio magnético, al equipo auditor). En cuanto a los numerales 6, 7, 8 y 9, se consideró por parte de la Supervisión y del grupo técnico asesor de ruido, que los resultados presentados y según la conclusión de los mismos, no eran productos que fueran a contribuir en el objeto del contrato, dado que tendrían que hacerse nuevamente las mediciones con las cuales si era posible la realización de los numerales anteriormente señalados.”.*

Ahora bien respecto a la aprobación de los informes el supervisor manifestó en el acta de visita *“La aprobación de los informes se realiza mediante del formato de Informe de Actividades y Autorización de Pago (IAAP), sin embargo, en el informe para el pago número dos (2), no se encuentra especificados uno a uno los avances de los numerales del 1 al 9. Respecto al avance, con base en el informe de se encontraba en un 40% de selección de puntos y en un 45% de mediciones de presión sonora”.*

Por lo tanto, este Organismo de Control Fiscal no entiende porque el supervisor certificó como soporte, el cumplimiento de una obligación ya pagada y autorizó el pago correspondiente al segundo desembolso, cuando las condiciones pactadas se referían a informes de avances de actividades contenidas en el plan de trabajo, que hace parte de la propuesta económica, considerando un cumplimiento del 50% de las obligaciones pactadas. A folio 804 a 811.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Lo anterior incumple lo establecido en el numeral 2) de la Cláusula Tercera “FORMA DE PAGO”, Numeral 1 de de los artículos 34 y 35, y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respectivamente. Numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, modificado por el párrafo del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Artículos 49, 52, 53, 54, 55 y 56 del Manual de Contratación Resolución 6215 21 de noviembre de 2011. Literal a, b y c del artículo 2 de la ley 87.

Se efectuó el segundo el segundo pago del 30%, equivalente a \$37.648.224, sin la entrega de la totalidad de los informes con los avances señalados en los numerales 1 a 9 del plan de trabajo del anexo técnico, que requería la previa aprobación del supervisor y considerando un cumplimiento del 50% de las obligaciones contractuales.

Se pusieron en riesgo los recursos del convenio, toda vez que se requería de la aprobación de los productos correspondientes a este periodo de acuerdo al plan de trabajo.

2.2.8.2 Hallazgo administrativo: Por no incluir en la minuta del contrato de consultoría No. 1622 del 17 de noviembre de 2011, la cláusula de SUPERVISIÓN.

Revisado el contrato de consultoría No 1622/12, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y REPRESENTACIONES ASESORIAS Y SERVICIOS LIMITADA RAS LTDA, por valor de \$\$125.494.080, cuyo objeto pactado fue “Realizar un estudio técnico que permita evaluar el ruido al interior de las edificaciones con el fin de revisar y actualizar los niveles límites permisibles adoptados en la Resolución No. 6918 del 19-10-2010, dando cumplimiento al párrafo No. 2 del artículo séptimo de dicha resolución”, se establecieron las siguientes situaciones:

Verificada la minuta del contrato de consultoría No 1622/12, se observó que se salta el clausulado, al pasar de la cláusula SÉPTIMA: GARANTÍAS a la cláusula NOVENA –INDEMNIDAD DEL CONTRATO.

Adicionalmente, en dicha minuta contractual no se incluyó la cláusula de SUPERVISIÓN, ítem contemplado en el numeral 16 de los estudios previos, a folio 166, “El control y vigilancia de la ejecución y cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, estará a cargo del Subdirector de Calidad del Aire, Auditiva y Visual o por el funcionario que de manera especial asigne el Director de Gestión Corporativa”, pese a que el manual de contratación de la Secretaría Distrital de Ambiente, contempla la obligatoriedad de la supervisión.

Lo anterior trasgrede lo señalado en la Resolución 6215 del 21 de noviembre de 2011. Artículo 83 y siguientes de la Ley 14 74 del 12 de julio de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El hecho de no establecer la cláusula de supervisión implica que se dejó de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, pese a que la Entidad está obligada a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado.

La falta de control y seguimiento (supervisión) implica que no se realice el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Toda vez, que los supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

2.2.8.3 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Por fallas en el archivo de la documentación en la carpeta del contrato de consultoría 1622/2012.

Revisado el contrato de consultoría No 1622/12, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y REPRESENTACIONES ASESORIAS Y SERVICIOS LIMITADA RAS LTDA, por valor de \$\$125.494.080, cuyo objeto pactado fue *“Realizar un estudio técnico que permita evaluar el ruido al interior de las edificaciones con el fin de revisar y actualizar los niveles límites permisibles adoptados en la Resolución No. 6918 del 19-10-2010, dando cumplimiento al parágrafo No. 2 del artículo séptimo de dicha resolución”*, se establecieron las siguientes situaciones:

Este Organismo de Control Fiscal estableció que no se incorporaron todos los documentos, la información puesta a disposición por el Sujeto de Control no fue completa, puesto que no contiene todos los soportes tal como se evidencia en la respuestas de las actas de visita No. 1 del 18 de septiembre de 2013, *“Al respecto me permito informar que para efectos de realizar dicho pago, se recibió un informe de avance (que no reposa en la carpeta contractual), con los resultados de las mediciones de ruido realizadas, donde el consultor sugería, la realización de unas contramuestras debido a las condiciones observadas durante el monitoreo que indicaban que las festividades de fin de año podrían afectar las condiciones del entorno sonoro normal de las edificaciones evaluadas.”*

Lo anterior incumple con lo establecido en el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993 en lo concerniente a “Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros”, los artículos 4 y 12 de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivo, se transgrede el numeral 1 del artículo 34 y 36 de la Ley 734 de 2002, numerales 5, 17 y 19 del artículo 52 Obligaciones del Supervisor: En cumplimiento de sus funciones...., Numerales 3 y 11 de los aspectos administrativos del artículo 56 Funciones de los supervisores, de la Resolución No. 6215 del 21 de noviembre de 2011. Numeral 19 del artículo 52 de la Resolución 6215 del 21 de noviembre de 2011.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Lo anterior ocurre por falta de controles y seguimiento al cumplimiento de las obligaciones pactadas en este contrato interadministrativo.

La inoportuna inclusión, depuración y foliación de los documentos dificulta el análisis y evaluación, por ende, genera desinformación y obstruye el ejercicio de la función pública de control fiscal, causando demoras en el proceso auditor y poniendo en riesgo la confiabilidad de la información y sus registros.

2.2.8.4 Hallazgo administrativo con alcance disciplinario por incumplimiento por parte de la SDA de lo establecido en el Parágrafo No. 2 del artículo séptimo de la Resolución 6918 de 2010.

Parágrafo No. 2 del artículo séptimo de la Resolución 6918 de 2010 estableció que *“La Secretaría Distrital de Ambiente en el término de un (1) año, contado a partir de la expedición de la presente resolución y previo estudio técnico, evaluará los niveles de ruido a los que se encuentra expuesta la población capitalina, con el propósito de revisar los valores máximos de ruido permisibles al interior de las edificaciones receptoras como línea base, definidas en la Tabla No. 2 del presente artículo.”*

Según lo establecido en la Resolución 6918 del 19 de octubre de 2010, la SDA tenía como plazo máximo para revisar y actualizar los niveles límites permisibles adoptados en la resolución 6918 y dar cumplimiento al parágrafo No. 2 del artículo séptimo de dicha resolución hasta el 19 de octubre de 2011. Para tal fin a entidad celebró el contrato **CM- 002-12** con la empresa Representaciones Asesorías y Servicios –RAS, que de acuerdo a la documentación contenida en las carpetas del contrato, el acta de terminación corresponde al 15 de abril de 2013.

