



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

## INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

*"Control fiscal a los recursos destinados a la gestión integral de la cuenca media del Río Bogotá en cumplimiento de la Sentencia N°. 0479-01 de segunda instancia del 28 de marzo del 2014"*

CÓDIGO 293

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

Período Auditado 14 de agosto de 2014 a 30 de junio de 2016

PAD 2016

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá, D.C., diciembre de 2016



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

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

Contralor de Bogotá	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Castro Franco
Directora Sector Hábitat y Ambiente	Luz Mary Peralta Rodríguez
Subdirector de Fiscalización de Ambiente	Henry León Torres
Gerente	Luis Hernando Gómez Gómez
Equipo de Auditoría	Edgar Avella Díaz Jorge Alberto Solano Ruiz Alexander Chinome Soto Lina María Calderón Pérez Eunice Giraldo Carmona Pedro Luís Soler Monge

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>5</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 IDENTIFICACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORÍA</b>	26
2.1.1 <i>Muestra Gestión Contractual</i>	26
2.1.2 <i>Muestra para la evaluación a la gestión y resultados de la SDA y el IDIGER, en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia, relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de la cuenca media del Río Bogotá.</i>	30
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL</b>	34
3.1.1. <i>Respecto de los contratos suscritos por la SDA.</i>	34
3.1.1.1. Hallazgo administrativo por reportar como herramientas para el cumplimiento de la sentencia, contratos cuyos estudios previos no se proyectaron en atención a determinada orden de la misma.....	34
3.1.1.2. Hallazgo administrativo por no incluir en los estudios previos un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría, en los casos previstos en la ley.....	37
3.1.1.3. Hallazgo administrativo por la recurrente utilización de regímenes especiales, frente al carácter vinculante del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.....	41
3.1.1.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por inadecuada vigilancia en el desarrollo de los Contratos de Prestación de Servicios 438 de 2015, el Convenio de Asociación 1525 de 2014 y el Convenio de Asociación No. 1344 de 2015.....	46
3.1.1.5. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$61.945.744, y presunta incidencia disciplinaria, por incluir desde la etapa previa del Convenio 1478 de 2014 sumas improcedentes a cargo de la SDA, y por reconocer otras no previstas para la entidad.....	55
3.1.2. <i>Respecto de los contratos suscritos por el IDIGER</i>	65
3.1.2.1. Hallazgo administrativo por no incluir en los estudios previos un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría, en los casos previstos en la ley.....	65
<b>3.2 EVALUACIÓN A LA GESTIÓN Y RESULTADOS DE LA SDA Y EL IDIGER, EN CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE LA SENTENCIA, RELACIONADAS CON EL SANEAMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA CUENCA MEDIA DEL RÍO BOGOTÁ.</b>	68
3.2.1. <i>En relación con la SDA.</i>	68
3.2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no adoptar las medidas preventivas y sancionatorias como autoridad ambiental frente a la inobservancia del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos del Distrito Capital.....	71
3.2.1.2. Observación de carácter administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de intervención de la SDA frente a la revisión y ajuste de los PGIRS del Distrito Capital. <b>Se retira del Informe Final.</b> .....	76
3.2.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la alta mortalidad de individuos arbóreos en contratos de restauración.....	78
3.2.1.4. Hallazgo administrativo por falta de medidas para la defensa y amparo de las Áreas Protegidas del Distrito Capital.....	82

3.2.1.5. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$34.228.505, y presunta incidencia disciplinaria, por pérdidas de material destinados a procesos de restauración ordenados en la sentencia y deterioro de la infraestructura de los viveros de Entrenubes y Soratama. ....	87
3.2.1.6. Hallazgo administrativo por falta de financiación en los esquemas de pago y operatividad de instrumentos económicos para servicios ambientales. ....	92
3.2.1.7. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de gestión frente a los PMRRA, para tratar un área afectada por minería de 207,36 hectáreas.....	96
3.2.1.8. Hallazgo administrativo por no contar con los Planes de Manejo Ambiental de los Humedales de El Salitre, Tunjo y La Isla. ....	101
3.2.1.9. Hallazgo administrativo, por falta de fortalecimiento en las medidas complementarias del monitoreo a la calidad y cantidad del agua y de vertimientos a fuentes superficiales. ....	105
3.2.1.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencia en las actuaciones frente a usuarios sin registro ni permiso de vertimientos estando obligados a ello. ....	107
3.2.1.11. Observación de carácter administrativo, por la falta de ejecución, desarrollo y seguimiento frente a las órdenes 4.59 y 4.63 de la sentencia del Consejo de Estado. <b>Se retira del informe final.</b> .....	115
<b>3.2.2. En relación con el IDIGER</b> .....	<b>120</b>
3.2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no materializar el cumplimiento de la orden del literal i) del numeral Tercero de la Sentencia de primera instancia del 25 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. ....	120
<b>4. OTROS RESULTADOS</b> .....	<b>124</b>
<b>4.1 PLAN DE MEJORAMIENTO</b> .....	<b>124</b>
4.1.1. <i>En relación con la SDA</i> .....	124
4.1.2. <i>En relación con el IDIGER</i> .....	125
<b>4.2 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL</b> .....	<b>126</b>
<b>4.3 ASPECTOS QUE SE CONSIDERAN OBJETO DE EVALUACIÓN POR PARTE DE OTROS ORGANISMOS DE CONTROL FISCAL</b> .....	<b>126</b>
<b>5. ANEXO</b> .....	<b>129</b>
<b>5.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS</b> .....	<b>129</b>

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá, D.C.

Doctor

**FRANCISCO JOSÉ CRUZ PRADA**

Representante legal

Secretaría Distrital de Ambiente-SDA

Bogotá, D.C.

Doctor

**RICHARD ALBERTO VARGAS HERNÁNDEZ**

Director

Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático-IDIGER

Representante

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

FONDIGER

Bogotá, D.C.

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó Auditoría de Desempeño a la Secretaría Distrital de Ambiente –SDA, al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático-IDIGER y al Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático de Bogotá, D.C. – FONDIGER, PAD 2016, Período Auditado 14 de agosto de 2014 a 30 de junio de 2016, para el “Control fiscal a los recursos destinados a la gestión integral de la cuenca media del Río Bogotá en cumplimiento de la Sentencia N°. 0479-01 de segunda instancia del 28 de marzo del 2014”, a través de la evaluación de los principios de eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en el proceso examinado.

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

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

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

### **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO**

La Contraloría de Bogotá D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en las políticas, asuntos, procesos y actividades relacionados con el cumplimiento de la Sentencia de Segunda Instancia del 28 de marzo de 2014, proferida por la Sección Primera Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y mediante la cual se decidieron los recursos de apelación interpuestos en su momento por las partes e intervinientes contra la Sentencia del 25 de agosto de 2004 y su complementaria del 16 de septiembre de 2004, proferidas por la Sección Cuarta, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Acción Popular No. 01-479, Procesos Acumulados No. 00-122, 01-428 y 01-343, Magistrada Ponente Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, no cumple los principios evaluados de eficiencia y eficacia, de acuerdo con las inconsistencias detalladas en el presente informe.

El enfoque esencial de la auditoría se contextualizó en el marco del cumplimiento de la referida sentencia judicial, respecto de las mencionadas entidades auditadas, y en relación con el aspecto contractual, se tomó como base la totalidad de los contratos que según la SDA y el IDIGER se suscribieron como herramientas para la atención de las respectivas órdenes judiciales, en virtud de lo cual fue evaluado un total de 24 contratos, de los cuales 23 corresponden a la SDA por valor de \$11.339.560.535, y 1 al IDIGER por valor de \$2.940.000.000, frente al periodo auditado.

En el Cuadro 2 del numeral 2.1.1 del presente informe de auditoría, correspondiente a la *"Muestra Gestión Contractual"*, se establecen los contratos tomados como muestra para cada una de las entidades objeto de esta auditoría de desempeño, que corresponden a todos los reportados por las mismas para el cumplimiento de la sentencia.

**CUADRO 1  
NÚMERO Y VALOR CONTRATOS TOMADOS COMO MUESTRA  
SDA, IDIGER-FONDIGER, VIGENCIAS 2013, 2014 y 2015**

ENTIDAD	VIGENCIA 2013		VIGENCIA 2014		VIGENCIA 2015	
	CANTIDAD DE CONTRATOS	VALOR EN PESOS	CANTIDAD DE CONTRATOS	VALOR EN PESOS	CANTIDAD DE CONTRATOS	VALOR EN PESOS
<b>IDIGER-FONDIGER</b>						
Contratos de la vigencia	-	-	508	48.212.772.525,00	-	
Muestra	-	-	1	2.940.000.000		
<b>SDA</b>						
Contratos de la vigencia	1530	65.747.377.505	1539	43.579.530.740,00	1383	57.733.613.619,00
Muestra	1	412.000.000	8	5.829.873.059	14	5.097.687.476

Fuente: Informe reportado SIVICOF IDIGER para vigencia 2014 - Informe Final de Auditoría Modalidad Regular a la SDA Vigencia 2013 e Informe reportado SIVICOF SDA para vigencias 2014 y 2015

Así mismo, teniendo en cuenta que para el cumplimiento de las respectivas órdenes, la sentencia otorgó plazos de atención inmediata y otros comprendidos entre tres, seis, nueve, doce, veinticuatro meses y tres años, en desarrollo de la presente auditoría se determinó evaluar la gestión realizada por la SDA y el IDIGER, frente a las actuaciones realizadas por esas entidades a fin de dar cumplimiento a las diferentes órdenes de la sentencia, dentro de los referidos plazos.

En el Cuadro 3 del numeral 2.1.2 del presente informe de auditoría, correspondiente a la “Muestra para la evaluación a la gestión y resultados de la SDA y el IDIGER, en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia, relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de la cuenca media del Río Bogotá.”, se establecen las órdenes de la sentencia judicial que fueron materia de evaluación y control de los recursos destinados a la gestión integral de la cuenca del río Bogotá, por parte de la SDA y el IDIGER, lo cual configuró la muestra definida para tales efectos.

Frente a la gestión contractual se establecieron algunos aspectos en desarrollo del ejercicio auditor, que se precisan fundamentalmente dentro del siguiente contexto y que se generaron con ocasión de la evaluación integral de los contratos y convenios, sin perjuicio del análisis que el marco de su ejecución tuvo frente al cumplimiento de la sentencia, lo cual se abordó en el acápite establecido para esos efectos dentro del presente informe:

### **En relación con la contratación por parte de la SDA:**

- Se reportan como herramientas para el cumplimiento de la sentencia, contratos cuyos estudios previos no se proyectaron en atención a determinada orden de la misma.
- No se incluye en los estudios previos un análisis sobre la necesidad de contar con interventoría, en los casos previstos en la ley.
- Hay recurrente utilización de regímenes especiales, sin tener en cuenta permanentemente el carácter vinculante del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.
- No hay adecuada vigilancia en el desarrollo de los contratos, lo cual se evidencia por ejemplo en los Contratos de Prestación de Servicios 438 de 2015, el Convenio de Asociación 1525 de 2014 y el Convenio de Asociación No. 1344 de 2015.
- No se aplica estrictamente el marco normativo que regula los regímenes especiales de contratación, cuando se acude a esas figuras y desde la misma configuración de la etapa previa, como ocurrió por vía de ejemplo respecto del Convenio de Asociación 1478 de 2014.

### **En relación con la contratación por parte del IDIGER:**

- No se incluyen en los estudios previos un análisis sobre la necesidad de contar con interventoría, en los casos previstos en la ley.
- Se reporta como herramienta para el cumplimiento de la sentencia el Contrato 486 de 2014, cuyo objeto no se ha materializado de conformidad como se previó, y que aun cuando se encuentra en plan de mejoramiento, se requiere su efectiva operación en el inmediato plazo.

### **En relación con el cumplimiento de las órdenes de la sentencia:**

Con ocasión del ejercicio auditor y respecto de la sentencia judicial correspondiente al río Bogotá, se ha establecido que en el Distrito Capital no se ha estructurado una estrategia, proyecto, plan o programa que específicamente se focalice en el cumplimiento de la sentencia, en los términos que la misma comporta. La definición del cumplimiento de la sentencia en Bogotá, D.C., ha estado bajo la discrecionalidad de las entidades del Distrito Capital que de conformidad con su naturaleza y misión, determinan cuáles de las órdenes de la sentencia les corresponde cumplir o apoyar.

Es por ello que desde la misionalidad de entidades como la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático –

IDIGER, se vienen adelantando gestiones que si bien guardan relación con aspectos de la sentencia, no han sido concebidas específicamente para el cumplimiento de la misma, de modo que no se satisfacen plenamente las respectivas órdenes judiciales ni los plazos establecidos para el efecto.

Aun cuando en su momento fue expedido el Decreto Distrital 198 del 22 de mayo de 2014 *“Por el cual se crea y se integra la Comisión Intersectorial para la coordinación de las actuaciones administrativas del Distrito Capital, tendientes al cumplimiento de las providencias proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro del proceso de Acción Popular No.25000232700020010047901”*, se precisa que ese acto administrativo no ha sido ajustado ni sustituido con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia que definió de fondo la acción, decisión última, que como se señaló, adquirió firmeza el 14 de agosto de 2014.

En el marco del precitado Decreto Distrital 198 de 2014, se estableció en su artículo 1º que las entidades allí relacionadas den cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia, *“dentro del ámbito de sus competencias”*, de modo que explícitamente el tema se contextualiza dentro de la misionalidad de cada una, lo cual genera que a la fecha, las entidades del Distrito Capital no tengan claro cuáles órdenes de la sentencia deben cumplir ni un derrotero preciso para el efecto. En el Decreto Distrital 198 de 2014 no se definió en forma desagregada y focalizada la atención de cada una de las órdenes de la Sentencia, ni se determinó una estructura para cada entidad del Distrito Capital a fin de materializar el cumplimiento a cargo de Bogotá, D.C., dentro del contexto descrito.

De conformidad con lo descrito, se originan las siguientes situaciones, en relación con el cumplimiento de la sentencia judicial.

#### **En relación con el cumplimiento de las órdenes de la sentencia por parte de la SDA:**

Varias órdenes de la sentencia muestran avance en su cumplimiento; no obstante, se presentan casos de órdenes que por su configuración de actividades han sido atendidas de manera parcial, de manera que a la fecha existen actividades necesarias para consolidar su total cumplimiento, dentro de las cuales se establecen:

La orden *“4.24. ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, identifiquen e inventarién las zonas donde se necesita iniciar proceso de reforestación protectora mediante la siembra de especies nativas colombianas y el cuidado de éstas.*

*Precluido este plazo y en el término máximo de tres (3) meses, prioricen las áreas degradadas o potrerizadas, que necesitan con urgencia intervención para reforestación la cual deberá iniciarse inmediatamente logrando progresivamente la recuperación y mantenimiento de todas ellas.”*

La orden *“4.25. ORDÉNASE Al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital, a la CAR y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por los servicios ambientales, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, artículo 108, Ley 1450 de 2011, artículo 210 y el Decreto reglamentario 953 de 2013”.*

En estas dos órdenes se evidencian avances frente a la identificación de áreas para iniciar procesos de reforestación protectora y para la adquisición y mantenimiento de las mismas, pero es una labor que está enmarcada en un plan a largo plazo para restaurar áreas degradadas y que en el caso de los predios, requiere de un proceso complejo hasta su compra y posterior manejo.

Se encuentra en el análisis efectuado que efectivamente la SDA ha desarrollado diversas acciones que se relacionan con el cumplimiento de las órdenes impuestas por el Consejo de Estado, dentro del marco de sus competencias, frente a la atención de las microcuencas de Torca, Salitre Fucha y Tunjelo, pertenecientes a la cuenca del río Bogotá, lo cual viene haciendo, conforme a lo evidenciado, bajo su labor misional.

Sin embargo, preocupan especialmente seis de ellas, de las cuales tres se encuentran incumplidas; una cumplida pero requiere de la implementación de un PGIRS recientemente ajustado, y dos con cumplimiento parcial, pero que por su gestión se entiende que demandan un tiempo más amplio que el plazo que prevé la orden para su ejecución. Esas órdenes se precisan así:

**Incumplidas:**

4.19. *“ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adopten en sus microcuencas los respectivos planes de manejo ambiental, de acuerdo con el Decreto 1640 de 2012.”* No se ha cumplido por cuanto esta orden está sujeta al POMCA del Río Bogotá, que a la fecha no ha sido ajustado por la Comisión Conjunta creada para tal efecto.

4.21. *“ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de veinticuatro (24) meses,*

*contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realicen, revisen y/o ajusten los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV.”* Analizada la misma, se evidencia que esta orden está sujeta a la gestión de la Empresa de Acueducto y Aseo de Bogotá-ESP; sin embargo, el nivel de atención a las obligaciones contempladas en los Artículos 4 y 6 de la Resolución 3257 de 2007 que aprueba el PSMV, según la autoridad ambiental “(...) *se han ejecutado parcialmente*”, afectando el nivel de cumplimiento, considerando que el mismo no ha sido objeto de revisión y/o ajuste; algunas obras no se han terminado y las concluidas no prestan la función establecida vertiendo sus caudales al río Bogotá. A pesar del incumplimiento, la SDA no ha tomado las medidas necesarias contempladas en la Ley 1333 de 2009.

4.49. *“ORDÉNASE al Distrito Capital - SDA y a la CAR, que de manera inmediata den cumplimiento al Convenio de Cooperación de mayo de 2013, cuyo objeto es aunar esfuerzos para adelantar acciones conjuntas de articulación, planeación, gestión, control, protección, conservación y recuperación del medio ambiente en el marco de sus competencias.”* Aunque no solo está en el ámbito de competencia de la SDA, la Contraloría de Bogotá D.C. en el ejercicio del proceso auditor ha venido reiterando la necesidad de articular y trabajar de manera conjunta con otras autoridades ambientales, para que en el marco de sus competencias, se realice una eficaz y eficiente gestión administrativa que conlleve al manejo, control, protección, conservación y recuperación de los diferentes ecosistemas y recursos naturales, los cuales se constituyen en los activos más importantes para el desarrollo del Distrito Capital. La SDA no precisó información específica en relación con el Convenio de Cooperación de mayo de 2013 referido en la respectiva orden judicial, en virtud de lo cual no se evidencia suficiente actuación en ese sentido, conforme a la sentencia.

**Cumplida pero requiere de la implementación de un PGIRS recientemente ajustado:**

4.22. *“ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realicen, revisen y/o ajusten los Planes de Gestión Integrada de Residuos Sólidos - PGIRS.”*

En el informe preliminar este Ente de Control Fiscal señaló que a pesar de haberse emitido de manera posterior a la sentencia, el Decreto Distrital 548 en diciembre 18 de 2015, *“Por el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”*, éste no se había ajustado para incorporar lo relacionado con residuos peligrosos y especiales y criterios de separación y aprovechamiento de los residuos sólidos, con el fin de reducir los volúmenes que son dispuestos en el relleno sanitario u otros sitios de disposición final.

Sin embargo en la respuesta al informe preliminar se indicó que el 11 de noviembre de 2016, mediante el Decreto 495 de 2016 se derogó el Decreto 548 de 2015, de modo que ya se tiene el Programa de Gestión de Residuos Sólidos Especiales y el Programa de Gestión de Residuos de Construcción y Demolición. Se destaca que con ello será posible reducir las cantidades de residuos, incluidos los especiales, que puedan llegar al relleno sanitario, programas que fueron presentados por la SDA. Aunado a ello en este decreto se consideraron las políticas de inclusión de la población recicladora y el desarrollo de protocolos para el manejo de residuos especiales o que se encuentran incluidos en normas pos consumo, por lo cual esta orden que se tenía como incumplida pasa al estado de cumplida, pero teniendo en cuenta que de la misma debe derivarse la implementación del PGIRS, ya ajustado.

**Cumplimiento parcial; su plazo de tres años vence en agosto de 2017:**

4.59. “ORDÉNASE a la CAR, al Distrito Capital en coordinación con el DANE y Cámaras de Comercio, que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, actualicen el censo de las empresas y personas que realicen actividades industriales con información de procesos productivos, caracterización de vertimientos y sistemas de tratamiento en la fuente.” Frente a la orden judicial 4.59, la SDA informó que la CAR y la propia SDA no cuentan con un censo de esta naturaleza, por cuanto el término actualizar no puede aplicarse. Por consiguiente, para dar cumplimiento al mandato, la SDA presenta un documento en el que se establecerán los lineamientos para generar el censo de las actividades industriales, con la información de caracterización de vertimientos y sistemas de tratamiento en la fuente.

Igualmente señala: “(...) la identificación de las empresas y personas se realizará con las formalizadas en las cámaras de comercio de los municipios y las registradas en cada una de las Autoridades Ambientales.”

4.63. “ORDÉNASE a la CAR, al Departamento de Cundinamarca y a los Municipios de Villapinzon y Chocontá, que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, cofinancien con los particulares y empresas curtidoras que operan en la región, la construcción y puesta en funcionamiento del Parque Ecoeficiente Industrial de las curtiembres en el lote de terreno que para tal fin ha sido adquirido por la autoridad ambiental.

ORDÉNASE al Distrito Capital que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, cofinancien con los particulares y empresas curtidoras que operan en el Distrito, la construcción y puesta en funcionamiento del Parque Ecoeficiente Industrial de las curtiembres de San Benito.”

Su plazo finaliza en agosto de 2017. Aún así, a la fecha, no hay un horizonte que permita su financiación y construcción. El pasado 18 de octubre de 2016, la Honorable Magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Pinto, sustanciadora de la Acción Popular del Río Bogotá, resolvió modular el fallo y otorgó tiempos adicionales y obligaciones puntuales que la SDA viene cumpliendo, en relación con el cierre de las curtiembres de San Benito que no cuentan con permisos de vertimientos. Se evidencia que de los 320 curtidores, solo 32 vienen cumpliendo con el permiso de vertimientos, lo que conllevó la orden de cierre de los restantes establecimientos, en virtud de la modulación de que fue objeto la sentencia. En vigencias anteriores hubo permisividad de la Autoridad Ambiental para cumplir sus labores de control y seguimiento, pero sobre todo para imponer los cierres a los que estaba obligada a pesar de la alta carga contaminante que vierte.

Con todo, en el presente informe se evidencian las siguientes situaciones, las cuales se determinaron como hallazgos:

- No se han adoptado las medidas preventivas y sancionatorias como autoridad ambiental, frente a la inobservancia del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos del Distrito Capital.
- Se ha evidenciado alta mortalidad de individuos arbóreos en contratos de restauración.
- No se han surtido suficientes medidas para la defensa y amparo de las Áreas Protegidas del Distrito Capital.
- Se han identificado pérdidas de material destinados a procesos de restauración ordenados en la sentencia, y deterioro de la infraestructura de los viveros de Entrenubes y Soratama.
- No se ha materializado la financiación en los esquemas de pago y la operatividad de instrumentos económicos para servicios ambientales.
- Se ha establecido insuficiente gestión frente a los PMRRA, para tratar un área afectada por minería de 207,36 hectáreas que dejan un pasivo ambiental calculado en \$92.093.336.286<sup>1</sup>.
- No se cuenta con los Planes de Manejo Ambiental de los Humedales de El Salitre, Tunjo y La Isla.
- No se han fortalecido las medidas complementarias del monitoreo a la calidad y cantidad del agua y de vertimientos a fuentes superficiales.
- Son deficientes las actuaciones frente a usuarios sin registro ni permiso de vertimientos, estando obligados a ello.

---

<sup>1</sup> Calculado según los costos de ejecución establecidos previamente por la SDA para los Planes de Manejo, Recuperación y/o Restauración Ambiental- PMRRA, de 37.3 hectáreas cuyo valor fue de \$444.2 millones, promedio por hectárea. Considerando que el total de hectáreas de terreno sin PMRRA en el Distrito es de 207.3 hectáreas, el valor total de recuperación que se estima es de \$92.093.336.286. La SDA aclara que en las diversas zonas de la Sabana objeto de dichos planes las condiciones pueden variar de acuerdo al tipo y grado de afectación por factores como agua, suelo, subsuelo, paisaje y otros como condiciones geológicas y grado de afectación del terreno intervenido.