De acuerdo a lo anterior y a pesar de que entre los productos resultado del contrato se entregó el *“ESTUDIO TÉCNICO DE EVALUACIÓN DE RUIDO AL INTERIOR DE LAS EDIFICACIONES CON EL FIN DE REVISAR Y ACTUALIZAR LOS NIVELES LIMITES PERMISIBLES ADOPTADOS EN LA RESOLUCIÓN 6918 DEL 19 DE OCTUBRE DE 2010”* en cual se establecen los *“NIVELES DE INMISIÓN SONORA EN EDIFICACIONES”*, a la fecha de este informe la entidad no los ha adoptado mediante ningún acto administrativo. Así mismo la misma Resolución prevé en el parágrafo 1 del artículo 7 que *“Los niveles de ruido adoptados para cada tipo de actividad generadora y edificación receptora, se aplicará con base en la reglamentación de usos del suelo vigente.”*, es decir los resultados de inmisión de ruido obtenidos por localidad para los periodos diurno y nocturno según el tipo de edificaciones por usos, corresponde al señalado en el Decreto 190 de 2004 y al fecha de este informe fue expedido el Decreto 364 de 2013, Modificación excepcional del POT con el cual se introdujeron cambios en los usos del suelo para Bogotá y en tal sentido los niveles de ruido obtenidos en el estudio quedaron desactualizados.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Este hecho incumple con lo establecido en el Parágrafo No. 2 del artículo séptimo de la Resolución 6918 de 2010. Conducta que puede estar incurso en las causales disciplinables de la Ley 734 de 2002.

Lo anterior se origina por la inadecuada planificación por parte de la SDA para el desarrollo de lo proyectado, lo cual se denota al evidenciar que el producto de este contrato tiene que ser adaptado para cada tipo de actividad generadora y edificación receptora con base en la nueva reglamentación de usos del suelo vigente. Esto trae como consecuencia que la entidad corra el riesgo de incurrir en nuevos erogaciones que conlleven a realizar la actualización los niveles límites permisibles de ruido para la ciudad de tal manera que le permita a la Secretaría Distrital de Ambiente dar respuesta efectiva y oportuna a las solicitudes y quejas de la comunidad en general, así como atender los requerimientos en lo relacionado con el control y seguimiento a la afectación del ruido al interior de las edificaciones afectadas por las fuentes generadoras de ruido.

2.2.9 Convenio Interadministrativo 13 de 2012 Celebrado entre La SDA y La Universidad Nacional De Colombia.

2.2.9.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Por fallas en la supervisión del contrato interadministrativo 013 de 2012

Revisado el convenio interadministrativo celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA y la UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, por valor de \$994.710.000, cuyo objeto es *“Aunar recursos técnicos, humanos, financieros y de conocimiento para adelantar las acciones que permitan determinar los Factores de Emisión para motocicletas y vehículos de servicio público de transporte de pasajeros del SITP, así como los Factores de Eficiencia Energética para estos últimos.”*, se establecieron las siguientes situaciones:

El acervo documental comprende tres (3) carpetas contentivas de 468 folios, pese a la incorporación de documentos, la información puesta a disposición por el Sujeto de Control no fue completa, puesto que contiene únicamente los soportes de los dos primeros pagos, realizados mediante las ordenes 8395 por valor de \$282.680.000, del 16 de noviembre de 2012 y 10555 por valor de \$141.340.000 del 24 de diciembre de 2012.

El contrato fue prorrogado en dos oportunidades a folios 255 a 266, sin embargo, solamente incluye la constitución de una póliza expedida por una compañía de seguros legalmente establecida en Colombia, lo que permite inferir que no se impartió la correspondiente aprobación por parte de la SDA.

El convenio fue terminado el 19 de marzo de 2013, no obstante, se continuó ejecutando actividades a tal punto que durante el término para la liquidación del

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

mismo, previsto en la cláusula quinta del convenio en cuatro (4) meses más después de su terminación, la Universidad Nacional de Colombia estaban entregando versiones definitivas de los productos pactados en el numeral 9 de los estudios previos, a tal punto que el 23 de agosto un mes después de haber expirado dicha vigencia, entregó versiones definitivas.

Con base en lo expuesto, este organismo de control fiscal considera que por estar el convenio en ejecución, y al no contar con la documentación definitiva, será objeto de seguimiento en una próxima auditoría.

Lo anterior incumple con lo establecido en el literal e) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, los artículos 4 y 12 de la Ley 594 de 2000 – Ley General de Archivo, Artículos 49, 52, 53, 54, 55 y 56 del Manual de Contratación Resolución 6215 del 21 de noviembre de 2011. Numeral 1 de de los artículos 34 y 35, y numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, respectivamente. Numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, modificado por el parágrafo del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Lo anterior ocurre por falta de controles y seguimiento por parte de la supervisión, al cumplimiento de las obligaciones pactadas en este convenio interadministrativo.

No se vigiló la correcta ejecución del objeto contratado a través del supervisor, por consiguiente, no se hizo el adecuado seguimiento administrativo, financiero y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma SDA. La inoportuna inclusión de los documentos dificulta el análisis y evaluación, por ende, genera desinformación y obstruye el ejercicio de la función pública de control fiscal, causando demoras en el proceso auditor y poniendo en riesgo la confiabilidad de la información y sus registros.

2.2.10 Contrato 1176 de 2011 celebrado entre la SDA y RPH Ingeniería Y Construcción Ltda.

El Contrato de Compraventa cuyo objeto fue *realizar la compra e instalación de los sistemas de aire acondicionado en la sede de la SDA en la ciudad de Bogotá y en las redes de calidad de aire*, en ejecución del proyecto 321 planeación y fortalecimiento de la gestión institucional, línea 7: fortalecimiento de la gestión institucional, meta: dotar al 100% la entidad en términos de infraestructura física y su correspondiente equipamiento para su correcto funcionamiento. Fue suscrito el 18 de noviembre de 2011, por un valor de \$342.940.431, con un plazo de ejecución de tres (3) meses.

2.2.10.1 Hallazgo administrativo con incidencia Disciplinaria por incumplimiento en el término para la liquidación de contratos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La liquidación contractual de común acuerdo que fue prevista en el clausulado del contrato en cuatro (4) meses después de su terminación (22 de febrero de 2012), se realizó el 24 de julio de 2012, es decir un mes y dos días después de la fecha que era la oportuna. Se trasgredió con esta conducta, el mismo contrato, el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, y el artículo 11º de la Ley 1150 de 2007. Esta conducta se debió a la negligencia en el cumplimiento de funciones por parte de los supervisores del contrato. Con esta omisión se puso en riesgo a la Entidad, de ser demandada judicialmente, con posible solicitud de daño emergente y lucro cesante en caso de haber generado mayores costos al contratista, lo cual hubiera producido un menoscabo patrimonial a la entidad.