**En relación con el cumplimiento de las órdenes de la sentencia por parte del IDIGER:**

Ante todo es necesario precisar que el IDIGER tenía como plazo para suministrar la respuesta correspondiente el 14 de diciembre de 2016, pero sin mediar solicitud de prórroga radicó en la Contraloría de Bogotá, D.C. la comunicación No. 1-2016-24888 del 15 de diciembre de 2016, suscrita por la Oficina de Control Interno de esa entidad, la respuesta al informe preliminar, es decir de manera extemporánea, frente al plazo con el que contaba para presentarla.

En la misma comunicación el IDIGER informó que se consolidaría la información con la SDA, lo cual es improcedente, por cuanto cada entidad como sujeto de control auditado debe suministrar individualmente a la Contraloría de Bogotá, D.C. la respuesta del caso, dentro del marco de su competencia, de modo que esa fue una alternativa inadecuada para que se diera por recibida una comunicación radicada por fuera del respectivo plazo, toda vez que la radicación del informe preliminar se realizó de manera independiente para cada una de las entidades auditadas.

Teniendo en cuenta que esa entidad no presentó argumentos ni soportes dentro del referido término, no se desvirtuaron las observaciones correspondientes y se configuraron los respectivos hallazgos que deberán hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

No se ha materializado el cumplimiento de la orden del literal i) del numeral Tercero de la Sentencia de primera instancia del 25 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Frente a este aspecto, el IDIGER informa que en el marco del Fortalecimiento de la Red Hidrometeorológica, se elaboró una hoja de ruta para así mismo fortalecer el Macroproceso de Conocimiento de Riesgos, dentro de cuyas acciones se incluyó la adquisición de un Radar Meteorológico Doppler, de Doble Polarización en Banda X, para lo cual suscribió el Contrato 486 de 2014, que aquella entidad estima pertinente para el cumplimiento especialmente del literal i) del numeral Tercero de la Sentencia del 25 de agosto de 2004 y su complementaria del 16 de septiembre de 2004, proferidas por la Sección Cuarta, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Acción Popular No. 01-479, Procesos Acumulados No. 00-122, 01-428 y 01-343, Magistrada Ponente Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda, aspecto que quedó en firme toda vez que no fue modificado con ocasión de la Sentencia de Segunda Instancia del 28 de marzo de 2014 proferida por la Sección Primera Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Expediente N°. AP-25000-

23-27-000-2001-90479-01, Consejero Ponente Marco Antonio Velilla Moreno, mediante la cual se decidieron los recursos de apelación interpuestos en su momento por las partes e intervinientes contra la referida sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En relación con el Contrato 486 de 2014 que el IDIGER previó para el cumplimiento de la precitada orden judicial, se tiene que ha sido materia de hallazgos por parte de este Organismo de Control Fiscal y de investigación disciplinaria a través de la Personería de Bogotá, D.C., frente a lo cual se encuentran en curso acciones dentro del respectivo plan de mejoramiento, teniendo en cuenta que el radar objeto del mencionado contrato está en condiciones de funcionamiento pero sin una operación permanente, de modo que no materializa el cumplimiento de la referida orden judicial desde el ámbito del objeto propuesto, por cuanto la sola adquisición no es suficiente para tales efectos.

#### **En relación con el desempeño del Control Fiscal Interno por parte de la SDA:**

En desarrollo del ejercicio auditor, se ha establecido un ineficiente desempeño en el Control Fiscal Interno en relación con el tema auditado, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

- La falta de controles en el cumplimiento del marco normativo que regula la contratación estatal.
- Falta de gestión e impulso frente a las actuaciones que en materia de registros y permisos de vertimiento le corresponde realizar a la entidad.
- Inacción frente a incumplimientos de normas ambientales y falta de impulso frente a actuaciones sancionatorias iniciadas.
- Deficiente seguimiento para garantizar que la sentencia judicial relacionada con el río Bogotá se cumpla de manera efectiva.

Una vez analizada la respuesta que respecto del informe preliminar presentó la administración, se establecieron respecto de la SDA 14 hallazgos administrativos, de los cuales 7 tienen presunta incidencia disciplinaria y 2 además presentan incidencia fiscal, como se detalla en los Resultados de la Auditoría y en el Cuadro de Tipificación de Hallazgos contenido en el anexo del presente informe.

En definitiva, aunque la Secretaría Distrital de Ambiente ha asumido un mayor compromiso y una gestión más efectiva para cumplir las órdenes de la sentencia de segunda instancia, se requiere, sin duda alguna, la más óptima coordinación administrativa para lograr su cumplimiento; una mayor planeación para determinar

recursos específicos; articular, entre las diferentes áreas, compromisos puntuales para atender algunas acciones contempladas en las órdenes y una mayor coordinación interinstitucional que permita una labor más efectiva, máxime cuando varias de ellas dependen de la integración de las entidades distritales, regionales y nacionales.

Si bien la SDA de acuerdo con la naturaleza misma de sus funciones como Autoridad Ambiental del área urbana de la ciudad, ha venido adelantando acciones antes que fueran ordenadas por el Consejo de Estado, a través de la ejecución de los proyectos de inversión de los planes de desarrollo de la ciudad y las metas que los integran, es necesario señalar que la Contraloría de Bogotá, D.C. en distintos informes de auditoría ha establecido diversas deficiencias administrativas y hallazgos sobre temas relacionados con el Río Bogotá, los que deben recibir la mayor atención, sin desconocer las recientes medidas de la administración como el cierre de industrias, colegios y establecimientos que contaminan quebradas, ríos y humedales, así como empresas dedicadas a la explotación de recursos pétreos.

Se han desarrollado acciones para ejecutar procesos de restauración en ríos y quebradas de las diferentes micro cuencas de la ciudad; impactar áreas degradadas y enriquecer importantes ecosistemas que coadyuvan en la regulación hídrica. El uso de Herramientas de Manejo del Paisaje- HMP, logra el compromiso a través de la gestión social y técnica, frente a campesinos y agricultores cuya actividad, ante la falta de operatividad de los instrumentos económicos de tipo ambiental, ha venido destruyendo la riqueza de importantes hectáreas de bosque alto andino y paramo, aún de aquellos ubicados en zonas que tienen restricción de uso por hacer parte del Sistema de Áreas Protegidas de la ciudad, desamparadas por la acción de control de la autoridad ambiental regional- CAR.

No obstante, se señalan las siguientes situaciones algunas de las cuales se derivan de la órbita funcional de la SDA y otras que aunque no corresponden a la misma, afectan las microcuencas del Distrito Capital y la cuenca del río Bogotá, siendo las más notorias las siguientes:

- La deforestación y la pérdida de coberturas vegetales en las zonas rurales ante la expansión de la agricultura; el desarrollo de labores mineras y el cambio en el uso potencial del suelo, muchos de los cuales, como se señaló con antelación, hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas de la ciudad, sin que la Autoridad Ambiental que es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR, intervenga en su control.

- En relación con la calidad de las aguas que llegan al Río Bogotá, conforme a los resultados que presenta la autoridad ambiental del Distrito Capital, ésta no es buena a pesar de que la Orden 4.58 establece la necesidad de adoptar las medidas para incrementar los operativos de control de muestreo y contramuestreo de la actividad industrial. Precisamente, los mismos muestran que en diversos tramos de las cuencas de Torca, Salitre, Fucha y Tunjuelo, sus condiciones son regulares o pobres, es decir, la *“calidad del agua no cumple los objetivos, la mayoría de veces la calidad está amenazada o afectada; por lo general apartada de las condiciones deseables*<sup>2</sup>.

Si bien los parámetros Ph, turbidez, conductibilidad, OD, DBO; DQO, STD, mejoran en algunos sectores, especialmente al borde de los cerros y en cercanía a sus nacimientos, ésta se agudiza a su paso por la ciudad y finalmente su condición, tal como se señaló es crítica y regular, conforme al WQI (Indicador de Calidad del Agua). Preocupa que a pesar del incremento de los operativos de muestreo y contramuestreo, conforme a la Orden 4.58, considerando que en el año 2013 se evidenciaba que la SDA, como Autoridad Ambiental, de 8.991 empresas bajo su control, solo 1.122 contaban con registro de vertimientos (12.5%) y que de un total de 5.495 establecimientos que requieren permiso de vertimientos, 5.049 carecen de él, es decir un 91.9%.

En el año 2016, aunque la situación descrita ha mejorado, presenta aún signos que evidencian la necesidad de hacer una mayor gestión y contar con acciones para su mejora. De conformidad con información de la SDA<sup>3</sup>, de un total 7.383 establecimientos bajo su control que requieren registro de vertimientos, 2.917 no cuentan con éste, es decir un 40.0%. Así mismo, de 3.311 que requieren permiso, 2.848 no cuentan con el mismo, lo que equivale a que el 86.0% de estos establecimientos operan sin el adecuado control ambiental y por tanto sus vertimientos no son objeto de caracterización alguna, lo que no permite conocer a ciencia cierta las cargas contaminantes que se vierten a la red de alcantarillado, conllevando un impacto negativo sobre la calidad del recurso hídrico de la ciudad que la autoridad ambiental no logra vigilar con la eficiencia esperada.

- Aunque parte de las aguas residuales de las cuencas de la zona norte son llevadas a través de interceptores para que reciban en la PTAR Salitre un

---

<sup>2</sup> Informe de Gestión de la SDA, Vigencia 2015 y Oficio SDA No. 2016EE179108 Proc 3553079, de fecha: 2016-10-12.

<sup>3</sup> Oficio SDA No. 2016EE179108, de fecha 2016-10-12

Tratamiento Primario<sup>4</sup> con porcentajes de remoción del 40% para Materia Orgánica (DBO) y del 60% para Sólidos Suspendidos Totales (SST), se evidencia igualmente que hasta que no se amplíe la planta, un caudal superior a los 4M3 por segundo se vierten sin tratamiento alguno y de manera directa al río con una alta carga contaminante, especialmente orgánica, siendo éste uno de los aspectos contemplados en la Orden 4.42, que a la fecha está en diseños<sup>5</sup>.

Las aguas de las cuencas del Fucha y Tunjuelo, al sur de la ciudad, llegan de manera directa al río Bogotá a través de las redes de alcantarillado sanitario y pluvial, al no contar con la PTAR Canoas que tratará a futuro unos 14.0 M3 de agua por segundo, aspecto igualmente determinado en la Orden 4.42 .

Esta situación se agrava en el caso del Tunjuelo, por la actividad de las curtiembres de San Benito cuyo Parque Industrial Ecoeficiente- PIE, no logró iniciar ni la planta de tratamiento necesaria para tratar los vertidos provenientes de las curtiembres, incluidos en la Orden 4.63 y 4.64, lo que sigue dependiendo de los industriales del sector, que según la autoridad ambiental no han mostrado voluntad para su ejecución, situación que conllevó a que se ordenara a la SDA el cierre de dichos establecimientos, en virtud de la aclaración de que fue objeto la sentencia de segunda instancia, una vez finalicen el procesamiento a las pieles que tienen en depósito.

- Analizada la Orden 4.21 referente a la realización, revisión y ajuste del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos- PSMV, se evidenció que algunas de las obras previstas han presentado diversos problemas que han conllevado al incumplimiento de los cronogramas previstos; dicha situación ha impedido la reducción de las metas de carga contaminante establecidas, respecto a parámetros como Demanda Biológica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>) y de Sólidos Suspendidos Totales (SST), del total de las cargas y sustancias vertidas a los cuerpos de agua, sin que la SDA, como autoridad ambiental, haya tomado medidas efectivas que impidan la reiterada inobservancia del citado Plan por parte de la EAB — ESP.

---

<sup>4</sup> Se espera que la PTAR El Salitre sea ampliada y realice tratamiento secundario. Desde el año 2008, la Contraloría de Bogotá, indicaba que la EAB-ESP para cumplir los términos contenidos en la Licencia Ambiental concedida por Ministerio de Ambiente para la operación de la PTAR El Salitre, le era indispensable utilizar el denominado tratamiento químico asistido-TQA para lograr valores promedio al 60.2% de sólidos suspendidos totales (SST) y del 43.33% de carga orgánica expresada como DBO<sub>5</sub> (Demanda Biológica de Oxígeno), para lo cual debe adicionar: Cloruro Férrico, Polímero Aniónico y Polímero Catiónico que costaban por año \$8.122.8 millones, es decir, unos \$677.0 millones mensuales, en el año 2007.

<sup>5</sup> Ampliación de la PTAR Salitre y avanzar en el tratamiento secundario de las aguas residuales que llegan a la misma.

El panorama se agudiza más por la ineficiencia de las inversiones efectuadas en los interceptores y colectores ejecutados por la EAB-ESP, considerando que algunas de las obras se han ejecutado parcialmente<sup>6</sup> sin que la SDA imponga medidas; así mismo, en el caso de otras obras que hacen parte del PSMV, no se han puesto en funcionamiento a pesar de que se han realizado inversiones superiores a los \$1.1 billones<sup>7</sup>. Aún si funcionaran, difícilmente tendrían utilidad alguna ante la ausencia y carencia de la PTAR Canoas, cuya mega obra no cuenta con los recursos necesarios para su ejecución.

- En relación con los humedales de la ciudad éstos siguen siendo alimentados con altas cargas de aguas domésticas, producto de las conexiones erradas en la ciudad, por lo cual sus condiciones no son las mejores y aunque existe una política, unos protocolos y algunos Planes de Manejo Ambiental para su intervención, lo cierto es, que aunque éstos son objeto de cuidado bajo un esquema compartido de administración, sus condiciones siguen siendo precarias por la entrada de aguas residuales, el desarrollo de actividades antrópicas no compatibles con su uso potencial, la invasión de sus rondas por actividades ilegales de construcción, la llegada de altas cargas de sedimentos (SST), escombros y residuos sólidos que son arrojados a sus cuerpos de agua y zonas de ronda, situación que no permite el cumplimiento adecuado de lo determinado en la Orden 4.27.

Aunque se han evidenciado avances en el mejoramiento de los humedales, aún falta que muchos sean objeto de intervención conforme a sus PMA o protocolos, para lograr su recuperación ambiental e hidrogeomorfológica y el mejoramiento de sus condiciones naturales y servicios ambientales; conforme a la Orden 4.27, la identificación, inventario y delimitación de cada uno de los humedales y zonas de amortiguación de crecientes en su respectiva jurisdicción, y la adopción de las medidas para el restablecimiento de sus estructura y función como ecosistemas para propender por su aprovechamiento y usos sostenible, son aspectos que deben permitir no solo su protección actual sino además la identificación e incorporación de nuevas áreas que ayuden a su regulación y aumento de beneficios ambientales. Tres de los nuevos humedales de la ciudad, Tunjo, Salitre y La Isla, aún no cuentan con este instrumento y menos con su implementación.

---

<sup>6</sup> Según la SDA “(...) Conforme a lo señalado por la SDA en el oficio 2016EE170370 del 30-09-16, esta Entidad como autoridad ambiental ha evidenciado que el nivel de cumplimiento de las obligaciones contempladas en el Artículo 4º y 6º de la Resolución 3257 de 2007, se han ejecutado parcialmente”. (Subrayado fuera de texto)

<sup>7</sup> EAB-ESP: “Inversiones en colectores e interceptores cuencas Salitre, Fucha Y Tunjuelo”

- En el caso de la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación del recursos hídrico que surten de agua los acueductos y la ciudad, Orden 4.24 y 4.25, es importante señalar que mientras se ejecutan los procesos de identificación y actividades reforestación el Distrito Capital, la SDA informa que desconoce la cantidad de hectáreas desforestadas, muchas de las cuales hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas de la ciudad, especialmente de las 47 Áreas Forestales Distritales, las cuales si bien no están bajo su control, sí deben ser objeto de cuidado y custodia.

Los recursos invertidos en la reforestación de diversas áreas de importancia estratégica, con inversiones que desde el año 2014 suman más de 5.156 millones, deben ser protegidos, de conformidad con el POT, Decreto 190 de 2014, considerando que tales áreas regulan el recurso hídrico, y se debe evitar que sean objeto de procesos de tala y degradación.

Efectivamente, éstas después de ser taladas engrosan las áreas agrícolas y ganaderas con la consiguiente disminución del potencial hídrico y biótico, como consecuencia de esta desforestación que no logra ser controlada, primero ante la ausencia de mecanismos de compensación ambiental exigido en la sentencia analizada (Orden 4.25) y otras veces porque la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR no ha ejercido su labor de control, tal como lo consagra el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 y en la que la Administración Distrital lamentablemente no ha desarrollado una eficiente actuación en los últimos cinco años, aun cuando no es la autoridad ambiental en el área rural.

- Con relación al manejo de las cuencas aferentes al Río Bogotá debe señalarse que la de Torca-Guaymaral, conforme a visitas y resultado de ejercicios auditores recientes, es objeto de una creciente y fuerte conurbación e intervención antrópica; paulatinamente, esta área del norte, se está cubriendo de grandes urbanizaciones, pasturas, cultivos, minería medianamente controlada y otra serie de actividades que amenazan sus Reservas Forestales (Cerros Orientales, Cerro de Torca; Cerro de Suba, etc); humedales de Torca-Guyamaral y La Conejera; el bosque Las Mercedes que es un Santuario Distrital de Flora y Fauna; las lagunas de Bocagrande y los Pantanos Colgantes, de Las Mercedes, siendo éstos aspectos que van en contravía de la Orden 4.49.

Adicionalmente, en relación con la RFP Thomas Van der Hammen<sup>8</sup>, que en la actualidad es objeto de controversia por el uso que debe tener a futuro y el propósito manifestado por la Administración Distrital sobre el particular, la mayor parte de las 1.168 hectáreas que la componen, requieren de una adecuada y transparente gestión en la que se logre la debida ponderación y equilibrio entre el proceso de desarrollo que requiere la zona norte y la necesidad de conservar los bienes naturales que hay en esa zona; establecer un cordón verde que limite la conurbación del norte con municipios vecinos y conservar los beneficios ambientales que brindan muchos de los ecosistemas existentes, incorporando en el proceso de conservación las áreas con mayor valía ambiental y en otros casos estableciendo procesos de restauración que brinden conectividad entre los cerros orientales y el río Bogotá.

- En la cuenca del Fucha, los Cerros Orientales son la gran franja verde que la protege pero está amenazada continuamente por los incendios forestales; la invasión de especies foráneas, especialmente el Retamo espinoso (*Ulex Sp*) y las urbanizaciones ilegales que llegan hasta su propio cauce, siendo esta una situación de amenaza no mitigable por inundación, que deja en peligro a decenas de familias.

Aunque la SDA y las Alcaldías Locales han emprendido acciones de control sobre el retamo y han realizado algunos procesos de restauración ecológica para facilitar métodos de sucesión natural, son labores que se han podido realizar en algunas hectáreas protegidas por la EAB-ESP y en algunas zonas de rondas en las cuales a través del cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo, han mejorado los espacios del agua, frente a las órdenes 4.24 y 4.25.

Aun así, con respecto a la cuenca del Fucha, se requieren acciones para lograr la materialización de los Planes de Manejo Ambiental de ríos y quebradas, cuya implementación no cuenta con los recursos necesarios e indispensables para sacar adelante esta zona. Incluso en los Cerros Orientales poco se ha intervenido la vegetación foránea que los cubre y protege, pero que limita la biodiversidad y la misma regulación hídrica.

- La cuenca del Tunjuelo está gravemente afectada por la minería y aunque goza de espacios verdes inmensos, al contar con varias Reservas Forestales y el mismo Páramo de Sumapaz, la realidad evidenciada muestra que por la agricultura y la ganadería, así como la ausencia de mecanismos de

---

<sup>8</sup> Uno de sus mayores propósitos es conectar el Río Bogotá con los cerros orientales, conexión que se ha visto alterada e interrumpida por la urbanización y cambio de la vegetación nativa por la agricultura y el desarrollo de actividades ganaderas incontroladas, tal como se observó en desarrollo de Auditoría a los Humedales de la ciudad, vigencia 2013, PAD 2014.

compensación ambiental<sup>9</sup> y el cumplimiento limitado de algunas órdenes de la sentencia, están siendo desforestadas y sometidas a acciones antrópicas que lentamente acaban con los bosques que regulan esta importante reserva hídrica de la ciudad (Orden 4.26) . De ahí la importancia de la identificación de áreas de conservación hecha por diferentes entidades, entre ellas la SDA.

Aunque la autoridad ambiental del Distrito trabaja con algunos agricultores (Orden 4.24 y 4.25), mediante Herramientas de Manejo del Paisaje, en desarrollo de lo cual se han cercado áreas que iban a ser taladas para cultivos, a la fecha, ante la falta de control por parte de la CAR, esta zona es sometida a un cambio drástico de sus condiciones naturales. Ello permite concluir, que así se continúe con inversiones en programas de reforestación, su impacto será mínimo, si no se logran detener los procesos antrópicos que alteran su función natural como sitio de recarga hídrica.

- Es de precisar que en las localidades de Usaquén, Santafe, Uribe Uribe, San Cristóbal, Usme y Ciudad Bolívar, ante la ausencia de presentación y ejecución de los Planes de Manejo Restauración y Recuperación Ambiental- PMRRA, dejan a la ciudad un total de 207.37 hectáreas afectadas por actividades mineras, cuya huella deja una marca que impacta negativamente el paisaje urbano de estos sectores de la ciudad, afectando la regulación hídrica y causando procesos erosivos significativos, además de un pasivo ambiental considerable, cuyos procesos para su recomposición pueden costar alrededor de 92.093 millones de pesos<sup>10</sup>, cifra que contrasta con el poco recaudo que por regalías minería ingresa a la ciudad, el cual en los últimos cinco años no llega a los \$3.500 millones de pesos, aproximadamente.

Lo señalado implica una mayor presencia del Estado, aunar fuerzas, recursos y potencialidades en aras del mejoramiento ambiental y sobre todo mejorar las condiciones de los ríos y quebradas afectados por la llegada de aguas residuales

---

<sup>9</sup> Mediante radicado 10000-12335 200949389 del 17/07/2009, se formuló "Pronunciamiento por la insuficiencia de mecanismos económicos que faciliten compensar servicios ambientales para el mantenimiento de la cobertura vegetal, plantas de paramo montes y bosques como elementos bióticos que permitan la regulación hídrica; manejo conservación, infiltración, recarga y enriquecimiento del agua que hoy requiere el Distrito".

<sup>10</sup> Valor calculado basado en los costos de ejecución establecidos por la Secretaria Distrital de Ambiente para los Planes de Manejo Recuperación o Restauración Ambiental PMRRA de 37,3 Hectáreas, cuyo valor fue de \$ 444.251.501,6 por hectárea en promedio por lo que considerando que el total de hectáreas sin Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental –PMRRA, en el Distrito es de 207,37, tenemos que su implementación puede ascender a \$ 92.093.336.286 millones de pesos. Se hace la salvedad de que en las diversas zonas extractivas de la sabana objeto de los planes antes mencionados las condiciones pueden variar de acuerdo al tipo y grado de afectación por el agua, suelo, subsuelo, paisaje y otros o por las condiciones geológicas y grado de afectación del terreno intervenido.

domésticas e industriales, que lo impactan por cuenta de las aguas usadas domésticas urbanas y los residuos líquidos industriales o mineros eliminados.

Como corolario de lo expuesto, para lograr el adecuado cumplimiento de la sentencia, es necesario que desde la misma Alcaldía Mayor se esquematice y formalice la asignación específica de las órdenes, según las entidades a las que les corresponda actuar en el Distrito Capital; lo anterior para que se precise por cada orden judicial, las entidades que tienen a cargo la materialización del cumplimiento efectivo de la sentencia, definiendo de paso las medidas administrativas, presupuestales y de otros órdenes, a que haya lugar para tales efectos, con fundamento en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Se requiere que en el Distrito Capital esté definido de manera expresa, y no infiriendo por misionalidad, cuáles son las entidades que deben dar cumplimiento a la sentencia, qué órdenes les corresponde atender según sea el caso y los respectivos tiempos para tales efectos.

#### **En relación con el desempeño del Control Fiscal Interno por parte del IDIGER:**

En desarrollo del ejercicio auditor, se ha establecido un ineficiente desempeño en el Control Fiscal Interno en relación con el tema auditado, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias:

- Falta de controles en el cumplimiento del marco normativo que regula la contratación estatal, teniendo en cuenta que no se cumple el principio de planeación y no surte el seguimiento pertinente para materializar los objetos que dan origen a los procesos contractuales.
- Deficiente seguimiento para garantizar que la sentencia judicial relacionada con el río Bogotá se cumpla de manera efectiva.