La conducta, además de ser violatoria de la normatividad señalada, transgrede el artículo 34 de Código Disciplinario único (Ley 734 de 2002).

2.2.10.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por incumplimiento en la prórroga de las vigencias de las garantías

Se encontraron garantías que no fueron prorrogadas, como consecuencia de la inoportunidad de la liquidación; las pólizas quedaron descubiertas así:

Pólizas con garantía descubierta

Calidad del servicio: Desde el 18 de junio de 2012 hasta el 24 de julio de 2012

Cumplimiento: Desde el 18 de junio de 2012 hasta el 24 de julio de 2012

Al ser requeridos sobre este particular, la entidad responde mediante oficio con radicado 2013 IE1047714 de fecha 2013-08-15, que las pólizas se encontraban vigentes hasta la terminación y recibo a satisfacción. A pesar de ser cierto lo expresado por la entidad, las pólizas deben estar vigentes hasta la liquidación del contrato o convenio, de acuerdo al artículo 7 del Decreto 4828 de 2008, vigente para la época.

Con esta conducta se violaron las disposiciones contenidas en los artículos 7 y 12 del Decreto 4828 de 2008, derogado por el Decreto 734 de 2012 que recoge la misma disposición en el artículo 5.1.12, ya que la garantía se debe mantener vigente hasta la liquidación del mismo.

Con esta omisión se puso en riesgo a la entidad en caso de haber acaecido incumplimiento, falta de calidad del servicio, o actuaciones, hechos u omisiones de su contratista, ya que dichos riesgos no quedaron amparados, durante el período arriba mencionado, y eso hubiera producido un menoscabo patrimonial a la entidad. Esta conducta se debió a la negligencia en el cumplimiento de funciones por parte de los supervisores. Con esta omisión se puso en riesgo a la entidad de ser demandada judicialmente, con posible solicitud de daño

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

emergente y lucro cesante en caso de haber generado mayores costos al contratista, lo cual hubiera producido un menoscabo patrimonial a la entidad

La conducta, además de ser violatoria de la normatividad señalada, transgrede el artículo 34 de Código Disciplinario único (Ley 734 de 2002).

2.2.11 Convenio 02 de 2011 Celebrado entre la SDA y Corporación Colombia Internacional CCI.

Convenio especial de cooperación en ciencia y tecnología cuyo objeto fue *Aunar recursos financieros, técnicos y administrativos para la reconversión de sistemas agropecuarios a través de la implementación de Buenas Prácticas Agrícolas y Ganaderas y la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria y ambiental en unidades productivas rurales en el Distrito Capital* en ejecución del proyecto 565 : “Gestión ambiental para el desarrollo rural sostenible en el Distrito Capital; Línea de acción 2: promoción del uso de tecnologías limpias en el suelo rural distrital. Meta: Cubrir 6.500 hectáreas rurales distritales con acciones de capacitación, investigación, validación, ajuste o transferencia de tecnologías adecuadas. Vincular a 500 habitantes en el área rural del Distrito, a programas agropecuarios sostenibles.” Fecha de suscripción: 10 de mayo de 2011, por un valor de \$239.398.000y un plazo de 9 meses. El aporte de la SDA fue de \$ 160.000.000 y el de la CCI de \$ 79.398.000 en infraestructura, gastos de operación, y servicios profesionales.

2.2.11.1. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: No se encontró el estudio de precios de mercado que sirviera de referente para discriminar el aporte de la Secretaría.

Aunque pudiera tratarse de precios históricos, es necesario que se evidencie documentalmente tal circunstancia en la respectiva carpeta contractual, ya que está obligado a ello de acuerdo al artículo 3º numeral 4º del Decreto 2474 de 2008, vigente para la época.

Esta conducta se debió a la omisión en el cumplimiento de funciones tanto de los funcionarios que elaboraron los estudios previos –Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad- como de la Subdirección Contractual que tramita el proceso de selección. Con esta omisión se pudieron generar sobrecostos a la entidad, lo cual hubiera producido un menoscabo patrimonial. Esta conducta se también acaece por la falta de planeación de la entidad, ya que dentro de los procesos contractuales de la administración pública la etapa de estudios previos se convierte en materialización de dicho principio y constituye un elemento de vital importancia en la estructuración no solo de los procesos de selección sino del futuro contrato y su correcta ejecución.

La conducta, además de ser violatoria de la normatividad señalada, transgrede el artículo 34 de Código Disciplinario único (Ley 734 de 2002).

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2.11.2. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: se incumple el término de liquidación del convenio, el cual era de cuatro (4) meses a partir de su terminación.

Este finalizó el 29 de febrero de 2012 y la liquidación se efectuó el 2 de noviembre de 2012, excediendo el término en casi cinco meses. Se transgredió con esta extemporaneidad el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, vigente para la época de suscripción del convenio. Incumple también con lo preceptuado en el clausulado del convenio.

Este incumplimiento se debe a la falta de diligencia en el cumplimiento de funciones del supervisor del contrato y tuvo como consecuencia el riesgo para la entidad de que el contratista pudiera demandar por incumplimiento. Se viola también con esta conducta el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.2.11.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Como consecuencia de no prorrogar la vigencia de las pólizas, quedaron descubiertos los siguientes riesgos:

Pago anticipado: Desde el 7 de julio de 2012 hasta el 2 de noviembre de 2012

Calidad: Desde el 17 de junio de 2012 hasta el 2 de noviembre de 2012

Cumplimiento: desde el 07 de julio de 2012 hasta el 2 de noviembre de 2012

Este hecho puso en riesgo a la entidad, pues en caso de haberse presentado el siniestro, no hubiera podido hacer efectivas las pólizas durante el término en el cual no estuvo amparada contra estos riesgos.

Se transgreden los artículos 7 y 12 del Decreto 4828 de 2008, vigente para la época, disposición recogida por el artículo 5.1.12 del Decreto 734 de 2012 que derogó el decreto 4828. El supervisor del Convenio ha debido exigir la ampliación de la vigencia de las pólizas ya mencionadas, para evitar la situación descrita. Esta omisión en el cumplimiento de sus funciones se configura también como conducta disciplinable de acuerdo al artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.2.12 Convenio 15 de 2011

Se suscribió en ejecución del proyecto 565 *gestión ambiental para el desarrollo rural sostenible en el distrito capital*. Este fue un convenio especial de cooperación en ciencia y tecnología, cuyo objeto era *Aunar recursos técnicos, financieros y administrativos para la investigación y manejo de algunos parámetros agroambientales y sanitarios asociados a las actividades pecuarias y los recursos naturales en áreas rurales de Bogotá, D.C.* Su plazo fue de 12 meses y el valor fue de \$ 150.000.000, siendo el aporte de la Secretaría \$120.000.000 mientras que el del contratista CORPOICA de \$30.000.000 representados en bienes y servicios. Se suscribió el 28 de junio de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2011 y el contratista fue la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria.

2.2.12.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: No se encontró evidencia documental de la forma como se evaluó el precio de mercado.