Se tiene entonces que la gestión del IDIGER en relación con el efectivo cumplimiento de las órdenes establecidas en la sentencia judicial correspondiente al río Bogotá, presenta circunstancias de inadecuada gestión en los distintos ámbitos de la función institucional que en ese contexto corresponde desarrollar, lo cual evidencia las debilidades que presenta el control fiscal interno frente a los aspectos descritos.

Una vez analizada la respuesta que fue radicada por el sujeto de control en forma extemporánea, respecto del informe preliminar, se establecieron dos hallazgos administrativos, de los cuales uno tiene presunta incidencia disciplinaria, los cuales

se detallan en los Resultados de la Auditoría y en el Cuadro 5.1 de Tipificación de Hallazgos contenido en el anexo del presente informe.

## PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF– dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la Ley 42 de 1993.

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

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

Atentamente,



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

Revisó: Henry León Torres – Subdirector Fiscalización Ambiente  
Luis Hernando Gómez Gómez – Gerente 039-01  
Elaboró: Equipo Auditor

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

El Consejo de Estado en la sentencia No. 0479-01 de segunda instancia del 28 de marzo de 2014, específicamente en la Orden 4.76, instó a las Contralorías General de la República, Departamental y Distrital, a ejercer el correspondiente control de los recursos destinados a la gestión integral de la cuenca del Río Bogotá.

Lo antes mencionado, con ocasión de las acciones populares interpuestas hace 23 años, por el señor Gustavo Moya Ángel y otros, las cuales dieron origen a que el Consejo de Estado en Sentencia de Segunda Instancia No. 90479-01 del 28 de marzo de 2014, otorgara un plazo perentorio de 3 años, para ejecutar 87 Órdenes que involucran acciones por parte del Distrito Capital, a 19 entidades de orden nacional y 45 municipios de Cundinamarca que conforman la cuenca desde su nacimiento en el páramo de Guacheneque en el municipio de Villa pinzón, hasta su desembocadura en el Río Magdalena en Girardot. Adicionalmente, declara responsables por acción o por omisión de la contaminación, a los habitantes de la cuenca, a algunas empresas privadas que han efectuado descargas de aguas residuales a través de los años en el río, entidades nacionales, municipios y entidades de orden distrital.

Las acciones populares<sup>11</sup> interpuestas en términos generales, estaban encaminadas a la descontaminación, recuperación y conservación del Río Bogotá y sus afluentes.

El Fallo determinó el plan de descontaminación del río, el cual incluye obras hidráulicas con un costo estimado de seis billones de pesos; requirió a los involucrados para que realice una labor en la que exista una debida articulación interinstitucional y la integración de instrumentos de gestión, planeación, financiación y monitoreo; ordenó la creación del Fondo Común de Cofinanciamiento - FOCOF, el cual no ha sido creado por cuanto la existencia del mismo depende de una ley de la República, tal y como lo ha dispuesto la jurisprudencia del Consejo de Estado. Por lo tanto, depende de la Gerencia de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá - GCH el trámite de su creación, tal como lo dispone la parte motiva de la sentencia.

---

<sup>11</sup> Expediente del Consejo de Estado No. 25000-23-27-000-2001-0479-01, donde se resolvieron las Acciones Populares Nos. 2000-0428, 2001-0122, 2001-0343, siendo actores de las Acciones Populares el Señor GUSTAVO MOYA ÁNGEL Y OTROS.

Ante la inexistencia del FOCOF, las inversiones que se han realizado para el cumplimiento de la sentencia, hacen parte de los recursos económicos destinados al cumplimiento de los proyectos y metas que se incorporan en los Planes de Desarrollo del Distrito Capital.

Por lo antes citado, los aspectos a auditar serán focalizados en particular a evaluar los contratos y/o convenios suscritos por la SDA y el IDIGER-FONDIGER, como sujetos de control de esta Sectorial, con el fin de establecer el destino y los resultados de los productos obtenidos conforme al objeto y obligaciones señaladas en los mismos, de tal manera que se pueda identificar la gestión adelantada y los beneficios logrados por las entidades, acorde a lo previsto en la sentencia, mediante un ejercicio de vigilancia y control a la gestión fiscal de los recursos invertidos por el Distrito Capital en la cuenca media del Río Bogotá; así como a determinar si durante las vigencias examinadas, la gestión de los recursos públicos puestos a disposición de la SDA y el IDIGER-FONDIGER, se realizó cumpliendo los principios de eficacia y eficiencia.

## 2.1 IDENTIFICACIÓN DE LA MUESTRA DE AUDITORÍA

### 2.1.1 Muestra Gestión Contractual

De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA mediante Radicado N° 2016EE140513 de fecha 16 de agosto de 2016, para el cumplimiento del fallo de segunda instancia del Honorable Consejo de Estado en la Acción Popular No. 0479-01, de fecha 28 de marzo de 2014, se tiene que la entidad ha celebrado 23 contratos durante el período evaluado.

En lo relacionado con el IDIGER-FONDIGER, mediante el oficio 2016EE9107 del 12 de agosto de 2016, en respuesta a la solicitud de información respecto del seguimiento de la Sentencia Río Bogotá, D.C., radicado ante la Contraloría de Bogotá con el número 1-2016-16511 del 2016-08-12, la entidad informó de la celebración de un solo contrato, que suscribió para efectos del cumplimiento de las respectivas órdenes.

Teniendo en cuenta la importancia e impacto de estos contratos en el cumplimiento de las respectivas órdenes judiciales impartidas en la sentencia, se decidió evaluar los 24 contratos suscritos por las entidades auditadas, frente al impacto en el cumplimiento de la sentencia en comento. En ese orden de ideas, se determinó como muestra los 24 contratos, de los cuales 23 corresponden a la SDA por valor de \$11.339.560.535, y 1 al IDIGER por valor de \$2.940.000.000, los cuales se relacionan a continuación:

**CUADRO 2**  
**RELACIÓN DE CONTRATOS RELACIONADOS CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS**  
**ORDENES CONSEJO DE ESTADO N°. 0479-01 DE SEGUNDA INSTANCIA DEL 28 DE**  
**MARZO DEL 2014 SOBRE EL RÍO BOGOTÁ A CARGO DEL LA SDA Y EL IDIGER-**  
**FONDIGER**

Valor en pesos

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Justificación de la selección del contrato
SDA-1303 de 2015	821-179	Convenio de Cooperación	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y económicos para fortalecer el proceso de recuperación integral mediante acciones operativas de las quebradas padre de Jesús, mochón del diablo y san bruno perteneciente a cuenca del Río Fucha.	410.153.217	Orden No. 4.23
SDA-1311 de 2015	821-179	Convenio de Asociación	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar y mantener procesos de restauración ecológica participativa de los espacios del agua y áreas de interés ambiental, mediante la formación de vigías de restauración, como parte del esquema de recuperación integral de los espacios del agua y el suelo de protección en el Distrito Capital.	\$858.421.603	Orden No. 4.23
SDA- 1451 de 2015	821-182	Contrato de Obra	Realizar el mantenimiento y monitoreo de procesos de restauración ecológica realizados por la Secretaria Distrital de Ambiente y ubicados en el sistema hídrico y orográfico del Distrito Capital	\$253.095.000	Orden No. 4.23
SDA-1525 de 2014	821-179-182	Convenio de Asociación	Aunar recursos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar acciones de manejo y mantenimiento para la restauración y conservación de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del distrito capital, mediante la formación de vigías del agua.	\$1.630.246.043	Orden No. 4.24
SDA-1478 de 2014	821-182	Convenio de Asociación	Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para el mantenimiento y recuperación de los ecosistemas en las áreas protegidas y de interés ambiental del distrito capital, administradas por la SDA, mediante la formación de promotores ambientales.	\$736.278.313	Orden No. 4.24
SDA-1374 de 2014	821-182	Convenio de Asociación	Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para desarrollar acciones socioambientales, en el suelo de protección por riesgo de las localidades Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar.	\$584.100.600	Orden No. 4.24



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Justificación de la selección del contrato
SDA-1526 de 2014	821-182	Convenio de Asociación	Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para ejecutar labores de mitigación de incendios forestales, manejo adaptativo e investigación en áreas invadidas por retamo en el Distrito Capital.	\$848.516.000	Orden No. 4.24
SDA-1346 de 2015	821-182	Convenio de Asociación	Aunar recursos técnicos, financieros y humanos, para desarrollar acciones socioambientales en algunos sectores del suelo de protección por riesgo de la localidad de Ciudad Bolívar.	\$548.354.167	Orden No. 4.24
SDA-1344 de 2015	821-182	Convenio de Asociación	Aunar recursos técnicos, financieros y humanos, para desarrollar acciones socioambientales en corredores ecológicos y zonas declaradas como suelo de protección por riesgo en la localidad Rafael Uribe Uribe.	\$556.387.826	Orden No. 4.24
SDA-1309 de 2013	821-179	Convenio de Asociación celebrado entre: SDA, IDIGER Y CVP	Estructurar un programa de incentivos tipo pago por servicios ambientales para la ruralidad del Distrito.	\$412.000.000	Orden No. 4.25
SDA-1313 de 2015	821-182	Convenio de Asociación	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y económicos para implementar una prueba piloto que permita validar el programa de incentivos a la conservación tipo pago por servicios ambientales - PSA - diseñado para la ruralidad del distrito, y dar inicio a las acciones para su sostenibilidad.	\$402.513.080	Orden No. 4.25
SDA-1514 de 2014	821-179-180	Contrato de suministros	Suministro de insumos para la ejecución de proyectos de restauración, rehabilitación y/o recuperación ecológica que adelanta la Secretaría Distrital de Ambiente en el D.C.	\$166.159.600	Orden No. 4.25
SDA-1516 de 2014	821-179	Contrato de suministros	Suministro de insumos para la ejecución de proyectos de restauración, rehabilitación y/o recuperación ecológica que adelanta la Secretaría Distrital de Ambiente en el D.C.	\$306.684.251	Orden No. 4.25
SDA-1151 de 2014	821-179-183	Contrato de prestación de servicios	Establecer acciones para el afianzamiento del modelo de gestión ambiental orientada a la reconversión productiva y recuperación ambiental de áreas prioritarias rural y áreas abastecedoras de acueductos veredales de la cuenca del Tunjuelo.	\$997.524.788	Orden No. 4.25
SDA-1396 de 2015	821-179	Contrato de Servicios	Afianzar el modelo de ocupación campesina mediante la implementación de acciones de reconversión productiva y de recuperación ambiental de los espacios de agua en la cuenca del Tunjuelo	\$486.936.000	Orden No. 4.25
SDA-1411 de 2015	821-182	Contrato de Consultoría	Identificar e inventariar las áreas de humedales urbanos y zonas de amortiguación de crecientes en el perímetro urbano del distrito capital y en la ruralidad de la localidad de Suba.	\$135.495.000	Orden No. 4.27



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

No. Contrato	No. Proyecto	Tipo de contrato	Objeto	Valor en pesos	Justificación de la selección del contrato
SDA-1431 de 2015	821-179	Contrato de Prestación de Servicios	Recolección, transporte, clasificación, y disposición final de hasta 2400 m3 de residuos de construcción y demolición (RCD) y otros residuos sólidos dispuestos ilegalmente en el parque distrital de Humedal Jaboque.	\$160.576.295	Orden No. 4.27
SDA-1412 de 2015	821-179	Contrato de Compra Venta	Adquisición de equipos técnicos para desarrollar el monitoreo de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos en las áreas protegidas del Distrito Capital y otras áreas de interés ambiental.	\$11.000.000	Orden No. 4.27
SDA-No. 438 de 2015	820-178	Contrato de Prestación de Servicios Profesionales	"prestar los servicios profesionales para evaluar, concepcionar y orientar las actividades de evaluación, control y seguimiento a establecimientos que generan vertimientos que afectan la calidad del recurso hídrico en el perímetro urbano del distrito capital".	\$ 12.360.000	Orden No. 4.27
SDA-No. 914 de 2014	820-178	Contrato de Prestación de Servicios	Ejecutar el monitoreo a la calidad del recurso hídrico de la ciudad de Bogotá y de los efluentes de sectores productivos y de servicios.	560.363.464	Orden No. 4.58
SDA-No. 1355 del 2 de julio de 2015	820-178	Contrato de Prestación de Servicios	ejecutar programas de monitoreo a la calidad y cantidad del agua de los cuerpos hídricos de la ciudad de Bogotá y de vertimientos a: fuentes superficiales y generados por establecimientos industriales, comerciales y de servicios al sistema de alcantarillado público".	\$ 590.755.288	Orden No. 4.58
SDA-1452 de 2015	844-235	Convenio ONU-HABITAT	Realizar un estudio con el análisis tecnológico y de ecoeficiencia, así como ambiental y urbanístico para definir los lineamientos necesarios para el desarrollo del parque industrial ecoeficiente de San Benito-PIESB.	261.000.000	Orden No. 4.63
SDA-1425 de 2015	821-179	Contrato de Consultoría	Realizar el levantamiento topográfico, estudios de títulos y diagnóstico socioeconómico de los predios que se encuentran en el sector "La Cuchilla El Gavilán" del Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes para adelantar los procesos de gestión de suelo y adquisición de predios por motivos de utilidad pública e interés general.	410.640.000	
IDIGER - FONDIGER					
(IDIGER-FONDIGER)486 - 2014	789-201	Contrato de Compraventa	Adquirir a título de compra, instalación y puesta en servicio de un sistema de radar meteorológico doppler, de doble polarización en banda x, para el fortalecimiento de la gestión de riesgos y cambio climático en el Distrito Capital"	2.940.000.000	Literal i, de la Orden 4.25

Fuente: Oficio SDA N° 2016EE140513 de fecha 16 de agosto de 2016 y Oficio IDIGER-FONDIGER, Radicado No. 2016EE9107 del 12 de agosto de 2016.

2.1.2 Muestra para la evaluación a la gestión y resultados de la SDA y el IDIGER, en cumplimiento de las órdenes de la Sentencia, relacionadas con el saneamiento y mejoramiento de la cuenca media del Río Bogotá.

Para el cumplimiento de las respectivas órdenes, la sentencia otorga plazos de atención inmediata y otros comprendidos entre tres, seis, nueve, doce, veinticuatro meses y tres años. Por lo anterior, se determinó evaluar la gestión realizada por la SDA y el IDIGER, frente a las actuaciones realizadas por esas entidades a fin de dar cumplimiento a las diferentes órdenes de la sentencia, dentro de los plazos referidos.

**CUADRO 3**  
**MUESTRA DE LAS ÓRDENES DE LA SENTENCIA PARA EVALUACIÓN Y CONTROL DE LOS RECURSOS DESTINADOS, POR LA SDA Y EL IDIGER, A LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA CUENCA DEL RÍO BOGOTÁ.**

ITEM	FALLO	RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO DE LA ACCIÓN
1	<b>4.19.</b> ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adopten en sus microcuencas los respectivos planes de manejo ambiental, de acuerdo con el Decreto 1640 de 2012.	Distrito Capital, Entes Territoriales.  SDA
2	<b>4.21.</b> ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realicen, revisen y/o ajusten los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV.	Distrito Capital, Entes Territoriales.  EAAB-ESP, SDA
3	<b>4.22.</b> ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realicen, revisen y/o ajusten los Planes de Gestión Integrada de Residuos Sólidos - PGIRS.	Distrito Capital, Entes Territoriales.  UAESP, SDA
4	<b>4.23.</b> ORDÉNASE a la CAR y a todos y cada uno de los entes territoriales que hacen parte de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, identifiquen e inventarién las áreas de manejo a las cuales hace referencia el Código de Recursos Naturales – Decreto 2811 de 1974 y las zonas de protección especial tales como páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos que se encuentren en su jurisdicción y de manera inmediata adopten las medidas necesarias para la protección conservación y vigilancia de las mismas.  En especial:  4.23. ii. ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adopten las medidas de protección y conservación de los nacimientos de agua que se encuentren en el corredor ambiental de la zona oriental de Bogotá.	Distrito Capital, CAR  SDA
5	<b>4.24.</b> ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, identifiquen e inventarién las zonas donde se necesita iniciar proceso de reforestación protectora mediante la siembra de especies nativas colombianas y el cuidado de éstas. Precluido este plazo y en el término máximo de tres (3) meses, pronuncien las áreas degradadas o potrerizadas, que necesitan con urgencia intervención para reforestación.  Término de manera inmediata, logrando progresivamente la recuperación y mantenimiento de todas ellas.	CAR, Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital, Entes Territoriales.  SDA
6	<b>4.25.</b> ORDÉNASE Al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital, a la CAR y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por los servicios ambientales, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, artículo 108, Ley 1450 de 2011, artículo 210 y el Decreto reglamentario 953 de 2013.  Así mismo, ORDÉNASE al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital y a los entes territoriales que hacen parte de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, apropiarse de manera inmediata un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos corrientes para la adquisición y mantenimiento de dichas zonas o para financiar esquemas de pago por servicios ambientales.	CAR, Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital, Entes Territoriales.  SDA



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ITEM	FALLO	RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO DE LA ACCIÓN
	<p>ORDÉNASE al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital y a la CAR, para que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, identifiquen, delimiten y prioricen las áreas de importancia estratégica, con base en la información contenida en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, planes de manejo ambiental acuíferos o en otros instrumentos de planificación ambiental relacionados con el recurso hídrico. Lo anterior debe contar con el aval del CECH y GCH.</p>	
7	<p><b>4.26.</b> ORDÉNASE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, al ANLA, al Distrito Capital, a la CAR y a los entes territoriales, en los casos en que hayan sido delegados por la respectiva autoridad ambiental, para que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) meses contados a partir de la expedición del acto administrativo (delimitación de las zonas excluidas de minería), adelante los correspondientes procesos administrativos dirigidos a revocar o suspender las licencias, títulos, permisos, autorizaciones o concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente en las zonas de exclusión, o cuando se establezca el incumplimiento de las condiciones o exigencia de acuerdo con los actos de expedición.</p> <p>Igualmente,</p> <p>ORDÉNASE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, al ANLA, al Distrito Capital, a la CAR y a los entes territoriales, en los casos en que hayan sido delegados por la respectiva autoridad ambiental, para que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la expedición del acto administrativo (delimitación de las zonas excluidas de minería), exijan de los particulares o entes públicos o privados a los que se le haya otorgado las licencias ambientales, autorizaciones, permisos o concesiones a cielo abierto o en una zona específica, declarado responsable, la indemnización, restauración o sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido por cuenta de los beneficiarios de dichos títulos, permisos, licencias o concesiones.</p> <p>De otro lado,</p> <p>ORDÉNASE al Distrito Capital y a la CAR en su respectiva jurisdicción y en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, que en el término perentorio e improrrogable de nueve (9) meses, contados a partir de la expedición del acto administrativo referido, realice el inventario de Pasivos Ambientales Mineros - PAM con el objeto de adelantar los procesos administrativos y judiciales correspondientes.</p> <p>Finalmente,</p> <p>ORDÉNASE al Distrito Capital y a la CAR en el ámbito de su jurisdicción y en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y de Trabajo, que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses, contados a partir de la expedición del acto administrativo plurimencionado, incorporen en los proyectos mineros legales de la región a los integrantes de las familias con necesidades básicas insatisfechas que derivan su subsistencia de dicha actividad, o proyectos socioeconómicos de acuerdo con la caracterización que de ellos se realice. Cada 6 meses se debe reportar al CECH y GCH, las actividades realizadas.</p>	<p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, Distrito Capital, CAR, Entes Territoriales.</p> <p>SDA</p>
8	<p><b>4.27.</b> ORDÉNASE al Distrito Capital y a la CAR, que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia i) identifique, inventarién y delimiten todos y cada uno de los humedales y zonas de amortiguación de crecientes en su respectiva jurisdicción, adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de su estructura y función como ecosistemas, y propender por su aprovechamiento y uso sostenible; ii) Adopten las medidas necesarias para el restablecimiento de su estructura y función como ecosistema; iii) Propendan por su aprovechamiento y uso sostenible.</p> <p>Igualmente, ORDÉNASE a la CAR y a los entes territoriales aferentes al Río Bogotá, término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, elaboren un plan de recuperación restauración y manejo de los ríos y quebradas que hacen parte de la cuenca del río Bogotá, el cual será incluido en el respectivo plan de desarrollo con los recursos financieros necesarios. Cada 6 meses se debe reportar al CECH y GCH, las actividades realizadas.</p>	<p>Distrito Capital, Entes Territoriales y CAR.</p> <p>SDA</p>
9	<p><b>4.33.</b> ORDÉNASE a la CAR, al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital y a los entes territoriales aferentes al Río Bogotá, promover de manera inmediata el uso eficiente y de ahorro del agua como elemento integrante y preponderante para la conservación y protección de los procesos hidrológicos, ecosistémicos y de biodiversidad.</p> <p>La CAR, el Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital y los entes territoriales aferentes al Río Bogotá, deberán reportar semestralmente al CECH y GCH, las actividades que realicen.</p>	<p>CAR, Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital y Entes Territoriales.</p> <p>SDA</p>
10	<p><b>4.34.</b> ORDÉNASE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y al Distrito Capital que de manera inmediata implementen todas y cada una de las medidas necesarias para el adecuado manejo de las microcuencas y regulación hídrica para los fines anteriores.</p>	<p>CAR y Distrito Capital.</p> <p>SDA.</p>
11	<p><b>4.42.</b> ORDÉNASE a la CAR, al Distrito Capital - SDA y EAAB, que de manera inmediata den cumplimiento a las obligaciones asumidas en el Convenio interadministrativo 171 del 26 de junio de 2007, cuyo objeto es aunar esfuerzos para contribuir al logro del saneamiento del Río Bogotá.</p>	<p>CAR, Distrito Capital- SDA y EAAB.</p> <p>SDA</p>
12	<p><b>4.49.</b> ORDÉNASE al Distrito Capital - SDA y a la CAR, que de manera inmediata den cumplimiento al Convenio de Cooperación de mayo de 2013, cuyo objeto es aunar esfuerzos para adelantar acciones conjuntas de articulación, planeación, gestión, control, protección, conservación y recuperación del medio ambiente en el marco de sus competencias.</p>	<p>Distrito Capital- SDA y CAR.</p> <p>SDA</p>