Al ser requerida sobre este particular, la entidad respondió mediante oficio radicado con el número 2013EE108249 de 2013-08-23, que en atención a que en el año 2009 la SDA suscribió con CORPOICA un convenio con el cual se avanzó en la construcción de una línea base en el manejo integral de la ganadería en áreas rurales, y para darle continuidad al proceso con la ejecución del Convenio 15 de 2011, para el análisis de los precios de mercado se tuvieron en cuenta los precios históricos manejados en el convenio anterior. Sin embargo, la obligación de la entidad era evidenciar éste precio histórico en la carpeta contractual, ya que está obligado a ello de acuerdo al artículo 3º numeral 4º del Decreto 2474 de 2008, vigente para la época.

Tal conducta se produjo por no elaborar los estudios previos en debida forma, y puso en riesgo a la entidad por sobrecostos en la determinación del precio del convenio. Esta omisión en el cumplimiento de funciones se configura también como conducta disciplinable de acuerdo al artículo 34 de la Ley 734 de 2012, en cabeza de los responsables de elaborar los estudios previos, es decir, la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad.

2.2.12.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: se incumple el término de liquidación del convenio, el cual era de cuatro (4) meses a partir de la terminación del convenio.

Este finalizó el 1 de agosto de 2012 y la liquidación se efectuó el 1 de febrero de 2013, excediendo el término en dos meses. Se transgredió con esta inoportunidad el artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, vigente para la época de suscripción del convenio. Incumple igualmente con lo preceptado en el clausulado del convenio.

Este hecho se debe al incumplimiento de funciones del supervisor del y tuvo como consecuencia el riesgo para la entidad de que el contratista pudiera demandar por incumplimiento. Se viola con esta conducta el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.2.12.3. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria: Como consecuencia de no prorrogar la vigencia de las pólizas.

Como consecuencia de no prorrogar la vigencia de las pólizas, quedaron descubiertos los riesgos, así:

Pago anticipado: Desde el 28-10-2012 hasta el 01-02-2013

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Calidad: Desde el 28-10-2012 hasta el 01-02-2013

Cumplimiento: Desde el 28-10-2012 hasta el 01-02-2013

Este hecho puso en riesgo a la entidad, pues en caso de haberse presentado incumplimiento o mala calidad del servicio, no hubiera podido hacer efectivas las pólizas durante el término en el cual no estuvo amparada contra estos riesgos.

Se transgreden los artículos 7 y 12 del Decreto 4828 de 2008, vigente para la época, disposiciones recogidas por el artículo 5.1.12 del Decreto 734 de 2012 que derogó el decreto 4828. El supervisor del Convenio ha debido exigir la ampliación de la vigencia de las pólizas ya mencionadas, para evitar la situación descrita. Esta omisión en el cumplimiento de sus funciones se configura también como conducta disciplinable de acuerdo al artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

2.2.13 Contrato 896 de 2010

2.2.13.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria; revisados los informes de auditoría para validar los pagos en el marco del contrato 896 de 2010 celebrado entre la UNIVERSIDAD DE CIENCIAS APLICADAS Y AMBIENTALES –UDCA- y la SDA se observó que:

La planeación y los estudios previos son deficientes, en los estudios previos no se establecen los valores por componente del objeto de la contratación, se da un valor global que termina mezclando elementos de ciencia y tecnología con actividades de tipo administrativo.

En el informe que valida la O.P. No. 10639 DE 11-10-2010, la numeración está equivocada, folio 147.

En la O.P. No. 13127 DE 17-12-2010; el informe de auditoría suministrado por financiera el 18-09-2013 no coincide con el que reposa en el expediente (folio 150) los CDP y CRP no coinciden, así como su fecha de realización (esto hace que esta información no sea confiable).

En la O.P. No. 14138 DE 26-12-2010, en informe de auditoría se dice que no requiere informe contradiciendo lo establecido en el convenio. El periodo del informe de auditoría no coincide entre la primera y la segunda hoja.

En la O.P. No. 730 DE 14-02-2011, el informe de auditoría corresponde al pago del 01 al 30 de enero de 2011. Equivocadamente el documento de auditoría tiene como año el 2010. El periodo del informe de auditoría no coincide entre la primera y la segunda hoja.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En la O.P. No. 1614 DE 14-03-2011, el informe de auditoría corresponde el pago del 01 al 30 de enero de 2011, **lapso igual al anterior**. Equivocadamente el documento de auditoría tiene como año el 2010. El periodo del informe de auditoría no coincide entre la primera y la segunda hoja.

Las anteriores falencias hacen que la información suministrada no sea confiable.

La liquidación del contrato se realizó el 03-01-2012, fecha que esta por fuera de los 4 meses establecidos en el contrato.

El Contrato terminó el 19-03-2011 y sin embargo el último pago se realizó el 07-03-2012, prácticamente un año después, lo cual denota falta de gestión. Esta demora hizo que el último pago se hiciera por pasivos exigibles con el desgaste administrativo que esto conlleva.

Lo anterior se realiza contraviniendo lo establecido en los artículos 23, y 35 numeral 1 de la Ley 734 de 2002. Además en materia de planeación y estudios previos no se da pleno cumplimiento a lo establecido en los numerales 7 y 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1.993, en la ley 1150 de 2007, art. 8 y Ley 1474 de 2011, art. 87. y el Decreto 734 de 2012, art. 2.1.1.

Esta situación es generada por descuido por parte del responsable de realizar los estudios y documentos y por falta de adecuados mecanismos de control interno.

Lo anterior genera una confusión al momento de establecer si el contrato es de ciencia o tecnología, denota falta de gestión, hace que la información no sea confiable, además de generar confusión al momento de tomar decisiones que tengan que ver con este contrato.

2.2.13.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria; revisados los informes de auditoría para validar los pagos en el marco del contrato 896 de 2010 celebrado entre la UNIVERSIDAD DE CIENCIAS APLICADAS Y AMBIENTALES –UDCA- y la SDA se observó que:

La planeación y los estudios previos son deficientes, en los estudios previos no se establecen los valores por componente del objeto de la contratación, se da un valor global que termina mezclando elementos de ciencia y tecnología con actividades de tipo administrativo.

En el informe que valida la O.P. No. 10639 DE 11-10-2010, la numeración está equivocada, folio 147.

En la O.P. No. 13127 DE 17-12-2010; el informe de auditoría suministrado por financiera el 18- 09- 2013 no coincide con el que reposa en el expediente (folio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

150) los CDP y CRP no coinciden, así como su fecha de realización (esto hace que esta información no sea confiable).

En la O.P. No. 14138 DE 26-12-2010, en informe de auditoría se dice que no requiere informe contradiciendo lo establecido en el convenio. El periodo del informe de auditoría no coincide entre la primera y la segunda hoja.

En la O.P. No. 730 DE 14-02-2011, el informe de auditoría corresponde al pago del 01 al 30 de enero de 2011. Equivocadamente el documento de auditoría tiene como año el 2010. El periodo del informe de auditoría no coincide entre la primera y la segunda hoja.

En la O.P. No. 1614 DE 14-03-2011, el informe de auditoría corresponde el pago del 01 al 30 de enero de 2011, **lapso igual al anterior**. Equivocadamente el documento de auditoría tiene como año el 2010. El periodo del informe de auditoría no coincide entre la primera y la segunda hoja.

Las anteriores falencias hacen que la información suministrada no sea confiable.

La liquidación del contrato se realizó el 03-01-2012, fecha que esta por fuera de los 4 meses establecidos en el contrato.

El Contrato terminó el 19-03-2011 y sin embargo el último pago se realizó el 07-03-2012, prácticamente un año después, lo cual denota falta de gestión. Esta demora hizo que el último pago se hiciera por pasivos exigibles con el desgaste administrativo que esto conlleva.

Lo anterior se realiza contraviniendo lo establecido en los artículos 23, y 35 numeral 1 de la Ley 734 de 2002. Además en materia de planeación y estudios previos no se da pleno cumplimiento a lo establecido en los numerales 7 y 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1.993, en la ley 1150 de 2007, art. 8 y Ley 1474 de 2011, art. 87. y el Decreto 734 de 2012, art. 2.1.1.

Esta situación es generada por descuido por parte del responsable de realizar los estudios y documentos y por falta de adecuados mecanismos de control interno.

Lo anterior genera una confusión al momento de establecer si el contrato es de ciencia o tecnología, denota falta de gestión, hace que la información no sea confiable, además de generar confusión al momento de tomar decisiones que tengan que ver con este contrato.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2.14 Convenio Interadministrativo No. 21 de 2012

2.2.14.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria; en el convenio interadministrativo No. 21 de 2012 celebrado entre la SDA y el Fondo de Desarrollo Local de Bosa por un valor de \$470, 000,000, en que la SDA aporta \$80.000.000 y el FDL Bosa \$390.000.000

El objeto del convenio es “Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, entre el Fondo de Desarrollo Local de Bosa y la Secretaría Distrital de Ambiente, para desarrollar un proceso conjunto de fortalecimiento a iniciativas comunitarias y educación ambiental, en torno al manejo y recuperación de los cuerpos de agua de la localidad de Bosa”; y una vez revisado el expediente puesto a disposición por la SDA al grupo auditor de la Contraloría de Bogotá se observó que:

En este convenio se denota una falta de planeación y superficiales estudios previos, hecho que se refleja en: Se establece un único desembolso a la suscripción y firma del acta de inicio, acción no plenamente justificada.

No están definidos plenamente los requisitos para los pagos.

Se establece como plazo para la ejecución del convenio 1 mes (folio 19). Así mismo se establece como valor del convenio \$456.190.476 (folio 19) pero este finalmente se termina suscribiendo por \$470,000,000.

Por lo demás en la prórroga se señalan como ampliación del plazo 24 meses contados a partir de la fecha del acta de iniciación, que es contradictorio con lo que se dice en la misma prórroga (CONSIDERACIÓN 3) de realizarla por un año más, la adición en su cláusula 4, finalmente, establece como plazo total 24 meses).

La situación descrita se realiza contraviniendo lo establecido en los artículos 23, y 35 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 y además no se da cumplimiento a los principios de la función administrativa establecidos en la Ley 489 de 1998 artículo 3. Además en materia de planeación y estudios previos no se da pleno cumplimiento a lo establecido en los numerales 7 y 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1.993, en la ley 1150 de 2007, art. 8 ; Ley 1474 de 2011, art. 87. y el Decreto 734 de 2012, art. 2.1.1.

Esta situación irregular tiene como origen estudios previos deficientes y no cumplimiento pleno de las funciones del supervisor. Lo cual denota una falta de gestión que genera un desgaste administrativo y presupuestal que impide el real cumplimiento del objeto del contrato.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2.15 Convenio Interadministrativo No. 05 de 2011

2.2.15.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria; en el convenio interadministrativo No. 05 de 2011 celebrado entre la SDA y el INSTITUTO DISTRITAL PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA JUVENTUD – IDIPRON- por un valor de \$315,000,000, en que la SDA aporta \$300,000,000 y el IDIPRON \$15,000,000.

El objeto es “Aunar recursos físicos, técnicos, financieros y humanos para realizar actividades de control a la contaminación visual, con el apoyo de la población vulnerable atendida por EL INSTITUTO”, con un plazo de ejecución de 7 meses, revisado el expediente puesto a disposición por la SDA se encontró que:

Una deficiente planeación y precarios estudios previos obligan a prorrogar el plazo 3 meses más. Se ha debido prever que para algunos desmontes se necesita una grúa telescópica la cual no posee el IDIPRON debiendo contratarla.

En los estudios previos no se establece el alcance del convenio (cantidades a realizar) cuestión susceptible de calcular teniendo en cuenta que con anterioridad se han celebrado convenios similares. Si bien esto se establece en el contrato, estas metas no tienen un suficiente respaldo técnico.

La modificación de la cantidad particularmente del desmonte de afiches y carteles, que paso de 8.000 a 49.167, indica falta de rigurosidad en los estudios previos.

En los estudios previos se debe introducir el ítem de riesgo, con el objeto de prevenirlo o mitigarlo.

En los estudios previos no se tuvo en cuenta lo previsto en la ley 1150 de 2007, art. 8 y Ley 1474 de 2011, art. 87.

La adición y prórroga No. 1 del 27-01-2012 y 02 del 29 de marzo no establecen nuevas metas, lo cual es necesario acorde con las prórrogas y las adiciones realizadas.

En la justificación a prórrogas y adiciones se menciona genéricamente el desmonte de 8.500 elementos menores entre pendones, pasacalles, afiches, avisos y carteleras (folio 1936). No se establecen claramente las metas (no se cuantifican). Si no existe esta cuantificación es difícil hacer su control.

La carpeta 11 rompe el orden cronológico de archivo de los documentos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el Acta de recibo a satisfacción de 15-11-2012, folio 3801, carpeta 19 no se establece que se recibe. Se da un recibo a satisfacción genérico. En este recibo deben quedar establecidas las cantidades recibidas. Se puede configurar un hallazgo de tipo disciplinario por no cumplir plenamente el supervisor sus funciones en relación a este convenio.

El Acta de informe de supervisión para noveno y último pago por \$30.000.000, no tiene fecha (folio 3814, carpeta 19).

El Acta de liquidación carece de fecha.

No hay constancia cierta de la liquidación por lo cual posiblemente esta no se realizó dentro de los 4 meses siguientes a la terminación del convenio por lo cual se puede configurar un hallazgo de tipo disciplinario.

El último pago por \$30.000.000 con O.P. 12.210 de 21-06-2013 se realiza después de más de un año de terminado el convenio a pesar de que la cuenta de cobro No. 1552, por valor de \$30.000.000, tiene fecha de 18-05-2012 (folio 3802). Este inusual hecho implica desgaste administrativo y exposición a posibles requerimientos por parte de IDIPRON.

Se debe dejar constancia en el expediente de publicación en SECOP.

Lo anterior contraviene lo establecido en los artículos 23, y 35 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 y además no se da cumplimiento a los principios de la función administrativa establecidos en la Ley 489 de 1998 artículo 3. Además en materia de planeación y estudios previos no se da pleno cumplimiento a lo establecido en los numerales 7 y 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1.993, en la ley 1150 de 2007, art. 8 y Ley 1474 de 2011, art. 87. y el Decreto 734 de 2012, art. 2.1.1.

A la situación descrita se llega por unos deficientes estudios previos, falta de diligencia por parte del supervisor y a deficientes mecanismos de control interno.

Los resultados de estas irregularidades presentadas son ineficiencia en la ejecución del convenio, falta de credibilidad en la información suministrada y a un innecesario desgaste administrativo y presupuestal.