ITEM	FALLO	RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO DE LA ACCIÓN
13	<p><b>4.58.</b> <b>ORDÉNASE</b> a la CAR, al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital y a los Entes territoriales de la cuenca aferente del Río Bogotá, que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adopten todas y cada una de las medidas administrativas y económicas relacionadas con el incremento de operativos de control, de muestreo y contra-muestreo de la actividad industrial y agropecuana de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.</p> <p>Dichos entes deberán reportar semestralmente al CECH, posteriormente a la GCH, las actividades que realicen.</p>	<p>CAR, Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital Y Entes territoriales de la cuenca aferente del Río Bogotá.</p> <p>SDA</p>
14	<p><b>4.59.</b> <b>ORDÉNASE</b> a la CAR, al Distrito Capital en coordinación con el DANE y Cámaras de Comercio, que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, actualicen el censo de las empresas y personas que realicen actividades industriales con información de procesos productivos, caracterización de vertimientos y sistemas de tratamiento en la fuente.</p>	<p>CAR, Distrito Capital, Coordinación con el DANE, Cámaras de Comercio.</p> <p>SDA</p>
15	<p><b>4.63.</b> <b>ORDÉNASE</b> a la CAR, al Departamento de Cundinamarca y a los Municipios de Villapinzon y Chocontá, que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, cofinancien con los particulares y empresas curtidoras que operan en la región, la construcción y puesta en funcionamiento del Parque Ecoeficiente Industrial de las curtiembres en el lote de terreno que para tal fin ha sido adquirido por la autoridad ambiental.</p> <p><b>ORDÉNASE</b> al Distrito Capital que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, cofinancien con los particulares y empresas curtidoras que operan en el Distrito, la construcción y puesta en funcionamiento del Parque Ecoeficiente Industrial de las curtiembres de San Benito.</p>	<p>CAR, Departamento de Cundinamarca- Municipio de Villapinzon y Municipio de Chocontá.</p> <p>Distrito Capital.</p> <p>SDA</p>
16	<p><b>4.64.</b> <b>ORDÉNASE</b> a la CAR y al Distrito Capital - SDA, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación - Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente y la Policía Ambiental y Ecológica, incrementar de manera inmediata los operativos en los Municipios de Villapinzon, Chocontá y el Barrio San Benito, los cuales deben estar dirigidos a evitar las descargas clandestinas, que hacen aquellas personas y/o empresas que no cuentan con autorizaciones, permisos y/o licencias que no cumplen con las exigencias en ellas contenidas.</p> <p><b>ORDÉNASE</b> a la CAR y al Distrito Capital - SDA y al Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Sena, capacitar y reubicar laboralmente, en cuanto fuere posible, a las personas que dejan la actividad de las curtiembres.</p>	<p>CAR, Distrito Capital, Fiscalía General de la Nación - Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente y la Policía Ambiental y Ecológica</p> <p>CAR, Distrito Capital- SDA, Ministerio del Trabajo y Sena.</p> <p>SDA-</p>
16	<p><b>4.69.</b> <b>ORDÉNASE</b> a la CAR, al Departamento de Cundinamarca y al Distrito Capital, que de manera inmediata adopten el Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental como herramienta para la realización de una gestión eficiente y eficaz, orientada a la sostenibilidad ambiental, bajo los parámetros señalados en la parte motiva.</p>	<p>CAR, Departamento de Cundinamarca y Distrito Capital.</p> <p>SDA</p>
18	<p><b>4.70.</b> <b>ORDÉNASE</b> a la CAR, al Distrito Capital y a los Municipios de Villapinzon y Chocontá que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, incorporen el Programa Nacional de Producción más Limpia, en el sector productivo de la región.</p> <p><b>ORDÉNASE</b> al Distrito Capital adoptar en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, las medidas para el mejoramiento del desempeño ambiental de las curtiembres con el apoyo del programa de la ventanilla ambiental ACERCAR - Asistencia Técnica Ambiental para la Pequeña y Mediana Empresa.</p> <p>El plan de implementación deberá ser comunicado al CECH y posteriormente a la GCH, semestralmente.</p>	<p>CAR, Distrito Capital, Municipio de Villapinzón, Municipio de Chocontá.</p> <p>SDA</p>
19	<p><b>4.72.</b> <b>ORDÉNASE</b> a la CAR, al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital, a los entes territoriales aferentes al Río Bogotá y a todos los habitantes de la Cuenca Hidrográfica, realizar jornadas cívicas para conmemorar el día mundial del agua que se celebra el 22 de marzo, tales como la limpieza de rondas, siembras de árboles, ciclo paseos, exposiciones y, en general actividades lúdicas, ambientales y ecológicas que involucren a los niños y jóvenes.</p>	<p>CAR, Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital, Entes Territoriales aferentes al Río Bogotá y Todos los Habitantes de la Cuenca Hidrográfica.</p> <p>SDA</p>
20	<p><b>4.73.</b> <b>ORDÉNASE</b> al CECH y al GCH</p> <p><b>ORDÉNASE</b> a las autoridades ambientales y a los entes territoriales aferentes al Río Bogotá reportar los datos e información necesaria para la obtención de los índices correspondientes de acuerdo con el sistema de indicadores antes referidos (indicadores para medir el grado de avance en el cumplimiento de esta decisión y en general, de todas y cada una de las actividades para la gestión integral de la cuenca hidrográfica).</p>	<p>CECH, GCH, Autoridades ambientales y Entes territoriales aferentes al Río Bogotá.</p> <p>SDA</p>
21	<p><b>4.74.</b> <b>ORDÉNASE</b> a la CAR al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital, a los entes territoriales aferentes al Río Bogotá y a todos los habitantes de la Cuenca Hidrográfica, realizar jornadas cívicas para conmemorar el día mundial del agua que se celebra el 22 de marzo, tales como la limpieza de rondas, siembras de árboles, ciclo paseos, exposiciones y, en general actividades lúdicas, ambientales y ecológicas que involucren a los niños y jóvenes.</p>	<p>CAR, Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital, Entes territoriales aferentes al Río Bogotá y Todos los Habitantes de la Cuenca Hidrográfica.</p> <p>SDA</p>
22	<p><b>ORDENES DE PRIMERA INSTANCIA</b></p> <p>Artículo 3. Literal d) En el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, el MVADT, LA CAR y el DAMA y los municipios (en los casos en que hayan sido delegados por la respectiva autoridad ambiental - art. 54 y 55 Ley 99/93-)</p>	<p>SDA, CAR, DAMA, Municipios, MAVDT</p> <p>SDA</p>



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ. D.C.

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

ITEM	FALLO	RESPONSABLES DEL CUMPLIMIENTO DE LA ACCIÓN
	Deberán proceder a adelantar los procesos administrativos tendientes a revocar, las licencias ambientales, los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente cuando quiera que no se estén acatando las condiciones y exigencias en ellos establecidas o no se estén cumpliendo de acuerdo con los términos definidos en el acto de su expedición.	
23	Artículo 3 literal e) Dentro del término de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia el MAVDT, la CAR y el DAMA y los municipios deberán iniciar <u>todas las diligencias</u> tendientes a exigir de os particulares o entes públicos o privados a los que se les haya otorgado las licencias ambientales, autorizaciones, permisos o licencias, y en su caso haciendo efectiva la garantía de la póliza de seguro constituida para tales efectos; quienes deberán proceder a la respectiva restauración dentro del término máximo de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha en que sean requeridos.(...)	SDA, CAR, DAMA, Municipios y MAVDT.  SDA
24	Artículo 3 literal x) Todos los entes involucrados en la presente acción deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto 6.5.4.7. respecto a la autorización por la MESA REGIONAL DE LA CUENTA DEL RIO BOGOTÁ Distrito Capital, Departamento de Cundinamarca y del Tribunal para adelantar nuevas investigaciones teniendo en cuenta la innovación tecnológica que se presente y que contribuya al saneamiento del RIO BOGOTÁ y del EMBALSE DEL MUÑA.	TODOS LOS ENTES INVOLUCRADOS EN LA SENTENCIA.  SDA
25	literal i) del numeral Tercero de la Sentencia de primera instancia del 25 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se estableció:  <i>"j) Creación de una sola red Hidrometeorológica y estación de monitoreo de las aguas, en la forma prescrita en el punto 6.5.3. de la parte motiva, direccionadas por el INSTITUTO DE HIDROLOGÍA METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES y alimentada con las bases de datos de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE DE BOGOTÁ para toda el área de la CUENCA DEL RÍO BOGOTÁ Y DE SUS AFLUENTES, con la constitución de un Fondo Común Económico y con el aporte de los recursos que para tales efectos dispongan en sus presupuestos, como los demás de todas las entidades involucradas en este proceso, quienes para tal efecto deberán contribuir en una cuota parte, en todo caso para optimizar el cumplimiento de dicha función y economizar los recursos, en la proporción que señalen las autoridades ambientales (si a así lo disponen) de común acuerdo con estos; a falta de acuerdo el tribunal definirá dicho aspecto."</i>	INSTITUTO DE HIDROLOGÍA METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE DE BOGOTÁ  IDIGER - FONDIGER

Fuente: Sentencias Rio Bogotá Primera y Segunda Instancia.

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

La presente auditoría de desempeño tiene por objeto ejercer el “Control fiscal a los recursos destinados a la gestión integral de la cuenca media del Río Bogotá en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado N°. 0479-01 de segunda instancia del 28 de marzo del 2014”, en el período comprendido entre el 14 de agosto de 2014 a 30 de junio de 2016, en virtud de lo cual el ejercicio auditor refleja los resultados de la evaluación sobre la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER - Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – FONDIGER, a efectos de establecer el avance de la inversión realizada, a través de convenios y contratos celebrados por las entidades, así como, los resultados obtenidos con su ejecución.

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

Así mismo, el ejercicio auditor refleja el grado de cumplimiento de la gestión administrativa correspondiente, para atender las órdenes establecidas por el Honorable Consejo de Estado en la Sentencia No. 0479-01, de segunda instancia, del 28 de marzo de 2014.

#### 3.1 GESTIÓN CONTRACTUAL

##### 3.1.1. Respecto de los contratos suscritos por la SDA.

*3.1.1.1. Hallazgo administrativo por reportar como herramientas para el cumplimiento de la sentencia, contratos cuyos estudios previos no se proyectaron en atención a determinada orden de la misma.*

Evaluados los siguientes contratos, los cuales según la SDA apuntan al cumplimiento de la sentencia, no se encuentra, conforme a los estudios previos y la justificación de la necesidad, que ellos fueran suscritos en atención a orden alguna.

Los contratos son los siguientes:

- Contrato 1431 de 2015, celebrado para recoger escombros en el humedal de Jaboque el cual si bien tiene que ver con el desarrollo de una labor para mitigar los efectos negativos de este tipo de residuos en el ecosistema, en ningún momento se celebró en virtud del cumplimiento de la Orden 4.27.

- Convenio de Cooperación 1303 de 2015, celebrado con la fundación Alma cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y económicos para fortalecer el proceso de recuperación integral mediante acciones operativas de las quebradas Padre de Jesús, Mochón del Diablo y San Bruno perteneciente a cuenca del río Fucha.”*
- Convenio de Asociación 1311 de 2015, celebrado con la Corporación Ambiental Empresarial CAEM cuyo objeto fue *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar y mantener procesos de restauración ecológica participativa de los espacios del agua y áreas de interés ambiental, mediante la formación de vigías de restauración, como parte del esquema de recuperación integral de los espacios del agua y el suelo de protección en el Distrito Capital.”*
- Convenio de Asociación 1526 de 2014, celebrado con la corporación Ecofondo cuyo objeto fue *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para ejecutar labores de mitigación de incendios forestales, manejo adaptativo e investigación en áreas invadidas por retamo en el Distrito Capital.”*
- Contrato de suministro 1514 de 2014, con Agrosuministros de Colombia cuyo objeto fue el *“Suministro de insumos para la ejecución de proyectos de restauración, rehabilitación y/o recuperación ecológica que adelanta la Secretaría Distrital de Ambiente en el D.C.”*
- Contrato de suministro 1516 de 2014, con Concentrados el Rancho, cuyo objeto fue el *“Suministro de insumos para la ejecución de proyectos de restauración, rehabilitación y/o recuperación ecológica que adelanta la Secretaría Distrital de Ambiente en el D.C.”*
- Convenio interadministrativo No. 1344 de 2015, suscrito entre la SDA, la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe en Asocio con la corporación Investigativa del Medio Ambiente –, con el objeto de *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos, para desarrollar acciones socioambientales en corredores ecológicos y zonas declaradas como suelo de protección por riesgo en la Localidad Rafael Uribe Uribe”*.
- Contrato de Prestación de Servicios No. 1151 del 23 de septiembre de 2014, suscrito entre la SDA y el CONSORCIO ASOPROSABANAS BOGOTÁ, cuyo objeto consistió en *“Establecer Acciones para el Afianzamiento del Modelo de Gestión Ambiental Orientado a la Reconversión Productiva y Recuperación*

*Ambiental de Áreas Prioritarias Rurales y Áreas Abastecedoras de Acueductos Veredales de la Cuenca del Tunjuelo”.*

- Convenio de Asociación 1478 de 2014, celebrado con Funplaneco cuyo objeto fue *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para el mantenimiento y recuperación de los ecosistemas en las áreas protegidas y de interés ambiental del Distrito Capital, administradas por la SDA”.*
- Convenio de Asociación 1374 de 2014, celebrado con la corporación Ecofondo cuyo objeto fue *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para desarrollar acciones socioambientales, en el suelo de protección por riesgo de las localidades Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar”.*
- Convenio de Asociación 1346 de 2015, celebrado con la Unión Temporal Altos de la Estancia, cuyo objeto fue *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos, para desarrollar acciones socioambientales en algunos sectores del suelo de protección por riesgo de la localidad de Ciudad Bolívar”.*
- Convenio 1451 de 2015 celebrado entre la SDA y Ecoflora, con el objeto de *“Realizar el mantenimiento y monitoreo de procesos de restauración ecológica realizados por la SDA y ubicados en el sistema hídrico y orográfico del Distrito Capital”.*

Observa este Organismo de Control, que los estudios previos carecen de una tesis técnica que sustente la vinculación de los contratos citados con el cumplimiento de las órdenes de la sentencia del Consejo de Estado en relación con el Río Bogotá, pues ni en el objeto contractual, ni en el alcance del mismo, aparece la relación vinculante.

Lo anterior evidencia que la contratación informada por parte de la SDA, como herramienta para el cumplimiento de las órdenes de la sentencia, corresponden a la misionalidad de la entidad y no a un proyecto o estrategia de gestión orientados para tales efectos, puesto que por ninguna parte de los respectivos expedientes contractuales y la información allegada por la SDA al equipo auditor, aparecen las citadas órdenes judiciales como objeto de la contratación.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el radicado No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, por cuanto la entidad confirma que en los contratos y convenios reportados, no se enunció que los mismos se celebraron en cumplimiento a las órdenes de la sentencia del río Bogotá.

Señala la entidad que las acciones derivadas de esos contratos y convenios se orientan de todos modos al cumplimiento de la sentencia, en el marco de las funciones que le corresponde desarrollar.

Los contratos y convenios analizados en el ejercicio auditor, fueron precisamente los reportados por la entidad como herramientas para el cumplimiento de la sentencia. Sin perjuicio del análisis que se llevó a cabo de esas actuaciones frente al cumplimiento de las respectivas órdenes judiciales, lo que se puso de manifiesto en la observación, fue el hecho de informar que para el cumplimiento de la sentencia se habían celebrado contratos y convenios, que no tuvieron como fundamento una orden judicial específica para ser atendida a través de la contratación, de modo que se celebraron en desarrollo de la misionalidad de la entidad, y no en virtud de algún proyecto o estrategia de gestión orientados para tales efectos.

*3.1.1.2. Hallazgo administrativo por no incluir en los estudios previos un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría, en los casos previstos en la ley.*

- Contrato 1396 de 2015

En el numeral 2.2.5 de los estudios previos del proceso de Selección por Licitación Pública SDA-LP-049-2015, con ocasión del cual se suscribió el Contrato 1396 de 2015, se estableció que la supervisión será ejercida por el Subdirector de Ecosistemas y Ruralidad o la persona designada para tal fin.

El valor de la contratación prevista en el marco de la referida licitación pública correspondió a \$552.599.600 m/cte., en tanto que el valor adjudicado finalmente fue de \$486.936.000 m/cte. El monto previsto para la contratación superó al de la menor cuantía de la Secretaría Distrital de Ambiente para la vigencia 2015, lo cual imponía, al margen de la modalidad de selección determinada, incluir en los respectivos estudios previos un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría.

Dentro de los estudios previos de la Licitación Pública SDA-LP-049-2015, no se incluyó ese análisis o pronunciamiento sobre la necesidad o no de contar con interventoría.

Si bien en el numeral 2.2.5 de los estudios previos correspondientes al Contrato 1396 de 2015, se designó como supervisor al Subdirector de Ecosistemas y Ruralidad o la persona designada para tal fin, ello no excluía el análisis que debía efectuarse, respecto de la necesidad o no de contar con interventoría.

- Contrato 914 de 2014

El proceso de selección que dio origen al Contrato 914 de 2014, inicialmente correspondió a la Licitación Pública SDA-LP-003-2014, la cual se declaró desierta y en virtud del marco normativo correspondiente, se inició la Selección Abreviada SDA-SA-018-2014.

En el numeral 2.2.5 de los estudios previos del proceso de Selección Abreviada SDA-SA-018-2014, con ocasión del cual se suscribió el Contrato 914 de 2014, se estableció que la supervisión será ejercida por el Subdirector del Recurso Hídrico y del Suelo o la persona designada para tal fin.

El valor de la contratación prevista en el marco del referido proceso de selección correspondió a \$659.277.814 m/cte., en tanto que el valor adjudicado finalmente fue de \$560.363.464 m/cte. El monto previsto para la contratación superó al de la menor cuantía de la Secretaría Distrital de Ambiente para la vigencia 2015, lo cual imponía, al margen de la modalidad de selección determinada, incluir en los respectivos estudios previos un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría.

Dentro de los estudios previos de la Selección Abreviada SDA-SA-018-2014 no se incluyó ese análisis o pronunciamiento sobre la necesidad o no de contar con interventoría.

Si bien en el numeral 2.2.5 de los estudios previos correspondientes al Contrato 914 de 2014, se designó como supervisor al Subdirector del Recurso Hídrico y del Suelo o la persona designada para tal fin, ello no excluía el análisis que debía efectuarse, respecto de la necesidad o no de contar con interventoría.

De conformidad con lo dispuesto legalmente, es necesario que en los casos de contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se efectúe un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría.

La supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

La interventoría es el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realiza una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato supone conocimiento especializado en la

materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, puede contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. (art. 83 de la Ley 1474 de 2011)

En el Parágrafo 1º del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 se dispone lo siguiente:

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

El pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría, no es algo que se infiere o deduce con la designación del supervisor, sino que implica un estudio que determine si se requerirá o no una vigilancia externa, según la entidad cuente con la capacidad para asumir o no la respectiva supervisión.

Con base en ese pronunciamiento incluido en los estudios previos, es pertinente la designación del respectivo supervisor, cuando la entidad ha definido que cuenta con la capacidad para vigilar el contrato dentro de ese contexto.

Según lo expuesto, se tiene que en materia de la definición de la vigilancia y seguimiento de los contratos, la entidad no ha observado adecuadamente el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, y especialmente el parágrafo 1º del mismo, así como el artículo 209 de la Constitución Política.

Las circunstancias en cuestión, tienen origen en una inadecuada observancia del reglamento, para definir dentro de los estudios previos, la estructura de vigilancia y seguimiento que aplicará para el futuro contrato.

No se aplican integralmente las normas en la elaboración de los estudios previos, específicamente en la forma como se establece si el futuro contrato tendrá supervisión o requerirá de una vigilancia externa a través de interventoría. La entidad no tiene una adecuada estructura de esos aspectos en los estudios previos.

Ello evidencia una inadecuada identificación del mecanismo idóneo que se requerirá establecer desde los estudios previos, en relación con la vigilancia y seguimiento

del que deberá ser objeto el futuro contrato, lo cual impacta en la eficiencia, eficacia y economía que en tal ámbito debe operar.

Definir si el contrato requiere o no de interventoría, y la adecuada supervisión cuando se establece que ese es el mecanismo adecuado, no puede ser un aspecto meramente formal, porque puede comprometer la correcta vigilancia del contrato, lo cual debe obedecer a criterios técnicos debidamente analizados en ese contexto.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el radicado No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, por cuanto la entidad no justificó la falta de análisis sobre la necesidad de contar o no con interventoría, en los estudios previos de los contratos analizados.

La SDA focaliza los argumentos en el hecho de haber designado la supervisión, teniendo en cuenta el conocimiento y la experiencia correspondiente, con la vigilancia correcta en la ejecución del objeto contratado, pero lo que se cuestiona en este punto es la estructura de los estudios previos en relación con el tema de supervisión, en los contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad.

La sola designación del supervisor, no es lo que se dispone en el parágrafo 1º del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que en esa norma precisamente se pretende que la entidad analice la capacidad de asumir o no la respectiva supervisión, con el pronunciamiento que debe efectuarse, de conformidad con el referido artículo.

Como se indicó, el pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría, no es algo que se infiere o deduce con la designación del supervisor, sino que implica un análisis que determine si se requerirá o no una vigilancia externa, según la entidad cuente con la capacidad para asumir o no la respectiva supervisión. La citada disposición legal impone que la entidad se pronuncie sobre la necesidad de contar con interventoría, al margen de que como consecuencia de ese análisis concluya que será suficiente con la supervisión para vigilar el cumplimiento del futuro contrato.

Señala también la SDA en su respuesta: *"Adicionalmente, ratificamos que el mismo, obedece netamente a un criterio que debe ser evaluado en una auditoría de desempeño de contratación, no se ajusta a determinar como con la ejecución del contrato se aporta al cumplimiento de la Sentencia, identificando, como lo establece el mismo ente de control "la gestión adelantada y los beneficios logrados por las entidades, acorde a lo previsto en la sentencia"*.

En la misma respuesta de la SDA se establece lo siguiente: *“Finalmente, insistimos que la Contraloría no evaluó los logros y resultados obtenidos con la ejecución del contrato, ya que esto no se ve reflejado en el sustento de la observación, el cual va dirigido a un procedimiento netamente pre contractual.”*

Sobre el particular es necesario precisar que el tema analizado no restringe ni excluye la revisión de todos los aspectos que comporta un contrato o convenio, de modo que por ello se abordan las distintas fases que lo componen, es decir las etapas previa, de ejecución y de liquidación.

Los efectos de la gestión contractual frente a la sentencia, están abordados en los análisis del capítulo correspondiente al cumplimiento de las órdenes de la misma, lo cual no impide que se estudie cada contrato o convenio en su integridad.

*3.1.1.3. Hallazgo administrativo por la recurrente utilización de regímenes especiales, frente al carácter vinculante del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

Dentro del marco de la contratación que según la SDA ha sido prevista para el cumplimiento de la sentencia, se ha identificado la utilización recurrente de regímenes especiales.

Por ejemplo, la SDA reporta como instrumento para el cumplimiento de la Orden 4.24 de la sentencia de segunda instancia, a nivel de contratación, distintos convenios de asociación, en tanto que dentro de esa serie de actuaciones no señala algún contrato que se haya adelantado con base en el Estatuto General de Contratación en atención a esa orden judicial.

Esa situación se presenta de manera considerable frente a las distintas órdenes de la Sentencia del Consejo de Estado N°. 0479-01 del 28 de marzo del 2014, respecto de las cuales la SDA ha referido para efectos del respectivo cumplimiento y en materia de contratación, los siguientes convenios:

- Convenio de Asociación 1311 de 2015
- Convenio de Asociación 1525 de 2014
- Convenio de Asociación 1478 de 2014
- Convenio de Asociación 1374 de 2014
- Convenio de Asociación 1526 de 2014
- Convenio de Asociación 1346 de 2015
- Convenio de Asociación 1344 de 2015

- Convenio de Asociación 1309 de 2013
- Convenio de Asociación 1313 de 2015

Esos convenios se celebraron con fundamento en lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el cual dispone además que se observe el artículo 355 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto Nacional 777 de 1992 que por integración normativa aplica dentro ese contexto de contratación, y que son las normas tenidas en cuenta dentro de los respectivos estudios y documentos previos elaborados para el efecto por parte de la SDA.

En cada uno de esos convenios, no obran análisis técnicos en la etapa previa que determinen la conveniencia de su celebración, teniendo en cuenta que no se hicieron ponderaciones ni comparativos con los resultados que podrían obtenerse al aplicar las normas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Los estudios previos se focalizan en establecer la necesidad de la celebración de cada convenio, y la idoneidad del asociado elegido, pero no se soporta la conveniencia del mismo frente a las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, o las razones para que este último no aplique.

El solo hecho de un potencial aporte previsto por determinada fundación u organización sin ánimo de lucro, y la idoneidad que tenga en determinado tema, no puede ser argumento suficiente para viabilizar de manera automática la suscripción de un convenio de asociación.

Se trata de recursos públicos y así vayan a destinarse en un régimen distinto al previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y su reglamentación, necesariamente debe ser observado el artículo 209 de la Constitución Política.

La regla general de contratación no es el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, que constituye una posibilidad de la administración, con un carácter excepcional que obliga a que se cumplan estrictamente los supuestos allí establecidos.

El carácter general del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, se puede apreciar, entre otros, en los artículos 1º, numeral 8º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, así como en el inciso primero del artículo 5º de la Ley 1150 de 2007, donde se dispone:

- Artículo 1º de la Ley 80 de 1993:

*“ARTÍCULO 1o. DEL OBJETO. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.”*

- Numeral 8º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993:

*“8o. Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto.”*

- Inciso primero del artículo 5º de la Ley 1150 de 2007:

*“ARTÍCULO 5o. DE LA SELECCIÓN OBJETIVA. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:” (...)*

Es por ello que en los documentos que soportan esas contrataciones que se surten al margen del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deben evidenciarse las bondades de acudir a esos regímenes especiales y explicitar la razón por la cual se imponen frente a la aplicación de la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y su reglamentación, teniendo en cuenta que estas últimas disposiciones en condiciones normales rigen en materia de contratación.