2.2.16 Convenio Interadministrativo No. 18 de 2012

2.2.16.1 Hallazgo de tipo administrativo, en el convenio interadministrativo No. 18 de 2012 celebrado entre la SDA y el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT, por un valor de \$346, 400,000, en que la SDA aporta \$180.000.000 y el Instituto \$166.400.000.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El objeto del Convenio es *“AUNAR ESFUERZOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS, PARA REALIZAR UN DISEÑO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE UN SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y PROCESOS ECOLÓGICOS DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y OTRAS ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL A CARGO DE LA SDA”*, con un plazo de ejecución de 4 Meses, revisado el expediente puesto a disposición por la SDA se encontró que:

Una deficiente planeación y estudios previos obligan a prorrogar el plazo 4 meses más. No se tuvo en cuenta que la información a suministrar al Instituto Humboldt por parte de la SDA no estaba completa.

Han existido fallas de coordinación por que la SDA no ha contratado el personal que apoya el convenio, lo cual no fue previsto en los estudios previos (folio 184).

Los estudios previos no previeron completamente la información requerida en las áreas protegidas y administradas por la SDA, la SDA debía suministrar esta información al Instituto Humboldt y fue suministrada en forma incompleta. (folio 168). Estos hechos incidieron en retrasos en la ejecución del convenio.

Para los estudios previos no se tuvo en cuenta lo prescrito en la ley 1150 de 2007, art. 8; Ley 1474 de 2011, art. 87. y el Decreto 734 de 2012, art. 2.1.1.

El informe de actividades y autorización de pago para el primer desembolso (folio 152) está mal diligenciada en la información financiera). No es confiable la información.

No se encuentra en el expediente acta de terminación del convenio. A pesar de que este término el 02-08-2013.

No se encuentra acta de liquidación del convenio.

No se encontró evidencia en el expediente de los productos 4 - (Acta de Comité Coordinador en la que se dé cuenta del proceso de validación de la propuesta de marco conceptual del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación que sea aplicable y específico a procesos de recuperación, rehabilitación, conservación de la biodiversidad de las áreas protegidas y otras de interés ambiental administradas por la SDA.) y 12 (Informe final consolidado de la ejecución técnica, administrativa y financiera del convenio), establecidos en el contrato cláusula octava

No se ha hecho el tercer y último desembolso por \$54.000.000

Dando respuesta a oficio 130300-17 de 13-08-2013 la SDA con oficio con radicación 2013EE107315 del 21-08-2013 la SDA manifiesta “...el convenio

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

cuenta con un porcentaje de ejecución financiera del 70% y de ejecución física del 100%, encontrándose en este momento en etapa de revisión la mayoría de productos finales para realizar el recibo a satisfacción, su liquidación y reembolso final”.

El convenio no incluye la cláusula de indemnidad establecida en el Decreto 734 de 2012. Art. 5.1.6 y Manual de contratación de 2011, art. 35.

La situación descrita arriba contraviene lo establecido en los artículos 23, y 35 numeral 1 de la Ley 734 de 2002 y además no se da cumplimiento a los principios de la función administrativa establecidos en la Ley 489 de 1998 artículo 3. Además en materia de planeación y estudios previos no se da pleno cumplimiento a lo establecido en los numerales 7 y 11 del artículo 25 de la Ley 80 de 1.993, en la ley 1150 de 2007, art. 8 y Ley 1474 de 2011, art. 87. y el Decreto 734 de 2012, art. 2.1.1.

A la situación señalada se llega por mala planeación, por deficientes estudios previos, a falta de diligencia por parte del supervisor y a deficientes mecanismos de control interno.

Los resultados de estas dificultades presentadas son ineficiencia en la ejecución del convenio, falta de credibilidad en la información suministrada y a un innecesario desgaste administrativo y presupuestal.

2.2.17 Gestión y liquidación de los contratos sobre Pasivos Exigibles de 2004 - 2010.

Como parte del proceso de gestión contractual desarrollado en el periodo de auditoría, se evaluó a través de diferentes pruebas de auditoría la gestión adelantada por la SDA, frente a los pasivos exigibles de la vigencia 2004 hasta 2010.

En visitas fiscales realizadas a las Subdirección Contractual, Subdirección Financiera y la Dirección de Planeación y Sistemas de Información, en los meses de agosto y septiembre, se solicitó información sobre el estado de los contratos que presentan saldos pendientes de pago y fueron constituidos como pasivos exigibles, los procedimientos para su gestión y la trazabilidad institucional a este respecto.

Como resultado de la información suministrada por el sujeto de control se logró establecer que existen diferencias entre el listado suministrado por la Subdirección Financiera y la información del área contractual de algunos de estos compromisos, que registran saldos como pasivos exigibles, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**CUADRO 9
PASIVOS EXIGIBLES CON SALDO PENDIENTE DE PAGO**

Vigencia	LIQUIDADOS		NO LIQUIDADOS	
	No. Compromiso	VALOR	No. Compromiso	VALOR
2004			99	1.072.500
			716211	33408.000
2005	10	1.188.119		
	106	56.031.596		
	209	36.266.666		
			265	2.915.742
2006			170	8.400.000
			232	598.607
			203	250.000
			187	8.745.000
2007	165	1.115.833		
	111	616.000		
2009			1230	20.000.000
			6	7.000.100
			31	13.916.000
			5907	6.000.000
			945	2.266.667
			33	6.000.000
			338	9.800.000
2010	472	1.840.000		
	394	4.400.000		
	1479	6.400.000		
	1503	266.667		
			1441	22.520.000
			1442	158.518.000
			701	2.613.334
			739	2.613.333
			1238	679.477
			1334	800.000
			1401	38.908
			1238	873.600
			90709	280.000
			1049	2.426.667
			1137	2.007.894
			1325	905.000
			1127	160.000
			1170	400.000
			18	9.000.000
		469	746.667	
		1478	7.925.000	
		1490	2.511.126	

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Vigencia	LIQUIDADOS		NO LIQUIDADOS	
	No. Compromiso	VALOR	No. Compromiso	VALOR
			601	280.000
			880	55.850.000
			1276	400.000
			13	3.582.800
			556	2.400.000
			700	5.600.000
			669	3.200.000
TOTAL	9	108.124.881	40	\$463.302.271

Fuente: Subdirección Contractual de SDA. Elaboro grupo Auditor

La Secretaria Distrital de Ambiente presenta en la actualidad saldos por pasivos exigibles que fueron constituidos desde los años 2004 a 2010. El listado actual, presenta un total de 49 contratos, de los cuales 9 están liquidados, con un valor de \$108.124.8581 y 40 contratos se encuentran sin liquidar, acumulando un valor de \$463.302.271, para un valor total de \$571.427.152, durante las vigencias mencionadas.

De otra parte, se encontraron contratos relacionados como pagados, en la base de datos suministrada por la Subdirección Contractual de la SDA, a pesar de estar relacionados como pendientes de pago, conforme la información suministrada por la Subdirección Financiera. Evidenciando así inconsistencias en la información que reposa y manejan dos aras de la misma Entidad.

Así mismo, se reportan en la base de datos originada en la Subdirección contractual, contratos no pagados ni liquidados o que se encuentran dentro de procesos judiciales, pero al igual sin liquidar. Por lo tanto continúan dentro de los saldos que la Subdirección financiera reporta como pendiente por pagar.