Además, a través de los regímenes especiales no pueden adquirirse bienes y servicios, lo cual en esos convenios suscritos por la SDA no resulta claro, toda vez que en el marco de los mismos en ocasiones se presenta esa situación y se contextualiza dentro del objeto del convenio, como si necesariamente debiera realizarse para el éxito del propósito pactado.

Los contratos y convenios que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, en el ámbito de regímenes especiales, como el previsto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no pueden implicar una contraprestación directa en favor de la entidad pública, porque de ser así, tendría que aplicarse indefectiblemente el Estatuto General de Contratación de la Administración.

La utilización de regímenes especiales de contratación no se puede fundar en la mera liberalidad de las entidades, sino que debe responder no solo al marco normativo que los regula, sino a los principios de raigambre constitucional que rigen la función administrativa, con criterios objetivos.

Para la procedencia de esa clase de convenios, necesariamente tienen que aplicarse los principios de selección objetiva, transparencia, economía, responsabilidad, en tanto que los aportes que efectúan las personas que los celebran, deben tener el propósito común de impulsar programas y actividades de interés público, acordes con el plan de desarrollo.

La recurrente celebración de convenios de asociación, sin soportarse en estudios que evidencien sólidamente su procedencia, ni estableciendo la razón de aplicar un régimen especial escogido con preminencia frente al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y sin la precisión de no existir contraprestación en favor de la SDA dentro de ese ámbito de actuación, no observa de manera adecuada lo establecido en los artículos 209 y 355 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del artículo 2º y el artículo 11º del Decreto Nacional 777 de 1992, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, la Directiva 023 de 2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., así como las Circulares 03 de 2013 y 07 de 2010 expedidas por la Veeduría Distrital de Bogotá, D.C.

Igualmente, respecto de los objetivos del sistema de control interno frente a las circunstancias analizadas, no se cumple estrictamente lo establecido en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

La situación descrita tiene su origen en la inobservancia del carácter vinculante del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, así como en deficiencias en la aplicación del principio de planeación y de la selección objetiva, que debería operar adecuadamente para que la utilización de regímenes especiales responda a circunstancias que impliquen su excepcional suscripción, en orden a que su aplicación se sujete estrictamente al marco normativo que los regula.

Ello genera que la actividad de la contratación no se consolide con eficiencia, eficacia, economía, equidad y transparencia.

Acudir a regímenes especiales de contratación, sin contar con la suficiente solidez para su procedencia, impide eventualmente contar con mejores ejecutores y escenarios más óptimos en la utilización de los recursos para satisfacer las necesidades públicas, que se podrían obtener en un marco de procesos de selección objetiva con participación y ponderación de ofertas.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el radicado No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del

Plan de Mejoramiento a suscribir, por cuanto la entidad no evidencia la sujeción al carácter vinculante del estatuto general de contratación de la administración pública, en tanto que justifica la recurrente utilización de los regímenes especiales con fundamento en la idoneidad de los contratistas y los resultados obtenidos.

No es la idoneidad del contratista ni los resultados satisfactorios de los convenios, lo que habilita automáticamente la utilización de los regímenes especiales de contratación, que tienen un carácter eminentemente excepcional y cuya reglamentación excluye la posibilidad de adquirir bienes y servicios a través de ellos, por cuanto no puede existir contraprestación para la entidad pública interviniente, todo lo cual configuró la observación del caso.

Indica la SDA en la respuesta: *“Por otro lado, legalmente, no existe un límite para las Entidades en el que se determine cuántos o cuáles procesos se deben o no celebrar mediante la aplicación del artículo 96 de la Ley 489 de 1998; este acto bilateral nace de las características del proceso a desarrollarse y del ánimo de asociación, de colaboración mutua y de coadyuva que se expresa para la celebración de estos convenios”.*

Sobre el particular es necesario precisar que el límite corresponde al carácter vinculante y general de la Ley 80 de 1993, de la Ley 1150 de 2007 y los decretos reglamentarios de las mismas. Igualmente, para determinar la viabilidad de la celebración de contratos y convenios en el marco de regímenes especiales, es imperativo el cumplimiento de los artículos 209 y 355 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del artículo 2º y el artículo 11º del Decreto Nacional 777 de 1992, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, la Directiva 023 de 2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., así como las Circulares 03 de 2013 y 07 de 2010 expedidas por la Veeduría Distrital de Bogotá, D.C., que la SDA no observa de manera adecuada, frente a la prohibición de obtener en ese ámbito contraprestaciones para la entidad y de reconocer gastos de administración.

Señala también la SDA: *“En razón a lo anterior, y teniendo en cuenta que la modalidad de selección directa en nada influye en el desempeño de las acciones determinadas por la Entidad para aportar al cumplimiento del fallo, mediante actividades de recuperación integral realizadas en la cuenca del río Bogotá; máxime, cuando dichos Convenios se ejecutan a satisfacción;”* (...). Sobre el particular cabe precisar que los regímenes especiales técnicamente no se circunscriben dentro de la modalidad de selección de “contratación directa” de que trata el estatuto general de contratación de la administración pública, sino que se rigen por las disposiciones descritas, cuya procedencia y sujeción a ese marco normativo revisa legítimamente este Organismo de Control Fiscal, sin que esa

verificación esté excluida por la relación de los convenios con la sentencia del río Bogotá.

*3.1.1.4. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por inadecuada vigilancia en el desarrollo de los Contratos de Prestación de Servicios 438 de 2015, el Convenio de Asociación 1525 de 2014 y el Convenio de Asociación No. 1344 de 2015.*

a. Contrato 438 de 2015

La SDA suscribió el contrato de Prestación de Servicios No. 438 del 26 de enero de 2015, con Rubiela López Castañeda, cuyo objeto consistió en *“Prestar los servicios profesionales para evaluar, conceptuar y orientar las actividades de evaluación, control y seguimiento a establecimientos que generan vertimientos y que afectan la calidad del recurso hídrico en el perímetro urbano del Distrito Capital.”*, por valor inicial de \$90.640.000, por el término de 11 meses; siendo adicionado en \$12.360.000 y prorrogado por un mes y 15 días.

Se estableció que el contrato se suscribió para dar cumplimiento a la Meta *“Controlar anualmente 2000 establecimientos que generen vertimientos a través de actuaciones técnico administrativas”*, del Proyecto de Inversión 820: *“Control Ambiental a los Recursos Hídricos y del Suelo en el D.C.”* y del Proyecto 820-178: *“Mejoramiento de la calidad hídrica de los afluentes del Río Bogotá”*.

El contrato debía ejecutarse a través de las siguientes obligaciones específicas:

*“1) Evaluar información técnica relacionada con los conceptos técnicos de control a los establecimientos que generan vertimientos, orientado a la generación de conceptos de tasación de multas. 2) Revisar y orientar los conceptos de tasación de multas que se realicen en ejecución de las actuaciones técnicas para el control ambiental a los establecimientos que generan vertimientos. 3) Orientar las actuaciones jurídicas que acogen los conceptos técnicos de tasación de multas, sobre los establecimientos que generan vertimientos en los aspectos técnicos correspondientes. 4) Orientar las actividades y los reportes relacionados con el cumplimiento del fallo del consejo de estado, en virtud a la acción popular 0479 de 2001, referida a la descontaminación del río Bogotá, para el efecto consolidará toda la información que de las actividades de cumplimiento se desprendan. 5) Atender los trámites relacionados con el esquema de saneamiento del río Bogotá, en el marco del convenio 171 de 2007. 6) Evaluar la información asociada a los procesos que resulten de las actuaciones administrativas y jurídicas relacionadas con la acciones de control ambiental al recurso hídrico y suelo, en la cuenca media baja del río Tunjuelo. 7) Elaborar los soportes técnicos requeridos para atender los recursos de reposición, solicitudes de revocatoria directa y demás actuaciones solicitadas, en virtud a los procesos sancionatorios y demás procesos ambientales relacionados con los recursos hídrico y suelo. 8) Participar en las reuniones institucionales e interinstitucionales en las que se requiera y brindar la correspondiente*

*orientación. 9) Brindar capacitaciones en temas ambientales de los recursos hídricos y suelo. 10) Revisar y presentar para firma las respuestas a derechos de petición, quejas y entes de control, por lo menos cinco (5) días hábiles antes de su vencimiento. 11) Desarrollar las demás actividades que sean asignadas en cumplimiento del objeto del contrato por el supervisor del mismo.”*

Al revisar los informes de actividades y autorización de pago y los documentos soportes que dan cuenta de su cumplimiento, se estableció que algunos no eran suficientes, considerando necesario solicitar a la entidad (oficio radicado No. 2016ER16079 del 23-09-16), informar si en otras dependencias se encontraban documentos adicionales a los que obran en el expediente; la SDA dio respuesta con oficio 2016EE169282 del 28-09-16, de cuya revisión y análisis se establece la siguiente situación:

- Verificados los documentos que soportan el cumplimiento de la obligación específica No. 4, la cual estaba dirigida a orientar las actividades y los reportes relacionados con el cumplimiento del fallo del Consejo de Estado, en virtud de la acción popular 0479 de 2001, se encontró que esta actividad tenía una naturaleza de especial impacto como quiera que implicaba el seguimiento al cumplimiento de la sentencia, de modo que establecer esa gestión como una de las varias obligaciones de un contratista, no permitió la materialización de ese propósito en el marco obligacional descrito, lo que evidencia una inadecuada planeación frente al cumplimiento de la sentencia y la configuración del contrato.
- En lo relacionado con las actividades específicas 8 y 9, no obran los soportes documentales que evidencien un adecuado seguimiento por parte de la supervisión frente a las mismas.
- El informe final entregado por la contratista, integra la tasación de multas de las sociedades mineras HOLCIM COLOMBIA S.A. (Expediente SDA-08-2010-2217); CEMEX COLOMBIA S.A. (Expediente SDA-08-2010-1136) y FUNDACIÓN SAN ANTONIO (Expediente SDA-08-2010-2569), en relación con medidas preventivas y/o procesos sancionatorios a que habría lugar. Se observa que a pesar de que el contrato finalizó el 22 de febrero de 2016, la SDA a 28 de septiembre de 2016, no había realizado ninguna acción legal a partir de los conceptos técnicos emitidos por la contratista, como lo indicó en su respuesta: “(...) El informe que consolida la tasación de multas se encuentra en análisis técnico jurídico con el fin de proyectar el acto administrativo que decide de fondo el citado sancionatorio (...)”
- Se evidenció incumplimiento de los términos para la publicación en la página del Sistema Electrónico de Contratación Pública-SECOP, de los documentos y actos administrativos del contrato, dado que esta labor se realizó el 21 de agosto

de 2014 cuando el contrato inició el 28 de enero de 2015; respecto a la información correspondiente a la adición y prórroga, se publicó el 5 de mayo y el contrato había finalizado el 26 de febrero de 2016, (artículo 19 del Decreto 1510 del 2013 y Decreto 1082 de 2015: *“Publicidad en el SECOP, la Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición*).

b. Convenio de Asociación No. 1525 de 2014

La SDA suscribió el Convenio de Asociación No. 1525 del 29 de diciembre de 2014, con la Corporación SUNA HISCA, con el objeto de *“Aunar recursos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar acciones de manejo y mantenimiento para la restauración y conservación de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del distrito capital, mediante la formación de vigías del agua”*, por valor de \$1.259.403.455, de los cuales la SDA aportó \$1.144.912. 232 y el contratista \$114.491.223, y con un plazo de ejecución de seis meses.

El convenio inició el 13 de enero de 2015 y finalizaría el 12 de julio de 2015. Este convenio fue adicionado en \$370.842.588, de los cuales la SDA aportó \$337.129.625 y la Fundación SUNA HISCA, \$33.712.963 y prorrogado por el término de cuatro meses, esto es terminaría el 11 de noviembre de 2015.

La justificación para esta adición y prórroga está relacionada con: *“Se plantea la necesidad de continuar con las labores de restauración, conservación y mantenimiento de las nuevas quebradas a intervenir, logrando consolidar el proceso de recuperación integral de la micro-cuenca de la quebrada la chorrera, pues este proceso contribuirá en ampliar la oferta ambiental y la conectividad de los sistemas, tanto de humedal, como de la reserva forestal protectora Bosque Oriental de Bogotá, fortaleciendo la estructura ecológica principal del D.C.”*

Así mismo, se indicó que la recuperación de las quebradas que hacen parte de la cuenca de la chorrera, permitiría responder a la obligación establecida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el fallo de Sentencia de segunda instancia, dentro de la acción popular No. 2006-00055, la cual ordena: *“...Al D.C. de Bogotá-Secretaría Distrital de Ambiente para que de forma definitiva solucione el problema de contaminación de la quebrada “los Molinos, para que formule dentro del mes siguiente a la ejecutoria de esta decisión un plan de acción encaminado a un proyecto de planeación o inversión que contenga las gestiones que considere necesarias para contrarrestar la violación a los derechos colectivos invocados, en el cual deberá contener un plan de seguimiento perfectamente definido y evaluado”*.

Adicional a lo anterior, se indicó que mediante la celebración de la adición, se buscaba proporcionar herramientas que facilitarían el cumplimiento del fallo ordenado por el Tribunal, mediante la continuidad de las actividades desarrolladas por el asociado en la *quebrada “La Chorrera”*, que drena al Canal Molinos. De esta forma, se justificaría darle continuidad a la gestión que se venía adelantando a través de la ejecución del Convenio 1525 de 2014, buscando así minimizar la problemática de contaminación del Canal Molinos.

La adición y prórroga se fundamentó por parte de la SDA en la necesidad de avanzar en la recuperación de 4,64 km de corredor ecológico de ronda en la quebrada la chorrera y sus afluentes, distribuidos así: quebrada La Paz (0,59 km), quebrada la Guatecana (0,72 km), quebrada la Serena (0,61 km), quebrada Aguas Calientes (0,5 km) y quebrada Puente Piedra (0,6 km), quebrada San Juan (0,88 km) y 0,74 km del cauce principal de la quebrada La Chorrera, dado que este proceso contribuiría en ampliar la oferta ambiental y la conectividad de los ecosistemas, tanto de humedal, como de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, fortaleciendo la estructura ecológica principal del D.C.

No obstante lo anterior, mediante memorando 2015IE218432 del 5 de noviembre de 2015, el supervisor del contrato solicitó una segunda prórroga por dos meses e informó a la Subdirección Contractual que a 30 de octubre de 2015 se había logrado el 92,86% de avance técnico y el 90.0% de ejecución financiera, quedando pendiente la implementación de los diseños de restauración en las quebradas San Juan y Aguas Calientes, toda vez que a la fecha no se habían firmado los acuerdos de intervención con los propietarios, pese a la gestión adelantada por los profesionales del componente social; por lo tanto, el comité técnico propuso la intervención en las quebradas Seca y La Fiscala, ubicadas en el Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes, de la cuenca Tunjuelo. Con esta intervención se cumpliría con la meta propuesta de 1.5 km y un área de 2 hectáreas, establecida en el convenio. Se puede concluir que la ejecución del convenio no alcanzó el 100%, toda vez que la solicitud de la segunda prórroga no fue otorgada por la entidad, por cuanto fue presentada el cinco de noviembre de 2015 y el plazo finalizaba el día once del mismo mes y año. Cabe anotar que el acta de terminación presentada por la SDA al equipo auditor, refiere como fecha final del convenio el 24 de noviembre de 2015.

Así mismo, se evidenció que a pesar de que la justificación de la prórroga estaba encaminada a intervenir la quebrada la chorrera y sus afluentes, la entidad en comité técnico decidió que el contratista interviniera un área que no correspondía, como lo fueron las quebradas Seca y La Fiscala, ubicadas en el Parque Ecológico

Distrital de Montaña Entrenubes. Lo expuesto denota una clara falta de planeación, seguimiento y control por parte de la supervisión del contrato.

Teniendo en cuenta que el convenio finalizó el 24 de noviembre de 2015 y el último documento que reposaba en el expediente presentaba fecha 18 de enero de 2016, se procedió a solicitar a la entidad informara el estado en que se encontraba dicho convenio a la fecha (28-09-16), para lo cual la entidad remitió copia del memorando 2016IE183060 del 20-10-16, de la Subdirectora de Ecosistemas y Ruralidad enviando a la Subdirección Contractual Informe de gestión No. 12, en 132 folios; Informe final en 152 folios y acta de recibo a satisfacción en 3 folios. Con ello, se establece que el área no remite oportunamente a la Subdirección Contractual la información que debe reposar en el expediente.

El equipo auditor con el acompañamiento de la SDA, adelantó visita de campo el día 22 de noviembre de 2016, a las quebradas Puente de Piedra, La Chorrera y Vivero Soratama, a fin de evidenciar las actividades señaladas por el contratista SUNA HISCA en el respectivo informe final. Según ese informe, en la quebrada La Chorrera se plantaron 2.547 individuos arbóreos y en la quebrada Puente Piedra, subcuenca la Chorrera se realizaron 597 plantaciones. En desarrollo del ejercicio auditor se observó que las características, condiciones y cantidad de estos, no corresponden a las prácticas de restauración objeto del mencionado convenio. También se evidenció que a partir de la finalización de este convenio (24 de noviembre de 2015), no se ha realizado ningún mantenimiento indispensable para materializar el propósito del convenio, lo cual ha ocasionado la aparición de especies invasoras como helecho marranero y retamo espinoso, previamente erradicadas, impidiendo así su crecimiento, generando un escenario de riesgo frente a los recursos públicos invertidos por la SDA y el respectivo impacto ambiental, que a su turno ocasiona el incumplimiento de la sentencia judicial en ese sentido.

#### c. Convenio de Asociación No. 1344 de 2015

La SDA suscribió el Convenio de Asociación No. 1344 el 24 de junio de 2015, con la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe en Asocio con la Corporación Investigativa del Medio Ambiente – CIMA, con el objeto de *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos, para desarrollar acciones socioambientales en corredores ecológicos y zonas declaradas como suelo de protección por riesgo en la Localidad Rafael Uribe Uribe”*, por valor de \$556.387.826, con aportes de la SDA, el Fondo de Desarrollo Local Rafael Uribe Uribe y la Corporación CIMA, con un plazo de ejecución de ocho meses, en el cual se presentaron las siguientes inconsistencias:

- A pesar de que el convenio se suscribió el 24-06-15, este solo inició el 10-08-15, esto es, 46 días después de celebrado.
- La Corporación CIMA contó con los vigías ambientales que ejecutaron el objeto contractual, en octubre de 2015, esto es, no se dio cumplimiento a lo señalado en el numeral 2 del Literal B (ANEXO 1.ESPECIFICACIONES TÉCNICAS), donde se estableció que esta selección debía realizarse en un término no superior a 3 semanas, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, 10-08-15.
- En el numeral 3 del Literal B (ANEXO 1.ESPECIFICACIONES TÉCNICAS), se indicó que una vez seleccionados los vigías, el contratista debía constituir una póliza de accidentes personales grupal a favor de los mismos, que cubriera un mínimo de cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) por fallecimiento accidental y el mismo valor por inhabilitación permanente, con el propósito de amparar las eventualidades que pudieran presentarse durante el desarrollo del proceso de formación práctica y teórica. Frente a esta situación, se evidenció copia de la póliza de accidentes personales colectivos No. 15-61-100000630 (Seguros del Estado) la cual fue expedida el 15 de enero de 2016, lo que demuestra que los vigías ambientales estuvieron sin cobertura de la respectiva póliza entre octubre de 2015 y 14 de enero de 2016.
- Aun cuando no se giraron en su totalidad los recursos comprometidos para el Convenio, se evidencia falta de planeación y eficiencia en la gestión y seguimiento del mismo, por cuanto se contemplaron dos salidas ecológicas a sitios diferentes, de áreas protegidas o espacios de importancia ambiental (en Bogotá o sus alrededores), en el numeral 2 del Literal C, Anexo 1 Especificaciones Técnicas, que finalmente no se llevaron a cabo.
- En el literal E del Anexo 1, Especificaciones técnicas, se señala que para fortalecer el proceso de formación y orientar a los vigías ambientales en aspectos administrativos y de emprendimiento, se apoyaría técnica y presupuestalmente la formulación y ejecución de hasta tres (3) proyectos, proceso que iniciaba a partir del primer mes de suscrita el acta de inicio, con el acompañamiento técnico y administrativo de la Corporación CIMA. Una vez formulados, el comité técnico del convenio, revisaría y evaluaría la viabilidad de los mismos seleccionando los que resultaran apropiados para su ejecución.

En el expediente se observó acta de reunión No. 17 de fecha 18-03-16, así como oficio radicado el 28-03-16, en los cuales el representante legal de la Corporación CIMA, informó a la Directora de Gestión Ambiental de la SDA, que

los vigías elaboraron 3 proyectos, los cuales no serían ejecutados, dado que no están contemplados recursos económicos para ello; así mismo, indicó que dicha situación podía generar inconvenientes para la Corporación, considerando que lo adecuado sería modificar el convenio, estableciendo que no se haría dicha actividad y se liberaran los recursos previstos, frente a lo cual el FDLRUU manifestó no estar de acuerdo con la modificación propuesta, debido a que los proyectos tenían una razón de ser y por ello debería intentarse realizarlos.

No obstante, la SDA acogió la solicitud y modificó el convenio, pero decidió no prorrogarlo por los dos meses solicitados por el contratista, según oficio No. 2016ER46590 del 17-03-16, que argumentó dificultades para desarrollar las actividades de plantación de especies arbóreas, dado que la condición climática que perduró por el período de noviembre de 2015 a febrero de 2016.

- No se canceló de manera oportuna y de conformidad con el literal A del Anexo 1 de los estudios previos, la cuota de sostenimiento por valor de \$35.000 por cada día completo de participación en el proceso, a los vigías ambientales, quienes tuvieron que recurrir a solicitudes sobre el particular, como se evidencia en los siguientes derechos de petición:
  - DPC radicado No. 2016ER0021716 del 03-03-16, dirigido a la CGR, se indica: *“Los vigías ambientales que realizan actividades en Nueva Esperanza de la Localidad Rafael Uribe, no cuentan con afiliación directa a EPS, PENSION Y RIESGOS PROFESIONALES. Así mismo, la Corporación CIMA no les había pagado los meses de enero y febrero de 2016.”*
  - Petición radicada en la SDA 2016ER46943 del 18-03-16, en la cual los vigías ambientales solicitan a la entidad investigar las razones por las cuales habiendo iniciado actividades en octubre de 2015, el primer desembolso fue cancelado en diciembre de 2015 y desde esa fecha les adeudaban los meses de enero y febrero de 2016; indican que la respuesta de la Corporación CIMA es que la Alcaldía Local no ha realizado desembolso alguno. Por tal motivo tomaron la decisión de no continuar ejecutando el objeto a partir del 1 de marzo de 2016. Así mismo solicitan se dé cumplimiento al *“Pacto de Convivencia”*, así como a las salidas ambientales estipuladas en el contrato, las cuales no se realizaron en las fechas estipuladas.
- El convenio presenta acta de terminación de fecha 9 de abril de 2016, pero en el expediente se evidenció acta de reunión de fecha 03 de mayo de 2016, cuyo objeto estaba relacionado con la revisión del estado final del convenio, donde se estableció: los informes 6 y 7 aún no habían sido aprobados; las dos salidas

ecológicas no se realizaron; se trabajó en todos los sectores, pero aún no se tenía el dato de cuántas hectáreas se intervinieron, debido a que la especificación no se presentó en los informes mensuales, observaciones que fueron presentadas en el sexto y séptimo informe, por lo que no puede determinarse si la meta se cumplió; respecto de la restauración ecológica, se realizó el diseño de los módulos, la preparación del terreno y el ahoyado, pero no se alcanzó a plantar el material vegetal; en recuperación paisajística, solamente se realizaron acciones en el sector de Nueva Esperanza; frente a los proyectos ambientales, durante el desarrollo del convenio solo se efectuó la fase de formulación pero no fue posible su ejecución; respecto a la documentación del proceso, esta actividad no se desarrolló.

Según lo expuesto en los citados contratos, se incumple lo señalado en la Resolución 0067 del 28 de enero de 2013, mediante la cual se adoptó el Manual de Contratación de la SDA, cuyo fin no es otro que verificar, exigir y velar por el cumplimiento de lo establecido en el contrato, a través del control, la vigilancia, el seguimiento, la revisión evaluación y aprobación de los productos entregados por el contratista, desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero, para obtener productos de buena calidad en oportunidad. Así mismo, se contraviene la cláusula segunda, Obligaciones del contratista, A. Generales: entregar al supervisor los documentos elaborados en cumplimiento de las obligaciones contractuales y archivos a su cargo, organizados, rotulados y almacenados, atendiendo los estándares y directrices de gestión documental (artículo 15 de la Ley 594 de 2000). Lo que evidencia el incumplimiento de las obligaciones contempladas en el Manual de Interventoría o Supervisión de la SDA.

Igualmente, no se cumple con los deberes de que trata el artículo 34 de la Ley 734 de 2002, los literales a), e) y f) del artículo segundo de la Ley 87 de 1993, y el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011.

Las omisiones señaladas se deben a la falta de seguimiento y control por parte del supervisor; incumpliendo las funciones previstas en las normas antes citadas, generando posible riesgo al no proteger los recursos asignados al servicio de la entidad, dado que no se evalúa en forma estricta los productos entregados por los contratistas, que evidencian el cumplimiento de las obligaciones contractuales establecidas.

Todo lo anterior reitera la falta de planeación para la contratación y frente al cumplimiento de las órdenes judiciales, así como una inadecuada coordinación interinstitucional que refleja la inaplicación de los principios de la función administrativa.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el radicado No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, teniendo en cuenta las circunstancias establecidas en la estructuración y desarrollo del contrato y los convenios en este punto analizados.

- Con respecto al Contrato de Prestación de Servicios No. 438 de 2015:

Frente a las actividades específicas 8 y 9 establecidas en el marco obligacional a cargo de la respectiva contratista, no obran los soportes documentales que evidencien un adecuado seguimiento por parte de la supervisión frente a las mismas, y no fueron aportados en la respuesta correspondiente.

- En relación con el Convenio de Asociación 1525 de 2014:

El convenio tiene una razón de ser y se estructura de acuerdo con las necesidades que le dan origen. No se trata de utilizar el recurso bajo cualquier circunstancia, sino que debe ajustarse a los soportes que configuran el convenio, porque de lo contrario se suscribiría en abstracto y se incluirían áreas según se fuere considerando, lo cual no permitiría cumplir los principios de planeación y economía. Por ello, al margen de lo útil y necesaria que pueda predicarse de la actuación, la inclusión de las quebradas Seca y La Fiscala evidencian destinaciones coyunturales de los recursos y no responden a una adecuada materialización del objeto pactado en los términos que originaron el convenio.

El convenio finalizó el 24 de noviembre de 2015, y un año después la supervisión aún se encontraba verificando los productos finales, así como ajustando y aprobando el informe de gestión No. 12, el informe final y el acta de recibo a satisfacción, como lo indica la entidad en su respuesta.

De otra parte, la situación establecida en la visita de campo materia de características, condiciones y cantidad de los árboles plantados, tuvo como referente las prácticas de restauración objeto del convenio, frente a las cuales no se estableció la debida correspondencia, teniendo en cuenta la época de plantación y el mantenimiento correspondiente. También se observó gran cantidad de especies invasoras, con la dificultad adicional para ingresar a quebradas programadas en la visita, dada la espesa vegetación que lo impedía.

- Respecto del Convenio de Asociación 1344 de 2015:

Los argumentos expresados por la SDA en su respuesta, no desvirtúan lo observado por este Organismo de Control Fiscal, toda vez que manifiesta: *“...El tiempo transcurrido entre la suscripción del convenio y el inicio de mismo, se debió a que fue necesario efectuar una modificación, ya que erróneamente en la minuta del convenio quedó establecido que la supervisión sería adelantada por el Director de Control de Ambiental, cuando la labor correspondía al Director de Gestión Ambiental; hubo tardanza por parte de la Corporación CIMA para constituir la póliza grupal, debido a la demora que se presentó para completar el grupo de vigías, situación que como ya se relacionó en el punto anterior, se debió a su vez a la demora en la entrega de hojas de vida por parte de la Alcaldía Local; se procuró la coordinación y concertación del caso, pero no se obtuvo respuesta oportuna por parte de la Alcaldía, pese a que la supervisión de la SDA, así como su delegada al comité técnico, fueron insistentes en solicitar el cumplimiento de las obligaciones y compromisos pactados y requirieron al contratista que vinculará al personal...”*

Es de resaltar que la lentitud del proceso en la selección de las hojas de vida de los vigías ambientales por parte de la Alcaldía Local, ocasionó que la Corporación CIMA no pudiera realizar las vinculaciones de manera oportuna, afectando en forma directa la ejecución del convenio, lo que evidenció fallas de planeación y supervisión.

Viene al caso tener en cuenta que la SDA en respuesta a la observación identificada con el número 3.1.1.3. manifestó: *“La celebración de los convenios representan una herramienta importante para la entidad ya que, a través de alianzas entre diferentes entidades públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro se ejecutan acciones que promueven la conservación y/o restauración y/o recuperación y/o mantenimiento de áreas de interés ambiental, con la participación de organizaciones de reconocida trayectoria no solo en materia ambiental, sino en las comunidades aledañas y vulnerables, razón por la cual implica un valor agregado que se tiene en cuenta al momento de determinación del proceso a desarrollar”*, lo cual no se corresponde con el caso analizado en este punto, toda vez que según la respuesta de la entidad, se presentaron dificultades ante la inadecuada gestión del Fondo de Desarrollo Local y frente al marco de actividades a cargo del asociado, el cual además no logró que los vigías ambientales estuvieran con permanente cobertura de la respectiva póliza, y presentó retrasos en la cancelación de las cuotas de sostenimiento de los mismos.

No se considera entonces que las actuaciones desplegadas por la supervisión de la SDA, se hayan materializado con la debida oportunidad y eficiencia, lo que corrobora la situación observada por el equipo auditor.

**3.1.1.5. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal por valor de \$61.945.744, y presunta incidencia disciplinaria, por incluir desde la etapa previa del Convenio 1478**

de 2014 sumas improcedentes a cargo de la SDA, y por reconocer otras no previstas para la entidad.

El objeto del Convenio de Asociación 1478 de 2014 se estableció así: “Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para el mantenimiento y recuperación de los ecosistemas en las áreas protegidas y de interés ambiental del distrito capital, administradas por la SDA, mediante la formación de promotores ambientales.”

El precitado Convenio fue suscrito por la Secretaría Distrital de Ambiente, el Fondo de Desarrollo Local de Usme y La Fundación Planeación Ecológica Biodiversidad “FUNPLANECO”.

En la estructura de los aportes, se previó el siguiente esquema de desembolsos:

Valor total del Convenio \$736.278.313 m/cte., de los cuales la SDA aporta \$525.594.921 m/cte., el Fondo de Desarrollo Local de Usme aporta \$143.749.000 m/cte., y la Fundación FUNPLANECO aporta \$66.934.392 m/cte. en especie.

Como quiera que la entidad auditada es la Secretaría Distrital de Ambiente, el análisis se efectuó en relación con los aportes de esa entidad previstos para ser desembolsados a la Fundación FUNPLANECO.

En el marco de la etapa previa del Convenio de Asociación 1478 del 05 de diciembre de 2014, específicamente en el “Anexo Técnico Cuadro de Costos – Componente Administrativo” de los respectivos Estudios Previos, se establecieron los siguientes ítems, con montos previstos para ser cubiertos por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente con destino a la Fundación FUNPLANECO:

**CUADRO 4**  
**COMPONENTE ADMINISTRATIVO A CARGO DE LA SDA – CONVENIO 1478 DE 2014**

COMPONENTE ADMINISTRATIVO		Valor en pesos
<b>ASITENCIA TÉCNICA</b>		
Planeación, coordinación y seguimiento financiero		\$51.957.571
<b>GASTOS ADMINISTRATIVOS</b>		
(Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes)		
Cuotas de traslado (Apoyo económico)		\$297.528.000
Clausura		
Póliza (seguro contra todo riesgo para promotores ambientales)		\$7.700.000
Imprevistos		\$3.000.000
<b>SUBTOTAL</b>		<b>\$360.185.571</b>

Fuente: Anexo Técnico Cuadro de Costos que integra los Estudios Previos del Convenio 1478 de 2014 – Folios 20 a 22 Carpeta 1 Expediente Contractual

De esos ítems previstos en el componente administrativo, se tiene que el de cuotas de traslado correspondió a un apoyo económico reconocido a quienes se formaron como promotores ambientales, teniendo como referente cada jornada de asistencia y desarrollo de actividades en el marco de la capacitación, aspecto que aplica al objeto del convenio, teniendo en cuenta que el mismo tuvo como eje precisamente la mencionada formación.

No ocurre lo mismo con los demás ítems de ese componente administrativo, como quiera que corresponden a gastos de administración que se cargaron a la SDA como se indicó.

La Secretaría Distrital de Ambiente, mediante la Comunicación 2016EE168450 de 2016-09-27 informó las sumas que finalmente fueron reconocidas a la Fundación FUNPLANECO dentro de los desembolsos previstos, según la cláusula octava del convenio “Valor y Forma de Desembolso de los Aportes”, con la discriminación por cada uno de los ítems en precedencia referidos, de los que para el caso materia de análisis, interesan aquellos distintos a los de cuotas de traslado, teniendo en cuenta la precisión sobre el particular efectuada, de modo que procede la revisión de lo relacionado con recursos previstos por los conceptos de “planeación, coordinación y seguimiento financiero”, por las “Pólizas de Seguro contra todo riesgo para los promotores ambientales”, así como por “imprevistos”, que no podían pactarse con cargo a la SDA por circunscribirse a gastos de administración y no tener destinación directa al objeto del Convenio.

A pesar de NO haberse contemplado suma alguna a cargo de la SDA dentro del *Componente Administrativo del Anexo Técnico Cuadro de Costos*, en la estructura de los estudios previos del convenio, en relación con “Clausura”, y con “Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes”, en el Acta de Recibo Final del 24 de diciembre de 2015, se aprobaron los informes correspondientes al periodo de septiembre de 2015 y el del consolidado final; adicionalmente se expidió la autorización de pago respecto del último desembolso (5%), todo lo cual implicó el reconocimiento para la Fundación por un valor de \$7.651.000 m/cte. (discriminado así: \$6.301.000 m/cte. por “clausura” lapso septiembre 2015, y \$1.350.000 m/cte., por “Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes” lapso septiembre 2015, de conformidad con la Comunicación 2016EE168450 de 2016-09-27 de la SDA).

En ese orden de ideas y de acuerdo con lo establecido en los estudios previos de este convenio, dentro del “Anexo Técnico Cuadro de Costos – Componente Administrativo”, la SDA reconoció a la Fundación FUNPLANECO, los valores

indicados en el siguiente cuadro, en el cual se incorporan las sumas por los conceptos de “Clausura”, y “Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes”, las cuales no se contemplaron inicialmente como un cargo de la SDA:

**CUADRO 5**  
**GASTOS ADMINISTRATIVOS RECONOCIDOS A FUNDACIÓN POR LA SDA – CONVENIO**  
**1478 DE 2014**

Valor en pesos

COMPONENTE ADMINISTRATIVO	
<b>ASITENCIA TÉCNICA</b>	
<b>Planeación, coordinación y seguimiento financiero</b>	
Por febrero/2015: \$6.452.433 Por marzo/2015: \$6.452.433 Por abril/2015: \$6.452.433 Por mayo/2015: \$6.452.433 Por junio/2015: \$5.987.004 Por julio/2015: \$5.987.004 Por agosto/2015: \$5.987.004 Por septiembre/2015: \$4.200.000	\$47.970.744
<b>GASTOS ADMINISTRATIVOS</b>	
<b>(Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes)</b>	
Por septiembre de 2015 \$1.350.000	\$1.350.000
<b>Clausura</b>	
Por septiembre de 2015 \$6.301.000	\$6.301.000
<b>Póliza (seguro contra todo riesgo para promotores ambientales)</b>	
Por febrero/2015: \$490.000 Por marzo/2015: \$518.000 Por abril/2015: \$525.000 Por mayo/2015: \$504.000 Por junio/2015: \$504.000 Por julio/2015: \$441.000 Por agosto/2015: \$406.000 Por septiembre/2015: \$0	\$3.388.000
<b>Imprevistos</b>	
Por febrero/2015: \$2.436.000 Por julio/2015: \$500.000	\$2.936.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$61.945.744</b>

Fuente: Elaboró Equipo auditor con base en la Comunicación de la SDA 2016EE168450 de 2016-09-27, y Expediente Convenio 1478 de 2014

Resultaba impropio comprometer la cobertura de los valores por los conceptos de “planeación, coordinación, seguimiento financiero”, “imprevistos” y “póliza todo riesgo para promotores ambientales con los recursos públicos estimados por la SDA para la contratación, teniendo en cuenta los fundamentos normativos y jurisprudenciales enseguida expuestos, y además no podían reconocerse sumas por los conceptos de “Clausura” y de “Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes”, como quiera que estos no se contemplaron inicialmente a

cargo de la SDA, dentro del *Componente Administrativo del Anexo Técnico Cuadro de Costos* en la estructura de los estudios previos del convenio.

El Convenio de Asociación 1478 de 2014 se celebró con fundamento en lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, el cual dispone además que se observe el artículo 355 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto Nacional 777 de 1992 que por integración normativa aplica dentro ese contexto de contratación, y que son las normas tenidas en cuenta dentro de los respectivos estudios y documentos previos elaborados para el efecto por parte de la SDA.

En la Sentencia C-671/99 la Corte Constitucional estableció lo siguiente, en relación con la exequibilidad del artículo 96 de la Ley 488 de 1990:

*“(...) De la misma manera, si el legislador autoriza la asociación de entidades estatales con personas jurídicas particulares con las finalidades ya mencionadas, estableció, en defensa de la transparencia del manejo de los dineros públicos, que los convenios de asociación a que se hace referencia serán celebrados “de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política”, lo que significa que no podrá, en ningún caso pretextarse la celebración de los mismos para otorgar o decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, de una parte; y, de otra, el acatamiento a la disposición constitucional mencionada, impone la celebración de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, pero “con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo”, tal cual lo ordena el citado artículo 355 de la Carta Política. (...)”*

Esos regímenes especiales, han sido abordados en distintos pronunciamientos jurisprudenciales y en materia de precisiones en distintos actos administrativos, se destaca a nivel del Distrito Capital la Directiva 023 del 30 de diciembre de 2011 expedida por la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., así como las Circulares 07 de 2010 y 03 del 05 de abril de 2013 expedidas por la Veeduría Distrital de Bogotá, D.C.

En la Circular 03 del 05 de abril de 2013 expedida por la Veeduría Distrital de Bogotá, D.C., se establece lo siguiente:

*“Por ello, nuevamente debo instarlos, a que estrictamente velen por la observancia de lo que sobre la materia ya se había señalado en las Circulares de la Veeduría Distrital 012 de 2004 y 07 de 2010, en el sentido que sólo debe acudir a la celebración de convenios a través del régimen especial consagrado el Decreto 777 de 1992 - modificado por el Decreto 1403 de 1.992 -, cuando concurren **todas** las circunstancias para su aplicación. Es de precisar, que los convenios suscritos con base en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, tienen las mismas restricciones previstas en el Decreto 777 de 1992.”*

Se tiene entonces que los convenios de asociación deben sujetarse a lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto Nacional 777 de 1992, todo lo cual se incluyó como fundamento dentro de los estudios y documentos previos que configuraron el Convenio de Asociación 1478 de 2014, teniendo en cuenta lo dispuesto en la Cláusula Vigésima Cuarta del mismo, cuyo texto es el siguiente:

*“CLÁUSULA VIGÉSIMA CUARTA- INTEGRALIDAD DE DOCUMENTOS: Hacen parte integrante del presente convenio los siguientes documentos: a) Los estudios y documentos previos, el anexo técnico No. 1 del convenio, el anexo financiero No. 2 y las obligaciones contenidas en estos documentos la propuesta presentada por LA CORPORACION y los certificados de disponibilidad y registro presupuestales.”*

Los gastos previstos en el marco de configuración del mencionado convenio, se tenían que establecer directamente para el cumplimiento del objeto del mismo.

En materia de recursos públicos que se entregan a la entidad sin ánimo de lucro, en el artículo 11 del Decreto Nacional 777 de 1992 se preceptúa: “Con los recursos públicos que reciba la entidad sin ánimo de lucro en razón del respectivo contrato, se efectuarán gastos únicamente para el cumplimiento del objeto del mismo.” (Subrayas fuera de texto)

Lo anterior se corrobora en la Circular 07 de 2010 de la Veeduría Distrital de Bogotá, D.C., en donde se establece:

*“(...) Es preciso resaltar, tal como lo dispone el artículo 11 del decreto 777 de 1992, que los recursos públicos que reciba la entidad sin ánimo de lucro en razón del respectivo contrato, serán aplicados únicamente para el cumplimiento del objeto del mismo, por lo cual no pueden las entidades reconocer a favor de sus contratistas, gastos diferentes a los señalados en las normas en comento, tales como administración de los recursos, ni ninguna otra suma de dinero que implique una contraprestación a favor de éstos, toda vez que, con ellos, se pretende colaborar con las entidades estatales en el desarrollo de una actividad que tiene por objeto atender necesidades de carácter social, excluyendo cualquier beneficio económico.(...)”* (Subrayas fuera de texto)

En la misma línea de análisis, se tiene que en el numeral 1 del artículo 2º del Decreto Nacional 777 de 1992, se dispone:

*“Artículo 2º.- Están excluidos del ámbito de aplicación del presente Decreto:*

1. *Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes”. (...)*

El cumplimiento del objeto del convenio, no implica automáticamente considerar que el aporte público pueda cubrir los distintos ámbitos que se consideren frente al mismo.

Los recursos públicos que desde la etapa previa del convenio se proyecten entregar a la entidad sin ánimo de lucro, deben preverse únicamente para el cumplimiento del objeto, lo cual excluye gastos correspondientes a la administración de recursos y aquellos que no respondan concretamente a la materialización del objeto, que para el caso materia de análisis tenía como foco la formación de promotores ambientales.

Como se indicó, dentro del “*Componente Administrativo*” del “*Anexo Técnico Cuadro de Costos*” que formó parte integral de los respectivos estudios previos del Convenio de Asociación 1478 del 05 de diciembre de 2014, se establecieron varios ítems, con montos previstos para ser cubiertos por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente, y que resultaban improcedentes de conformidad con lo expuesto.

Es así como los gastos contemplados para la “*planeación, coordinación y seguimiento financiero*”, que además no obran debidamente discriminados y soportados en cada informe del expediente del convenio, no podían cargarse a la SDA, por cuanto los mismos no se aplican al cumplimiento del objeto, sino que se reconocen a la fundación. Igual situación se presenta en relación con los “*imprevistos*”.

Así mismo, en relación con la “*póliza contra todo riesgo en favor de los promotores ambientales*” que debían ser capacitados por la Fundación, se estableció el siguiente texto en el ordinal 6 del numeral 2.2.2 “*Obligaciones Específicas del Asociado*” de los Estudios Previos, así como en el ordinal 6 del numeral 11.1 “*Compromisos Específicos del Asociado*” del Anexo Técnico que acompañó los Estudios Previos, y en el numeral 6 del literal B. de la Cláusula Segunda del Convenio correspondiente a “*Obligaciones de la Fundación FUNPLANECO*”:

*“Constituir a favor del grupo promotores ambientales una póliza contra todo riesgo, con el propósito de amparar las eventualidades que puedan presentarse al grupo, durante el desarrollo del proceso de formación y vigencia del convenio.”*

La constitución de esa póliza se previó entonces como una obligación a cargo de la Fundación, lo cual se corresponde con la naturaleza de la actividad, toda vez que la formación como promotores ambientales la desarrolla la Fundación, cuya idoneidad para tales efectos fue tenida en cuenta por la SDA al concebir la viabilidad del convenio, luego le corresponde a la institución que capacita a los promotores ambientales, amparar los riesgos de los mismos en desarrollo de su proceso de formación, teniendo en cuenta además que no hay una relación laboral ni de otra naturaleza entre aquellos y la Secretaría Distrital de Ambiente.

No obstante esa obligación prevista en cabeza de la Fundación FUNPLANECO dentro de los Estudios Previos, el Anexo Técnico y en el texto final del Convenio, en virtud de la cual le corresponde a esta la constitución de la referida póliza, en el “Anexo Técnico Cuadro de Costos”, se estableció dentro del Componente Administrativo una suma a cargo de la SDA por concepto de la *Póliza (Seguro contrato todo riesgo para promotores ambientales)*, que finalmente se reconoció por valor de \$3.388.000 m/cte., en tanto que para ese mismo ítem no quedó prevista suma alguna como aporte de la Fundación.

Esa previsión, aunada a la de *“planeación, coordinación, seguimiento financiero” e “imprevistos”*, incluidas en los estudios previos y sus anexos, que se incorporaron en el Convenio haciendo parte integral del mismo, determinado en la Cláusula Vigésima Cuarta, generaron un carácter vinculante para la SDA, situación que implicó el reconocimiento final con destino a la Fundación de una suma total de \$54.294.744 m/cte., por tales conceptos, con base en esa obligación contemplada desde la etapa previa, que no debía haberse incluido así en el “Anexo Técnico Cuadro de Costos”, de conformidad con la argumentación expuesta.

Pactar el desembolso de esas sumas por parte de la SDA con destino a la Fundación FUNPLANECO era improcedente, como quiera que no correspondían a gastos previstos únicamente para el cumplimiento del objeto, sino al reconocimiento de valores para la Fundación, por ítems incluidos en el cuadro de costos de la etapa previa, circunscritos a la administración de recursos, de modo que una vez celebrado el Convenio y con ocasión de esas previsiones del cuadro de costos, la entidad tuvo que desembolsar un total de \$54.294.744 m/cte. por conceptos de *“planeación, coordinación, seguimiento financiero”, “imprevistos” y “póliza todo riesgo para promotores ambientales”*.

Adicionalmente, se incluyó el reconocimiento de recursos a la Fundación, por otros conceptos como fueron el de *“Clausura”* y los de *“Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes”*, que NO estaban previstos en el citado “Anexo Técnico Cuadro de Costos” a cargo de la SDA, pero que esta finalmente

reconoció, correspondientes al mes de septiembre de 2015, por una suma de \$7.651.000 m/cte. (\$6.301.000 m/cte., y \$1.350.000 m/cte., respectivamente).

El desglose de todos esos valores fue informado por la Secretaría Distrital de Ambiente en la Comunicación 2016EE168450 de 2016-09-27, en la cual precisó las sumas que finalmente fueron reconocidas a la Fundación FUNPLANECO, por los referidos conceptos.

Al pactar el reconocimiento de esos recursos para la Fundación por parte de la SDA, que impuso consecuentemente el desembolso correspondiente en desarrollo del Convenio de Asociación 1478 de 2014, y al incluir montos al final que no estaban a cargo de la SDA y que a su vez se circunscribieron a gastos de administración, se infringió lo establecido en los artículos 209 y 355 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del artículo 2º y el artículo 11º del Decreto Nacional 777 de 1992, el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, la Directiva 023 de 2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C., así como las Circulares 03 de 2013 y 07 de 2010 expedidas por la Veeduría Distrital de Bogotá, D.C.

Igualmente, respecto de los objetivos del sistema de control interno frente a las circunstancias analizadas, no se ha cumplido lo establecido en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

En relación con el ámbito disciplinario, no se habría observado especialmente lo dispuesto en los numerales 1, 2, 4 y 15 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único, y se estaría incurriendo en las conductas de que trata el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código.

En materia fiscal, se tiene que al haberse pactado dentro del componente administrativo recursos a cargo de la SDA por conceptos de “*planeación, coordinación, seguimiento financiero*”, “*imprevistos*” y “*póliza todo riesgo para promotores ambientales*”, la entidad giró en desarrollo del Convenio 1478 de 2014 una suma de \$54.294.744 m/cte., por esos conceptos que no debían haberse pactado por corresponder a gastos administrativos cuyo reconocimiento debió pactarse a cargo de la Fundación.