Además, se presentan diferencias en las cifras reportadas entre las subdirecciones contractual y financiera por un valor de \$160.312.143.

Es preciso anotar que la gestión sobre los pasivos exigibles, presenta ausencia en la programación prioritaria de actividades estratégicas para la gestión eficiente y efectiva de la Entidad, pues el tema a pesar de tener un alto componente de manejo financiero, no es solo exclusivo de tal área, máxime si se tiene en cuenta, la edad de varios de los compromiso que permanecen con saldos pendientes de pago y que deben ser considerados, como objetivos prioritarios dentro de la gestión y resultados de la Entidad, en procura de una mayor efectividad y transparencia tanto de los estados financieros como presupuestales de la SDA.

Así mismo es reiterativo la falta de gestión y resultados de la entidad para adelantar la liquidación en los términos establecidos por la ley y la constitución de los contratos que soportan los pasivos exigibles de 2004 a 2010, por falta

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de oportunidad en la toma de decisiones y acciones pertinentes, por parte de la alta dirección de la SDA, al igual que la omisión en las funciones de los supervisores de los contratos, poniendo en riesgo a la entidad ante posibles demandas y conflictos judiciales.

Igualmente en la depuración financiera de los pasivos exigibles ya que algunos de los contratos presentan el pago del saldo del mismo de vigencias anteriores y a la fecha no se han liquidado; al igual, que en otros casos presentan acta de liquidación, sin que se finiquitara el vínculo contractual por no pagar el saldo pendiente al contratista. Lo anterior agravado por la pérdida de competencia de la entidad para liquidar los contratos, a causa de la figura de caducidad.

2.2.17.1 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por la falta de gestión y resultados por parte de la Administración para la liquidación de los contratos sobre Pasivos Exigibles de 2004-2010.

Se evidencia en la información que brindo la Subsecretaría Contractual que a pesar de que realizó liquidación en algunos contratos no fue suficiente por cuanto a la fecha aun existen 40 contratos desde la vigencia 2004-2010 sin que se hubiere surtido el trámite y términos para su liquidación.

Lo anterior transgrede acuerdo a lo establecido en el artículo 26 numeral 4, 51, 53, 60 de la ley 80 de 1993 en concordancia con contemplado en el artículo 11 de la ley 1150 del 2007: *“La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo, dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.*

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A” Siguiendo este lineamiento, se referencia en la cláusula novena del convenio, lo anterior, acorde al artículo 60 inciso final de la ley 80 de 1993 que estipula lo siguiente : *“Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato”.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La conducta, además de ser violatoria de la normatividad señalada, transgrede el artículo 34 de Código Disciplinario único (Ley 734 de 2002). Igualmente no se da cumplimiento a los artículos 2 y 4 de la ley 87 de 1993.

La Administración explica que por diferentes motivos no se ha consolidado esa liberación de saldos, en razón a que no se ha podido surtir el proceso de liquidación lo que se ve reflejado en la falta de gestión y resultados por parte de la Entidad para dar cumplimiento a los términos establecidos por la ley. Esto aunado a que la entidad no tiene un sistema de información unificado que permita la conciliación entre las áreas que intervienen tanto en la liquidación de los contratos como de la depuración contable y financiera de los mismos.

Lo anterior genera riesgos al patrimonio público por posibles demandas y conflictos judiciales debidos a la extemporaneidad en las actuaciones que debe surtir la administración para concluir y finalizar la situación jurídica de los contratos

2.2.17.2 Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria, por el incumplimiento en las funciones de supervisión a fin de efectuar en los términos establecidos por la ley la liquidación de los contratos que soportan los pasivos exigibles de la entidad.

Del análisis efectuado a la liquidación de los contratos que soportan los pasivos exigibles de 2004 a 210, se evidencian falencias graves en el cumplimiento a cabalidad de las funciones de los supervisores de los contratos, ya que no se dio cumplimiento a los términos establecidos por la ley para su liquidación.

Lo anterior Transgrede el artículo 53 de la Ley 80, el Manual de Interventoría de la Resolución 7237 del 23 de octubre de 2009 de la SDA, artículo 1602 del Código civil y 871 del Código de Comercio, el artículo 34 de Código Disciplinario único (Ley 734 de 2002). Igualmente no se da cumplimiento a los artículos 2 y 4 de la ley 87 de 1993.

Lo anterior genera riesgos al patrimonio público por posibles demandas y conflictos judiciales debidos a la extemporaneidad en las actuaciones que debe surtir la administración para concluir y finalizar la situación jurídica de los contratos.

3. ACCIONES CIUDADANAS

3.1 DERECHOS DE PETICIÓN

3.1.1 Derecho de Petición 589 de 2013

La señora Gabrielina Rojas Castellanos, invocó su derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, mediante escrito radicado en la Contraloría de Bogotá con el número 1-2013-24068 del día 31 de mayo del presente año, DPC No. 589-13. En él manifiesta que: *“Teniendo en cuenta que existe un convenio Interadministrativo No. 020-2011 entre la EAA - SDA, convenio de Cooperación No. 907-24300-2012 EAAB FUNDACIÓN NATURA, solicito comedidamente que a través de su Despacho se verifique la forma como se está realizando la limpieza y administración al Humedal JABOQUE y si lo que hasta el momento se ha hecho se justifica porque hay presencia de buchón. Yo, en mi caso particular informo a su Despacho que se está acumulando vegetación muerta (anea) sobre el borde interior de los canales perimetrales y eso no está bien, puesto que este material al descomponerse disminuye la capacidad de recepción de agua al humedal”.*

La entidad emitió respuesta parcial en la que determinó que se han adelantado las actividades de limpieza y administración de acuerdo a los cronogramas y compromisos adquiridos. No obstante, la Dirección Sector Hábitat y Ambiente le informa a la señora Gabrielina Rojas Castellanos, que su petición también será tenida en cuenta como insumo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial - Evaluación a la Contratación, vigencias 2011 – 2013, realizada a la Secretaria Distrital de Ambiente, y que copia del resultado de la misma le será enviado como respuesta final.

En cumplimiento de lo determinado por la Dirección, se realizó visita de verificación el 10 de septiembre de 2013 al Humedal Jaboque, por un grupo conformado por Jormmy Machado, bióloga de la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad de la SDA y los funcionarios de la Contraloría de Bogotá Lina María Calderón, ingeniera ambiental y Aura Acevedo Mejía, abogada. Atendió la visita la ingeniera María Helena Méndez, ingeniera forestal, jefe de mantenimiento de la administración del humedal.

En atención al requerimiento de la peticionaria, se comprobaron las actividades de remoción de buchón las cuales se estaban adelantando a la fecha de la visita, así como también el área de disposición del material vegetal extraído. Se realizó así mismo el pertinente registro fotográfico. Los resultados fueron los siguientes:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

**FIGURA 1
HUMEDAL JABOQUE**



UBICACIÓN: Localizado al occidente de la ciudad, continuo a la cuenca del Río Juan Amarillo; entre el Aeropuerto el Dorado y la Autopista Medellín y pertenece a la localidad de Engativá. El Humedal Jaboque hace parte de la cuenca Salitre

**FIGURA 2
PROCESO DE BUCHÓN DE AGUA**



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Proceso de compostaje	Proceso de compostaje
	
Compost (producto terminado)	Compost (producto terminado)
	
<p>En esta foto se puede evidenciar el producto terminado (compost) el cual es muy utilizado para el control de la erosión de suelos y para la recuperación de suelos.</p>	<p>En esta foto se puede observar el sitio de acopio del producto terminado.</p>

**FIGURA 3
VERIFICACIÓN DE CANALES PERIMETRALES ZONA MEDIA Y BAJA**

No. 1	No. 2
--------------	--------------

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Con la visita y como se puede observar en las imágenes, ya no existe presencia de material vegetal en los canales perimetrales, resultado de una de las actividades del contrato de administración y mantenimiento suscrito entre la EAAB y la Fundación Natura.