Así mismo, al aprobarse el informe correspondiente al periodo de septiembre de 2015, que según la Comunicación 2016EE168450 de 2016-09-27 de la SDA incluyó una suma por los conceptos de “*Clausura*” y de “*Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes*” que NO fueron contemplados inicialmente a cargo de la SDA, dentro del *Componente Administrativo del Anexo Técnico Cuadro de Costos*, en la estructura de los estudios previos del convenio, fue

reconocido también a la Fundación el valor de \$7.651.000 m/cte. (discriminados así: \$6.301.000 m/cte. por “*clausura*” lapso septiembre 2015, y \$1.350.000 m/cte., por “*Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes*” lapso septiembre 2015, de conformidad con la Comunicación 2016EE168450 de 2016-09-27 de la SDA).

En consecuencia, para este Organismo de Control la situación analizada estaría generando un presunto daño patrimonial al Estado por valor de \$61.945.744 m/cte., como quiera que se habría lesionado el patrimonio público con ocasión del detrimento descrito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000.

Las circunstancias establecidas se generaron por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e ineficiente, frente a la configuración del Convenio 1478 de 2014 y el propósito del mismo.

La entidad no observó el marco normativo y los principios que rigen la función administrativa, para establecer la estructura de desembolsos en el marco del Convenio, a fin de que los mismos se ajusten estrictamente a las disposiciones que regulan esos regímenes especiales y excepcionales.

Con ocasión de esas circunstancias se habría generado el daño patrimonial referido, con el impacto negativo frente al manejo de los recursos públicos y la destinación de los mismos, lo cual evidencia además una inadecuada gestión contractual, que no se previó con eficiencia, eficacia, economía, equidad ni transparencia.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el radicado No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, por cuanto la entidad no soportó la procedencia de la inclusión de los ítems cuestionados dentro del “*Componente Administrativo*” del “*Anexo Técnico Cuadro de Costos*”, como tampoco justificó la viabilidad de haber autorizado para el último pago conceptos que no estaban a cargo de la SDA (“*clausura*”, “*Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes*”).

La SDA explica en qué consistieron los conceptos de “*planeación, coordinación y seguimiento financiero*”, indicando su necesidad, pero no justificando la viabilidad de pactarlos, y es que no podían pactarse, teniendo en cuenta que el marco normativo expuesto excluye la posibilidad de reconocer con el aporte público gastos de administración. Las actividades señaladas en la respuesta de la SDA para

justificar esos ítems, se contextualizaban dentro de los otros componentes del “Anexo Técnico Cuadro de Costos” (*“Componente de Talento Humano, “Componente de Insumos y Logística”*).

En relación con la *“póliza contra todo riesgo en favor de los promotores ambientales”* que debían ser capacitados por la Fundación, la SDA establece: *“La constitución de ésta póliza se dejó a cargo de la Fundación dentro de la obligación No. 6 del convenio, y el cubrimiento económico de la misma quedó con cargo a los aportes de la Secretaría en el cuadro de costos que hacer parte integral del Convenio.”* (...). Como puede apreciarse, la misma SDA indica que el cubrimiento económico de esa póliza se pactó a cargo de la entidad en el cuadro de costos, pero en los distintos textos de las obligaciones de la Fundación, siempre se estableció la constitución de esa garantía por parte del contratista, que por su naturaleza, tenía que ser asumida por la Fundación, por cuanto la misma capacitaba a los promotores ambientales y en ese ejercicio debía asegurarlos.

Respecto del concepto de *“clausura”*, la entidad en su respuesta señaló las bondades de efectuarla, pero no explicó la razón para haber aprobado el informe correspondiente al periodo de septiembre de 2015, en relación con la inclusión de valores por los conceptos de *“Clausura”* y de *“Oficina, servicios públicos, comunicaciones, papelería, transportes”* que no fueron contemplados inicialmente a cargo de la SDA, dentro del *“Componente Administrativo del Anexo Técnico Cuadro de Costos”*.

Se reitera que el tema analizado no restringe ni excluye la revisión de todos los aspectos que comporta un contrato o convenio, de modo que por ello se abordan las distintas fases que lo componen, es decir las etapas previa, de ejecución y de liquidación.

Los efectos de la gestión contractual frente a la sentencia, están abordados en los análisis del capítulo correspondiente al cumplimiento de las órdenes de la misma, lo cual no impide que se estudie cada contrato o convenio en su integridad.

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

### 3.1.2. Respecto de los contratos suscritos por el IDIGER

*3.1.2.1. Hallazgo administrativo por no incluir en los estudios previos un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría, en los casos previstos en la ley.*

En el numeral 8 de los estudios previos del proceso de Licitación Pública No. IDIGER LIC-005-2014, en virtud del cual se suscribió finalmente el Contrato 486 de 2014, se estableció que la supervisión será ejercida por el del Profesional Especializado - Líder del proyecto 780 de la Subdirección de Análisis y Mitigación de Riesgos, o por quien designe el Director General del IDIGER.

El valor de la contratación prevista en el marco del referido proceso de selección correspondió a \$3.000.000.000 m/cte., en tanto que el valor adjudicado finalmente fue de \$2.940.000.000 m/cte. El monto previsto para la contratación superó al de la menor cuantía del IDIGER para la vigencia 2014, lo cual imponía, al margen de la modalidad de selección determinada, incluir en los respectivos estudios previos un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría.

Dentro de los estudios previos de la Licitación Pública No. IDIGER LIC-005-2014, no se incluyó ese análisis o pronunciamiento sobre la necesidad o no de contar con interventoría.

Si bien en el numeral 8 de los estudios previos correspondientes al Contrato 486 de 2014 se designó como supervisor al Profesional Especializado - Líder del proyecto 780 de la Subdirección de Análisis y Mitigación de Riesgos, o quien designara el Director General del IDIGER, ello no excluía el análisis que debía efectuarse, respecto de la necesidad o no de contar con interventoría.

De conformidad con lo dispuesto legalmente, es necesario que en los casos de contratos cuyo valor supere la menor cuantía de la entidad, con independencia de la modalidad de selección, se efectúe un pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría.

La supervisión es el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.

La interventoría es el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realiza una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato supone conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, puede contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. (art. 83 de la Ley 1474 de 2011)

En el Parágrafo 1º del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 se dispone lo siguiente:

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

El pronunciamiento sobre la necesidad de contar con interventoría, no es algo que se infiere o deduce con la designación del supervisor, sino que implica un estudio que determine si se requerirá o no una vigilancia externa, según la entidad cuente con la capacidad para asumir o no la respectiva supervisión.

Con base en ese pronunciamiento incluido en los estudios previos, es pertinente la designación del respectivo supervisor, cuando la entidad ha definido que cuenta con la capacidad para vigilar el contrato dentro de ese contexto.

Según lo expuesto, se tiene que en materia de la definición de la vigilancia y seguimiento de los contratos, la entidad no ha observado adecuadamente el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, y especialmente el parágrafo 1º del mismo, así como el artículo 209 de la Constitución Política.

Las circunstancias en cuestión, tienen origen en una inadecuada observancia del reglamento, para definir dentro de los estudios previos, la estructura de vigilancia y seguimiento que aplicará para el futuro contrato.

No se aplican integralmente las normas en la elaboración de los estudios previos, específicamente en la forma como se establece si el futuro contrato tendrá supervisión o requerirá de una vigilancia externa a través de interventoría. La entidad no tiene una adecuada estructura de esos aspectos en los estudios previos.

Ello evidencia una inadecuada identificación del mecanismo idóneo que se requerirá establecer desde los estudios previos, en relación con la vigilancia y seguimiento del que deberá ser objeto el futuro contrato, lo cual impacta en la eficiencia, eficacia y economía que en tal ámbito debe operar.

Definir si el contrato requiere o no de interventoría, y la adecuada supervisión cuando se establece que ese es el mecanismo adecuado, no puede ser un aspecto meramente formal, porque puede comprometer la correcta vigilancia del contrato, lo cual debe obedecer a criterios técnicos debidamente analizados en ese contexto.

**Análisis de la Respuesta:** El IDIGER tenía como plazo para suministrar la respuesta correspondiente, el 14 de diciembre de 2016. Teniendo en cuenta que esa entidad no presentó argumentos ni soportes dentro del referido término, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

Cabe precisar que el IDIGER radicó en la Contraloría de Bogotá, D.C. la comunicación No. 1-2016-24888 del 15 de diciembre de 2016, suscrita por la Oficina de Control Interno de esa entidad en respuesta al informe preliminar, es decir de manera extemporánea, frente al plazo con el que contaba para presentarla. En esa comunicación el IDIGER informó que se consolidaría la información con la SDA, pero cada entidad como sujeto de control auditado, debía suministrar individualmente a la Contraloría de Bogotá, D.C. la respuesta que correspondía, dentro del marco de su competencia.

### 3.2 EVALUACIÓN A LA GESTIÓN Y RESULTADOS DE LA SDA Y EL IDIGER, EN CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES DE LA SENTENCIA, RELACIONADAS CON EL SANEAMIENTO Y MEJORAMIENTO DE LA CUENCA MEDIA DEL RÍO BOGOTÁ.

#### 3.2.1. En relación con la SDA.

*“4.19. ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adopten en sus microcuencas los respectivos planes de manejo ambiental, de acuerdo con el Decreto 1640 de 2012.”*

Estado de Cumplimiento: Incumplida.

Análisis: No se ha cumplido por cuanto esta orden está sujeta al POMCA del Río Bogotá, que a la fecha no ha sido ajustado por la Comisión Conjunta creada para tal efecto.

Gestión Evaluada: Conforme a lo analizado para dar cumplimiento a esta orden la Secretaría Distrital de Ambiente realizó consulta ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante radicado SDA 2014IE121638, la que fue respondida a través del oficio SDA 2014ER188725 en la que se precisa que: *“(…) solamente se podrán desarrollar Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas en aquellas microcuencas que no hagan parte de un Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica. Toda vez que la cuenca de la Sub zona hidrográfica del Río Bogotá se encuentra en proceso de*

*ajuste del POMCA, las microcuencas en cuestión se entienden como parte integral de este proceso de planificación.”*

Aunado a lo anterior, se evidencia conforme a los soportes observados, que la SDA realizó las siguientes acciones:

- Entrega a la CAR la información relacionada con el ordenamiento de las cuencas urbanas (POMCAs) de Bogotá, D.C., a fin de ser tenida en cuenta en la actualización del POMCA del Río Bogotá (SDA 2011EE164211).
- Solicitó a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca la inclusión del Distrito Capital a la comisión conjunta para el ajuste del POMCA del río Bogotá, con el fin de participar en este proceso. A pesar de esto no se obtuvo respuesta por parte de dicha autoridad ambiental, por cuanto la participación del Distrito ha sido limitada. (SDA 2014EE211602).

Es de precisar que en el artículo 35 del Decreto 1640 de 2012, se establece que en la fase de formulación de los POMCA, se deben definir e identificar los recursos naturales objeto de implementación de instrumentos de planificación y/o administración, tales como los planes de recuperación, restauración y manejo de los ríos y quebradas, las medidas para el adecuado manejo de las microcuencas y regulación hídrica.

Así las cosas, por orden legal la Secretaría Distrital de Ambiente no puede dar cumplimiento al numeral 4.19, de la parte resolutive de la sentencia inciso segundo dentro del plazo allí establecido, es decir desde la ejecutoria del fallo, por cuanto estos planes están sujetos al POMCA del Río Bogotá por ser parte de esa Cuenca, dependiendo de la gestión que para el efecto ejecute la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR.

Finalmente, este Organismo de Control Fiscal, evidenció que los productos obtenidos para la elaboración de los POMCAs, de las cuencas de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo, fueron remitidos a la CAR por parte de la SDA, a fin de contribuir al proceso de actualización y ajuste del POMCA del Río Bogotá.

Considerando que la SDA no ha podido cumplir la orden, al depender de la gestión de la CAR, en el capítulo 4. del presente informe, *Otros Resultados*, numeral 4.3. *Observaciones dirigidas a otros Organismos de Control Fiscal para su determinación*, se establece para el análisis de la Contraloría General de la República el aspecto correspondiente, por la carencia del POMCA del río Bogotá,

lo que limita la adecuación e implementación de los PMA en las microcuencas de la ciudad conforme al mismo.

*“4.21. ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realicen, revisen y/o ajusten los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PSMV.”*

Estado de Cumplimiento: Incumplida.

Análisis: El nivel de atención a las obligaciones contempladas en los Artículos 4 y 6 de la Resolución 3257 de 2007 que aprueba el PSMV, según la autoridad ambiental *“(...) se han ejecutado parcialmente”*, afectando el nivel de cumplimiento, considerando que el mismo no ha sido objeto de revisión y/o ajuste; algunas obras no se han terminado y las concluidas no prestan la función establecida vertiendo sus caudales al río Bogotá. A pesar del incumplimiento, la SDA no ha tomado las medidas necesarias contempladas en la Ley 1333 de 2009, que establece el proceso sancionatorio ambiental.

Gestión Evaluada: Analizada la misma se evidencia que esta orden está sujeta a la gestión de la Empresa de Acueducto y Aseo de Bogotá-ESP; sin embargo, en lo relacionado con el PSMV vigente para la ciudad de Bogotá D.C., se establece que la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo de la SDA lo aprobó mediante la Resolución 3257 de 2007.

Es de señalar que el Artículo 6 de la Resolución 1433 de 2004, del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece que: *“El seguimiento y control a la ejecución del PSMV se realizará semestralmente por parte de la Autoridad Ambiental Competente en cuanto al avance físico de las actividades e inversiones programadas, y anualmente con respecto a la meta individual de reducción de carga contaminante establecida, para lo cual la persona prestadora del servicio público de alcantarillado y de sus actividades complementarias, entregará los informes correspondientes”*; por tanto, conforme a la misma y de acuerdo a las funciones establecidas para la SDA en el Decreto 109 de 2009, esta entidad realiza el análisis de la información remitida por la EAB-ESP, así como seguimiento técnico al avance físico de las obras contenidas en las obligaciones establecidas en el PSMV, lo cual implica la verificación de los puntos de descarga por cuenca Salitre, Fucha y Tunjuelo, el avance en obras de rehabilitación de estructuras de alivio, obras de rehabilitación de redes troncales (canales, interceptores y colectores, estructuras especiales), acciones y actividades no estructurales, acciones complementarias (proyectos de investigación), programa de mantenimiento del

Sistema de Alcantarillado y Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR´s (Salitre y Canoas).

Conforme al oficio 2016EE179108 de fecha 2016-10-12, remitido a este Ente de Control Fiscal, la SDA precisa que ha evidenciado que el nivel de cumplimiento de las obligaciones contempladas en el Artículo 4 y 6 de la Resolución 3257 de 2007 “(...) se han ejecutado parcialmente”, afectando el nivel de cumplimiento por lo cual se establece la siguiente observación.

*3.2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no adoptar las medidas preventivas y sancionatorias como autoridad ambiental frente a la inobservancia del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos del Distrito Capital.*

El Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV vigente fue aprobado mediante la Resolución 3257 de 2007, por parte de la SDA conforme a sus funciones. En su artículo tercero establece “Aprobar el plan de saneamiento y manejo de vertimientos presentado por la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ, EAAB, ESP, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”.

Es de precisar que Artículo 6 de la Resolución 1433 de 2004, del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, establece que: “El seguimiento y control a la ejecución del PSMV se realizará semestralmente por parte de la Autoridad Ambiental Competente en cuanto al avance físico de las actividades e inversiones programadas, y anualmente con respecto a la meta individual de reducción de carga contaminante establecida, para lo cual la persona prestadora del servicio público de alcantarillado y de sus actividades complementarias, entregará los informes correspondientes”.

De esta manera la SDA, realiza el análisis de la información remitida por la EAB-ESP, así como el seguimiento técnico al avance físico de las obras contenidas en las obligaciones establecidas en el PSMV, lo cual implica según la SDA “(...) la verificación de los puntos de descarga por cuenca Salitre, Fucha y Tunjuelo, el avance en obras de rehabilitación de estructuras de alivio, obras de rehabilitación de redes troncales (canales, interceptores y colectores, estructuras especiales), acciones y actividades no estructurales, acciones complementarias (proyectos de investigación), programa de mantenimiento del Sistema de Alcantarillado y PTAR´s (Salitre y Canoas).”

Conforme a lo señalado por la SDA en el oficio 2016EE170370 del 30-09-16, esta Entidad como autoridad ambiental ha evidenciado que el nivel de cumplimiento de las obligaciones contempladas en los artículos 4º y 6º de la Resolución 3257 de 2007, según la misma, se han ejecutado parcialmente, en especial citan:

- a. *Estado de las obligaciones consagradas en el Artículo 4 de la Resolución 3257 de 2007.*
- *El interceptor Fucha Bajo (Interceptor Fucha Izquierdo) ya fue construido, no obstante aún no ha entrado en operación, por lo tanto, no ha captado los vertimientos correspondientes al Interceptor Boyacá, Interceptor del Sur (vertimientos sur oriental y sur occidental), Interceptor Kennedy y la Estación de Bombeo Fontibón.*
  - *El Interceptor Tunjuelo Bajo se encuentra construido, pero no ha entrado en operación y no se han eliminado la totalidad de los puntos establecidos en ésta obligación.*
  - *La obra correspondiente a la construcción del Interceptor Fucha Tunjuelo ya está terminada, sin embargo no ha entrado en operación.*
  - *La obligación se mantiene vigente, toda vez que la obra asociada al Interceptor Zona Franca aún no se ha ejecutado, por lo tanto, se continúa presentando aporte de carga contaminante al tramo V del río Bogotá.*
  - *La EAB-ESP hizo entrega de la información relacionada con el avance de los contratos suscritos para la detección y eliminación de conexiones erradas. Sin embargo, existen varios puntos de vertimiento que descargan directamente a los canales sobre los cuales la EAB-ESP remitió información, situación que deja en evidencia que se continúa realizando el aporte de carga contaminante por conexiones erradas existentes en las áreas aferentes a los cuerpos hídricos del Distrito.*
  - *En cuanto a presentar oportunamente los informes de avance correspondientes a las alternativas de tratamiento y/o solución para los vertimientos establecidos en el numeral 4.6.1, se tiene que las estructuras correspondientes a los vertimientos: 3. NQS con CL 50 frente al IGAC Sección Interna 1, 4. NQS con CL 50 frente al IGAC Sección Interna 2, 5. SEARS, 6. Las Delicias, 8. La Vieja, 10. Canal Castellana, 11. Canal Abierto San Blas, 17. Clínica La Paz, 20. Humedal La Conejera-Quebrada Salitrosa-200 m antes de la entrada al humedal y 21. Humedal La Conejera-Quebrada Salitrosa-entrada al humedal, establecidos en la obligación 14 de la Resolución 3257 de 2007, la EAB-ESP no remitió informes de avance correspondientes a alternativas de tratamiento de éstos puntos, por lo tanto, continúan presentando vertimiento en tiempo seco. Concepto Técnico No. 00038 del 04/01/2016).*
  - *En cuanto a la PTAR Salitre la EAB-ESP se presentó la información relacionada con el cumplimiento del fallo en segunda instancia de la Acción Popular 01-479 y los procesos acumulados 00-122, 01-428 y 01-343, específicamente lo concerniente a*

*los numerales 4.35 y 4.37 de la parte resolutive del fallo. Con respecto a la PTAR Canoas, se encuentra pendiente la decisión de fondo por parte de la EAB-ESP”.*

- b. “(...) Estado de las obligaciones consagradas en el Artículo 6 de la Resolución 3257 de 2007
- *Dado que la meta de reducción se planteó para el año 2012, esta información fue evaluada en el Concepto Técnico 05002 del 29 de Julio de 2013, que dio lugar al Auto de Inicio 02770 del 21 de octubre de 2013, por el cual se inicia proceso sancionatorio ambiental. Sin embargo, es importante considerar que si bien a la fecha aún no ha entrado en operación el sistema de colectores asociados al interceptor Tunjuelo-Canoas la meta de reducción de carga debió ser cumplida en el año 2012”.*

Según lo señala la SDA, en el oficio en comento, la EAB –ESP remite de manera semestral un informe de avance del PSMV; realiza el análisis, verificación y emisión de conceptos técnicos de los mencionados informes de esta actividad de seguimiento y proyecta los diferentes requerimientos.

Conforme al panorama citado y a pesar de los diversos incumplimientos que afectan la calidad del recurso hídrico y lo establecido en el PSMV aprobado por la SDA, ésta emite el Auto 02770 del 21/10/2013, por el cual se inicia proceso sancionatorio ambiental “(...) para verificar hechos y omisiones los cuales constituyen infracciones a las normas ambientales en materia de vertimientos y del cumplimiento del PSMV(...)”, el que a la fecha no presenta una actuación clara frente a las inacciones detectadas, por lo cual la autoridad ambiental incumple lo establecido en la Resolución 3257 de 2007 al no adoptar las medidas preventivas y sancionatorias previstas en la Ley 1333 de 2009; el artículo 8º del Decreto 3100 de 2003 y la Resolución 1433 de 2004, emanados del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la Ley 734 de 2002.

Es de señalar que la Ley 1333 de 2009 en su artículo 1º, relativo a la Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, señala:

*“El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos”.*

El artículo 4o de la Ley 1333 de 2009, dispone en relación con las Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental, lo siguiente:

*“Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.*

*Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.”*

Esta situación se presenta por la permisividad, inacción y escaso uso de las medidas previstas por la ley en el caso de incumplimientos y violaciones a las normas ambientales y actos emitidos por la SDA. Si bien el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 establece la caducidad de la acción sancionatoria ambiental en 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción, ello no implica que ese sea el término que tiene una entidad para iniciar un proceso sancionatorio, el cual debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la función preventiva, correctiva y compensatoria de la sanción, de que trata el artículo 4º de la misma Ley 1333 de 2009.

Vale la pena señalar que el término de caducidad de la acción sancionatoria está previsto para permitir a la administración adoptar medidas frente a hechos respecto de los cuales en ocasiones no se logra advertir la causa de la posible infracción ambiental una vez ocurre, pero cuando la administración pública identifica esas circunstancias, como es el caso que nos ocupa, es su deber, conforme a los principios que rigen las actuaciones administrativas, obrar con la celeridad que corresponde.

Como se ha establecido en otros ejercicios de control fiscal, no es procedente que la autoridad ambiental detecte estos incumplimientos y no obre con una actuación oportuna y de fondo ante situaciones como las descritas que afectan la calidad de un recurso vital, la atención que exige la sentencia y la observancia de normas ambientales muy específicas.

Aunque la situación de la calidad del recurso hídrico de la ciudad es compleja, considerando la alta carga de contaminación de origen doméstico que llega a través de la red de alcantarillado y dado que los vertimientos industriales, en su mayor parte, llegan a través de esta misma red, cualquier tipo de incumplimiento en el manejo y atención a las obligaciones estipuladas en la aprobación del PSMV conllevan a que la falta de ejecución de obras, la no operatividad de las mismas y

el hecho que las descargas se hagan de manera directa a las diferentes quebradas y ríos de la ciudad y al Bogotá, ocasionando que se afecte la calidad del recurso hídrico con efecto negativo en los ecosistemas que albergan luego de perder sus cualidades, situación que impacta la calidad de vida de los ciudadanos por el incremento de enfermedades respiratorias y gastrointestinales.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la Contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinara, por cuanto las actividades que se relacionan en la respuesta no han tenido los resultados y consecuencias de conformidad con la Ley 1333 de 2009, frente a las circunstancias que vienen afectando hace varios años la calidad del recurso hídrico de la ciudad.

Entre varios aspectos, en la respuesta la SDA señala: *“La Subdirección de Recurso Hídrico y del Suelo, procedió a dar continuidad al proceso sancionatorio iniciado por medio del Auto 02770 del 21/10/2013, por el incumplimiento a las obligaciones establecidas en la Resolución 3257 de 2007, con la proyección del auto de formulación de Pliego de Cargos, el cual se encuentra en revisión por parte de la Dirección de Control Ambiental (...)”*. (Subrayado fuera de texto).