Es importante señalar que desde que el humedal siga siendo alimentado con aguas con gran contenido de material orgánico, el buchón seguirá produciendo procesos de eutrofización, lo cual continuará generando impactos importantes en el ecosistema, y en tal sentido, las labores de remoción de esta planta, deberán ser permanentes en el tiempo, hasta que la calidad del agua que alimenta este ecosistema, se la adecuada.

**FIGURA 4
VISTA PERIMETRAL SIN MALLA**



“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Como se puede observar en la tabla No 4 el acceso al humedal no está restringido al público. Sería recomendable que se colocara algún tipo de cerca o malla que permita limitar el acceso, para evitar que se utilicen las zonas verdes del humedal para actividades que pueden afectar el ecosistema.

Producto de esta visita de verificación se concluye que aunque las obligaciones emanadas del convenio están siendo cumplidas en debida forma por el contratista, el problema radica en que una observación inicial es que el Humedal permanece sin ningún cuidado cuando los contratos para su administración terminan. No existe, por tanto, continuidad en la administración y manejo integral participativo del humedal, como tampoco el adelantamiento de nuevos procesos de contratación de administración y manejo integral del mismo. Ambas acciones son parte del objeto del Convenio Especial de Cooperación en Ciencia y Tecnología No 020 de 2011 y están siendo reiteradamente incumplidas.

3.1.1.1 Hallazgo administrativo por incumplimiento de una de las funciones del Comité Coordinador del Convenio 020 de 2011

Dentro del convenio 020 de 2011, entre la SDA y la EAAB cuyo objetivo es del de *“Aunar recursos financieros, técnicos y administrativos que permitan dar continuidad a la administración y manejo integral participativo de los parques ecológicos distritales de humedal”*, se estableció que entre las funciones del comité coordinador⁴ está la de *“Efectuar el seguimiento de las actividades desarrolladas y adoptar las medidas necesarias dentro del marco del convenio con el fin de darle cumplimiento al objeto previsto en la cláusula primera.*

En la visita realizada al Humedal de Jaboque, se estableció que el humedal no contó con administración durante el año 2012 y los dos primeros meses de 2013, lo que indica que las actividades que se adelantaron por parte de la

⁴ Convenio 20 de 2011, establece FUNCIONES DEL COMITÉ COORDINADOR- Se constituirá un Comité Coordinador del convenio el cual ejercerá la supervisión y control del mismo y estará conformado por dos representantes de cada entidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

administración anterior no presentaron continuidad, toda vez que entre un contrato y otro se dio un período muerto, lo que ocasiona que se pierda la sostenibilidad del manejo integral y de la inversión.

Situación, que se presenta en razón a que el anterior contrato de administración del humedal Jaboque venció, sin que se tuviera suscrita una nueva contratación que permitiera la continuidad de las actividades de administración, lo que evidencia la falta de cumplimiento de las obligaciones estipuladas para la SDA en el marco del convenio y las falencias en la planeación en la contratación oportuna, desconociendo lo estipulado en el artículo 3° de la Ley 152 de 1994, literales f) Continuidad. *“Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación; y j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación”.*

En consecuencia las acciones de administración como son: mantenimiento de cuerpos de agua, ronda y la Zona de Manejo y Preservación Ambiental- ZMPA, que conlleva actividades como recolección de residuos sólidos, extracción de vegetación invasora, podado de pasto kikuyo, mantenimiento de árboles, recolección de escombros y mantenimiento de ZMPA, entre otras, se descuiden o no se realicen durante el tiempo que no hay administración, degradando el humedal lo que genera un impacto negativo en el ecosistema con las consecuencias ambientales que esto conlleva.

3.1.2 Derecho de Petición No. 1054 de 2013

En septiembre de 2013 fue recibido Derecho de Petición presentado por el señor Jaime Castro, con el objeto de determinar el gasto efectuado por la Entidades Distritales tanto del nivel central como del nivel descentralizado, en publicidad durante este año.

A este respecto en el capítulo de resultados de la auditoria, bajo el numeral 2.2.6 se detallan las observaciones detectadas por este equipo auditor durante la ejecución del Contrato No. 1545 de 2012 suscrito entre la SDA con la ETB.

Resultados que serán dados a conocer al peticionario, una vez sea radicada la versión final de este Informe de auditoría.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4. ANEXOS

ANEXO 4.1 CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En Pesos)	REFERENCIACIÓN ⁵
ADMINISTRATIVOS	51	NA	2.1.1.1-2.1.1.2-2.1.1.3-2.1.1.4-2.1.1.5-2.1.1.6-2.1.1.7-2.2.1.1-2.2.1.2-2.2.1.3-2.2.2.1-2.2.2.2-2.2.3.1-2.2.3.2-2.2.4.1-2.2.4.2-2.2.4.3-2.2.4.4-2.2.5.1-2.2.5.2-2.2.6.1-2.2.6.2-2.2.6.3-2.2.6.4-2.2.6.5-2.2.6.6-2.2.7.1-2.2.7.2-2.2.7.3-2.2.7.4-2.2.8.1-2.2.8.2-2.2.8.3-2.2.8.4-2.2.9.1-2.2.10.1-2.2.10.2-2.2.11.1-2.2.11.2-2.2.11.3-2.2.12.1-2.2.12.2-2.2.12.3-2.2.13.1-2.2.13.2-2.2.14.1-2.2.15.1-2.2.16.1-2.2.17.1-2.2.17.2-3.1.1.1
CON INCIDENCIA FISCAL	2	\$116.102.395	2.2.6.1-2.2.6.2
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	42	NA	2.1.1.1-2.1.1.2-2.1.1.4-2.1.1.5-2.1.1.6-2.2.1.1-2.2.1.3-2.2.2.1-2.2.2.2-2.2.3.1-2.2.3.2-2.2.4.1-2.2.4.2-2.2.4.3-2.2.5.1-2.2.5.2-2.2.6.1-2.2.6.2-2.2.6.3-2.2.6.5-2.2.6.6-2.2.7.1-2.2.7.2-2.2.7.3-2.2.7.4-2.2.8.1-2.2.8.3-2.2.8.4-2.2.9.1-2.2.10.1-2.2.10.2-2.2.11.1-2.2.11.2-2.2.11.3-2.2.12.1-2.2.12.2-2.2.12.3-2.2.13.1-2.2.13.2-2.2.14.1-2.2.15.1-2.2.16.1
CON INCIDENCIA PENAL	N.A.	NA.	NA.

N.A.: No aplica.

⁵ Corresponde a los numerales de cada una de las observaciones registrados en el Informe.