Como puede apreciarse, se trata de un proceso que desde el año 2013 no ha tenido la efectividad esperada, de modo que a esta fecha la autoridad ambiental no ha adoptado las medidas preventivas y sancionatorias frente a las inobservancias del PSMV presentado por la EAB-ESP, por lo cual queda en firme la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinara, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

*“4.22. ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realicen, revisen y/o ajusten los Planes de Gestión Integrada de Residuos Sólidos - PGIRS.”*

Estado de Cumplimiento: Cumplida.

Análisis: En el informe preliminar este Ente de Control Fiscal señaló que a pesar de haberse emitido de manera posterior a la sentencia, el Decreto Distrital 548 en diciembre 18 de 2015, *“Por el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”*, éste no se ha ajustado para incorporar lo relacionado con residuos peligrosos y especiales y criterios de separación y aprovechamiento de los residuos sólidos, con el fin de

reducir los volúmenes que son dispuestos en el relleno sanitario u otros sitios de disposición final.

Sin embargo en la respuesta al informe preliminar se indica que el 11 de noviembre mediante Decreto 495 de 2016 se derogó el Decreto 548 de 2015, que contiene el Programa de Gestión de Residuos Sólidos Especiales y el Programa de gestión de Residuos de Construcción y Demolición. Con ello pueden reducirse las cantidades de residuos, incluidos los especiales, que llegarían al relleno sanitario, programas que fueron presentados por la SDA. Aunado a ello, en este decreto se consideraron las políticas de inclusión de la población recicladora y el desarrollo de protocolos para el manejo de residuos especiales o que se encuentran incluidos en normas posconsumo, por lo cual el estado de la orden se enmarca en el cumplimiento de la misma.

Gestión Evaluada: Conforme a lo analizado se encuentra que esta es una orden a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Público- UAESP y que mediante Decreto 495 de 2016 se derogó el Decreto 548 de 2015 *“Por el cual se adopta el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos -PGIRS- del Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones”*, el cual derogó el Decreto 548 de 2015.

*3.2.1.2. Observación de carácter administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de intervención de la SDA frente a la revisión y ajuste de los PGIRS del Distrito Capital. **Se retira del Informe Final.***

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el radicado No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, se aceptan los argumentos planteados y **se retira la observación de carácter administrativo con presunta incidencia disciplinaria**, considerando que la entidad señala lo siguiente: *“(…) como asesor en la consolidación del documento técnico soporte y los programas del plan que fue expedido el pasado 11 de noviembre mediante Decreto 495 de 2016 el cual derogó el Decreto 548 de 2015 e incluye los siguientes programas destinados al manejo de residuos especiales:*

- *Programa de Gestión de Residuos Sólidos Especiales*
- *Programa de gestión de Residuos de Construcción y Demolición”*

Se cuenta con una revisión y ajuste del PGIRS que incluye los dos programas citados, respecto de los cuales se espera su implementación a la mayor brevedad posible, en virtud de lo cual se retira esta observación.

*“4.23. ORDÉNASE a la CAR y a todos y cada uno de los entes territoriales que hacen parte de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá, que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, identifiquen e*

*inventaríen las áreas de manejo a las cuales hace referencia el Código de Recursos Naturales – Decreto 2811 de 1974 y las zonas de protección especial tales como páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos que se encuentren en su jurisdicción y de manera inmediata adopten las medidas necesarias para la protección, conservación y vigilancia de las mismas. En especial:*

*4.23. ii. ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de veinticuatro (24) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adopten las medidas de protección y conservación de los nacimientos de agua que se encuentren en el corredor ambiental de la zona oriental de Bogotá.”*

Estado de Cumplimiento: Parcial.

Análisis: La sentencia involucra diversas acciones como son la identificación e inventario de las áreas de manejo a las cuales hace referencia el Código de Recursos Naturales – Decreto 2811 de 1974 y las zonas de protección especial tales como páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos que se encuentren en su jurisdicción. La orden exige además que, de manera inmediata, se adopten las medidas necesarias para la protección conservación y vigilancia de las mismas, las cuales están bajo la jurisdicción de la SDA y la mayor parte bajo la protección de la CAR.

Gestión Evaluada: La SDA para el cumplimiento de esta obligación, conforme a lo señalado en el Código de Recursos Naturales (Decreto-Ley 2811 de 1974), ha identificado las áreas de manejo que deben ser inventariadas, de acuerdo al artículo 308 del Decreto Ley en mención, las áreas de manejo especial corresponden a las áreas “...que se delimita para administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables.” El mencionado Código, en su título II, capítulos II a V, establece 5 categorías de áreas de manejo especial: Distrito de Manejo Integrado, Área de Recreación, Cuenca Hidrográfica, Distrito de Conservación de Suelos y Sistemas de Parques Nacionales.

Señala la SDA: “Revisados estos conceptos y la reglamentación de estas áreas es claro que, a excepción de las cuencas hidrográficas, ni las Entidades Territoriales ni las autoridades ambientales urbanas tienen la competencia para delimitar y declarar estas áreas”.

De esta manera, según lo informado por la Dirección de Gestión Ambiental de la SDA y conforme a lo analizado por el Equipo Auditor, la ciudad tiene 4 grandes cuencas urbanas que de norte a Sur Corresponden al Sistema Torca Guaymaral, Salitre, Fucha y Tunjuelo (esta última con gran parte del territorio en área rural).

En el área rural se resaltan las cuencas del Sumapaz (que drena hacia el Río Magdalena) y la del Río Blanco (que drena hacia la cuenca del Orinoco). Por otro lado, respecto del Sistema de Parques Nacionales - SPN, el Distrito tiene parte de su territorio al interior del Parque Nacional Natural de Sumapaz, el cual fue declarado mediante el Acuerdo 14 de 1977 del INDERENA.

La SDA precisa que en el ejercicio de revisión del Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora de los Cerros Orientales que adelanta la CAR con el apoyo del Distrito, se contempla el programa de manejo del recurso hídrico, que está conformado por tres proyectos, uno de ellos denominado Recuperación y Protección de las zonas de ronda, el cual abarca la protección de los nacimientos de agua. Complementariamente el programa de conservación y manejo integrado de los recursos naturales, tiene por objeto desarrollar acciones tendientes a la preservación de las áreas que se encuentran en el mejor estado de conservación al interior de la reserva (bosques, pajonales, frailejonales, zonas de recarga hídrica y nacimientos, y restaurar las áreas cuya vocación sea de preservación (nacimientos, rondas hídricas, áreas sensibles transformadas por minería, agricultura, ganadería, incendios forestales, invasiones biológicas).

A nivel local, el Distrito ha identificado algunas áreas con condiciones ambientales y ecosistémicas de importancia, las cuales han sido declaradas como áreas protegidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 190 de 2004) o por Acuerdos del Concejo de la ciudad. De esta manera, se cuenta con 3 Santuarios Distritales de Flora y Fauna, 47 Áreas Forestales Distritales, 15 Parques Ecológicos Distritales de Humedal y 5 Parques Ecológicos Distritales de Montaña.

En atención al literal ii, esta Entidad señala que realizó la identificación de los nacimientos de agua localizados en los cerros orientales y continuó adelantando acciones tendientes a su recuperación, para lo cual ha avanzado en la recuperación de 33 Km y 102 hectáreas de quebradas localizadas en los cerros orientales, en las localidades de Usaquén, Chapinero, Usme, Santa Fe, Candelaria y San Cristóbal.

La SDA hace una relación de los convenios celebrados a partir de agosto de 2014, para el cumplimiento de esta orden, los cuales fueron analizados en sus etapas precontractual, contractual y pos contractual: Convenio de Cooperación 1303 de 2015, Convenio de Asociación 1311 de 2015, Contrato 1451 de 2015.

*3.2.1.3. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la alta mortalidad de individuos arbóreos en contratos de restauración.*

De acuerdo con los estudios previos la Secretaría Distrital de Ambiente basada en su experiencia y conocimiento técnico científico, dentro de la etapa de planeación del proceso de selección identificó el riesgo probable de mortalidad del 10% del total de plantas que hacen parte del proceso de restauración ecológica, en condiciones normales.

Sin embargo, al evaluar la ejecución del contrato 1451 de 2015, con Ecoflora, cuyo objeto era "Realizar el mantenimiento y monitoreo de procesos de restauración Ecológica realizados por la Secretaría Distrital de Ambiente y ubicados en el sistema hídrico y orográfico del Distrito Capital", se encontraron datos de mortalidad en cada sector con mantenimiento, correspondientes a las áreas priorizadas:

- "PEDMEN 2do ciclo de mantenimiento", con 11,9 hectáreas, con una mortalidad del 41.68%,
- "PEDMEN 3er ciclo de mantenimiento", con 14.7 hectáreas, con una mortalidad del 28.09%,
- TUNJUELO con 8 hectáreas con mortalidad del 86.27% y
- ARBORIZADORA ALTA con 7 hectáreas con mortalidad del 81.84%, discriminado como aparece a continuación:

**CUADRO 6**  
**MORTALIDAD PRESENTE EN CADA UNO DE LOS SECTORES OBJETO DE LABORES**  
**COMO PARTE DEL CONTRATO 1451 DE 2015**

SECTOR	HECTAREAS	TOTAL ARBOLES	ÁRBOLES MUERTOS	ÁRBOLES VIVOS	OBSERVACION
TUNJUELO – BOITA					
Mantenimiento en el área 2 (TUNJUELO)	8 Ha	5.613 Plantas	4435	1178	
Boita I:	2 Hectáreas	2.001 Plantas	84.31%,	15.69%,	
Villa del Río	3.7 Hectáreas	2.202Plantas	60.76%	39.24%	
Jacqueline		1.183 Plantas			Incendio presentado en la zona,
Macro - Guadalupe		227 Plantas			Se evidenció la pérdida de los módulos en este punto.
SECTOR ARBORIZADORA ALTA					
Mantenimiento en el área 3 (ARBORIZADORA ALTA)	7 hectáreas	5.439 Plantas	82.75%	17.25%	
SECTOR 1:		2.176 Individuos Arbóreos	86.44%	13.56%	
SECTOR 2:		1.085	97.51%	2.49%,	
SECTOR 3:		1.130	77.52%,	22.48%	



SECTOR	HECTAREAS	TOTAL ARBOLES	ÁRBOLES MUERTOS	ÁRBOLES VIVOS	OBSERVACION
SECTOR 4:		1048	65.46%	34.54%	
SECTOR USME					
Mantenimiento en el área I (PEDMEN - USME)	11.9	11.481			
POLÍGONO 90			22.93%	77.07%	
POLÍGONO 67			32.91	67.09	
POLÍGONO 35 Y 36			46.74%	53.26%	
POLÍGONO 54 Y 55			66.32	33.68	
POLÍGONO 51, 52 Y 53			47.87%	52.13%	
POLÍGONO 107			37.19	62.81	
Mantenimiento en el área 11 (PEDMEN 3er Mantenimiento - USME)	14.7	11.891 Plantas			
POLÍGONO 15, 57 Y 58			32.82	61.18	
POLÍGONO 117			34.29%	65.71%	
POLÍGONO 120			18.18%	81.82%	
POLÍGONO 121			20.47%	79.53%	
POLÍGONO 175			27.30%	72.70%	

Fuente: Contrato 1451 de 2015

#### CUADRO 7 NÚMERO DE PLANTAS ENCONTRADAS

SITUACIÓN ENCONTRADA	NÚMERO	%
Plantados por SDA	34.784	100
Vivos a mayo 2016	18.213	53
Muertos a mayo 2016	16.361	47

Fuente: Contrato 1451 de 2015

De acuerdo con el documento “Justificación modificación y prórroga No. 01, al contrato de obra No. 1451 de diciembre 31 de 2015, celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente y Ecoflora S.A.S”, las causas de mortalidad son las siguientes:

- Incendios: Estos se presentaron en Jacqueline, sector de Tunjuelo por acciones antrópicas ocasionadas por habitantes de calle.
- Deslizamientos: Estos se presentaron en el sector de Usme.
- Semovientes: Se presentó afectación por semovientes que afectaron algunos polígonos en el sector de Usme.
- Sequía: En la ciudad de Bogotá según el reporte del IDEAM se presentó en el año 2015 unos índices de sequía de abril de 2015 a Abril de 2016 de (-1) seco y (-2) muy seco, con periodos cortos de lluvias, lo cual generó pérdida de buena parte del material vegetal, en especial en los sectores de Arborizadora Alta y Tunjuelo.

Se denota entonces que en las actividades de restauración realizadas con anterioridad al precitado contrato, las situaciones descritas generaron finalmente el

nivel de mortalidad señalado, que si bien presentan causas externas, demandan por parte de la SDA una mayor intervención y control, de modo que en los procesos de contratación y desde su etapa de planeación, se tengan en cuenta esas circunstancias, tales como épocas de siembra, identificación de áreas con alta afectación antrópica, sectores con influencia pecuaria, actividades que permitan aislar labores ganaderas de las zonas plantadas y referir factores imponderables climáticos, con el fin de prevenir los altos índices de mortalidad evidenciados al día de hoy.

Lo señalado se origina por fallas en los procesos de planeación, previos a la ejecución de los contratos mediante los cuales se realizan las actividades de restauración.

No se atiende entonces de manera adecuada lo dispuesto en la Orden 4.23 de la sentencia, ni se observa correctamente el cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993 y la Ley 734 de 2002.

Lo anterior afecta la gestión de la SDA como parte activa de la coordinación y ejecución de las actividades de restauración, para que pueda de manera previa, determinar algunas de estas variables que afectan el material sembrado, a fin de incrementar los beneficios sociales y ambientales derivados de este tipo de actividad, conforme a los fines establecidos.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la Contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, teniendo en cuenta que si bien se presentaron situaciones externas, se evidenció que para estas labores debía darse una planificación previa que asegurara que los procesos ejecutados contemplaran medidas de contingencia, para facilitar la preservación de las inversiones efectuadas. Incendios, deslizamientos, sequias y presencia de semovientes, son situaciones previsibles o mitigables.

Evidentemente, si hay sequia los riegos son fundamentales; las cercas de protección evitan el ramoneo del ganado y minimizan las pérdidas de material; la escogencia adecuada de los sitios a plantar maximizan el mejoramiento ambiental que se pretende con estas acciones. La meta no se consolida simplemente con la plantación, sino que implica también asegurar las inversiones e impactar positivamente los sitios intervenidos.

No hubo una adecuada planificación, y en su desarrollo, no se evidenció la implementación de medidas que previnieran una mortalidad tan alta, por lo cual queda se configura el hallazgo y deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

#### *3.2.1.4. Hallazgo administrativo por falta de medidas para la defensa y amparo de las Áreas Protegidas del Distrito Capital.*

A nivel local, el Distrito ha identificado algunas áreas con condiciones ambientales y ecosistémicas de importancia, las cuales han sido declaradas como áreas protegidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 190 de 2004) y por Acuerdos del Concejo de la ciudad. De esta manera, se cuenta con 3 Santuarios Distritales de Flora y Fauna, 47 Áreas Forestales Distritales, 15 Parques Ecológicos Distritales de Humedal y 5 Parques Ecológicos Distritales de Montaña.

Recorridas algunas áreas y según la información entregada por la SDA, se evidencia que si bien la mayor parte de estas áreas están bajo la protección de la CAR, la vegetación que las hizo recibir tal connotación se ha perdido, por cuanto las medidas adoptadas para la protección, conservación y vigilancia de las mismas, tal como lo ordena la sentencia no han sido efectivas, lo que ha facilitado la ampliación de la frontera agrícola por la invasión de terceros, en detrimento de las áreas forestales protegidas y los diferentes tipos de cobertura existentes, los cuales deberían permitir la recarga hídrica con los beneficios ambientales correspondientes.

Mediante el oficio 2016EE179108 de fecha 2016-10-12, la SDA informa a la Contraloría de Bogotá, que desconoce la cantidad de hectáreas desforestadas, muchas de las cuales hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas de la ciudad, especialmente de las 47 áreas Forestales Distritales, tal como se ha corroborado, las cuales si bien no están bajo su control (están a cargo de la CAR), sí deben permanecer bajo su cuidado y custodia.

Adicionalmente, no se entiende por qué la SDA no tiene información actualizada de la cobertura contenida en las Áreas Protegidas del Orden Distrital y que las diferentes áreas que tiene como referencia, Atlas Ambiental de Bogotá, 2007 y la del Instituto Alexander Von Humboldt (IAvH), 2013, solo coinciden en Santuarios de Fauna y Flora pero no en las 47 Áreas Forestales Distritales, lo cual muestra la falta de certeza de sus datos y desinforma al Organismo de Control Fiscal, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

#### **CUADRO 8**

82

### COBERTURA ÁREAS PROTEGIDAS

NOMBRE DEL AREAS FORESTAL DISTRITAL	COBERTURA VEGETAL AFD SEGÚN ATLAS AMBIENTAL DE BOGOTA (Ha.)	COBERTURA VEGETAL AFD IAvH (Ha.)
Alto río Chochal	15.94	128.53
Restauración de Santa Barbara	19.04	190.45
Arboloco Chiaguaza	19.43	194.34
Subpáramos Parada del Viento	29.12	291.06
Canteras del Boqueron	5.07	50.73
Corredor de restauración de Piedra Gorda	40.59	405.9
Del Pilar y Sumapaz	524.46	4.5559.3
Encenillales de Pasquilla	16.54	165.43

Fuente: Oficio 2016EE213427 DEL 2016-12-01

Tal como se denota en el cuadro anterior, no existe coincidencia en los datos suministrados en el mencionado oficio y adicionalmente se desconoce la pérdida de la cobertura forestal frente al avance de las áreas agrícolas y pecuarias. Ello se observa, entre otras, en la información referida por la SDA: *“Con el fin de atender las inquietudes planteadas por la contraloría de Bogotá en los literales a, b, y c, relacionadas con la dinámica de las coberturas boscosa en la áreas protegidas en el Distrito, hacemos entrega de un reporte generado por el Sistema de Información Geográfica de la entidad para los años 2006 y 2013. El reporte emplea los resultados de los estudios de cobertura vegetal consolidad en el Atlas ambiental de Bogotá publicado en 2007 y el estudios de coberturas elaborado por el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt en 2013, ambos realizados con información base a escala 1.25.000.*

*Es importante tener presente que los estudios de coberturas vegetales fueron elaborados por entidades distintas con metodologías diferentes por lo que las cobertura definidas en la leyenda no son las mismas en ambos caso, no obstante la información ilustra el comportamiento de los que ocurre con las coberturas en Bogotá y han sido empleadas como referente de las dinámicas de la vegetación en la gestión que adelanta la entidad<sup>12</sup>”.*

En conclusión, no hay un dato cierto que sirva de referente para establecer la pérdida de la cobertura existente en estas áreas protegidas y solo se puede observar la delicada situación en la medida que se recorren y se analizan los delicados procesos de deforestación y la disminución de los caudales, por lo que independientemente de que la CAR sea la autoridad ambiental, le corresponde a la SDA estructurar un sistema de información idóneo que sirva de parámetro de gestión, para coadyuvar efectiva y oportunamente en la adopción de las medidas necesarias para la protección, conservación y vigilancia de las mismas, velando por

<sup>12</sup> Oficio 2016EE213427 DEL 2016-12-01

su cuidado y custodia, máxime cuando es el Distrito Capital el que las ha declarado por su valía ecosistémica y ambiental.

Lo señalado incumple lo establecido en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Código de los recursos Naturales y Medio Ambiente; la Ley 99 de 1993; el Decreto 109 de 2009 y lo normado el POT Decreto 190 de 2004.

Además de desatender órdenes específicas de la sentencia, el hecho en mención se origina por la falta de acciones de seguimiento, coordinación y manejo oportuno de información y datos geográficos, entre otros, lo que conlleva a la pérdida de las coberturas vegetales, especialmente de las áreas protegidas del orden Distrital.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la Contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, teniendo en cuenta que la entidad señala lo siguiente: *“Atendiendo la observación de la Contraloría, esta Entidad procurará, en conjunto con la CAR, consolidar de manera eficiente la información de las actividades que se adelanten en cada una de las áreas protegidas que sirvan para dar cuenta del estado de estas”*.

Es evidente la pérdida de cobertura vegetal en la zona rural, la ampliación de la frontera agrícola en detrimento del patrimonio ambiental de la ciudad y la disminución de la vegetación y ecosistemas que dieron lugar a declarar estas zonas como Áreas Protegidas de la ciudad, situación evidenciada en las visitas de campo. La falta de adecuados controles y la carencia de información cierta de lo que se ha perdido en términos de cobertura, genera la firmeza del hallazgo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

*“4.24. ORDÉNASE al Distrito Capital y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, para que en el término perentorio e improrrogable de dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, identifiquen e inventarién las zonas donde se necesita iniciar proceso de reforestación protectora mediante la siembra de especies nativas colombianas y el cuidado de éstas.*

*Precluido este plazo y en el término máximo de tres (3) meses, prioricen las áreas degradadas o potrerizadas, que necesitan con urgencia intervención para reforestación la cual deberá iniciarse inmediatamente logrando progresivamente la recuperación y mantenimiento de todas ellas.”*

Estado de Cumplimiento: Parcial.

Análisis: si bien se han ejecutado algunos de estos procesos, incluso desde antes de la sentencia, a partir de la misma la SDA no ha implementado suficientes actividades que conlleven al cumplimiento de la orden judicial y que permitan la cobertura de todas las áreas que requieren de este proceso de intervención. Es tal que la Secretaría Distrital de Ambiente junto con la Pontificia Universidad Javeriana, mediante el Convenio de Asociación 017 de 2008, formuló el Plan Distrital de Restauración Ecológica 2010-2038, cuyo fin facilitó la identificación de un total de 37.052,08 hectáreas que deben ser sometidas a procesos de restauración en el área rural, agrupadas en 5 categorías de prioridad: Muy alta, Alta, Media, Baja y Muy baja. A la fecha según datos de la SDA ha restaurado aproximadamente 100 hectáreas.

Gestión Evaluada: Se evidencia en la ejecución de algunos contratos y convenios suscritos por la SDA, la intervención y desarrollo de procesos de restauración ecológica o renaturalización en áreas de importancia ecológica, áreas de importancia hídrica y zonas para gestión del riesgo. Conforme a las visitas efectuadas por la Contraloría de Bogotá se estableció que como resultado de los convenios suscritos por la SDA, se han plantado más de 48.399 árboles, los cuales requieren de mantenimiento permanente, hasta que por lo menos aseguren su sobrevivencia en el ecosistema restaurado, con el fin de asegurar la inversión y los beneficios ambientales de dicha labor.

En consecuencia para este Organismo de Control Fiscal no ha sido claro, incluso desde antes de la sentencia, el cuidado y mantenimiento efectuado a los árboles plantados en su oportunidad, por lo que en el 2012 se emitió Función de Advertencia, mediante radicado No. 2-2012-10273, del 12 de junio de 2012: *“Por el grave riesgo de afectación del patrimonio público distrital en cuantía superior a los \$9.225.6 millones desembolsados para los procesos de restauración, rehabilitación, recuperación ecológica de áreas disturbadas que hacen parte de la estructura Ecológica Principal a causa de la no apropiación de recursos para el mantenimiento y monitoreo, en orden de garantizar la eficiencia de los recursos invertidos. (...)”*.

En el marco de la presente auditoría y mediante visita de campo, se analizó la sostenibilidad de los procesos de plantación, con el fin que se garantice por parte de la SDA no solo las inversiones, sino además, el logro de los beneficios cualitativos y cuantitativos de orden ambiental derivados de esta importante labor.

Otra estrategia evaluada para la restauración que adelanta el Distrito, en cabeza de la SDA, corresponde a la erradicación del retamo espinoso (*Ulex europaeus*), el retamo liso (*Genista monspessulana*) y Helecho marranero (*Pteridium aquilinum*),

entre otras especies invasoras que afectan negativamente los ecosistemas de la ciudad, considerando que como lo expresa la SDA “(...) *no permiten el establecimiento de especies nativas y favorecen la generación de incendios forestales. De esta manera, con la erradicación del retamo se busca mitigar el riesgo de la ocurrencia de incendios forestales y generar acciones de restauración con especies nativas en las áreas intervenidas, a fin de lograr la restauración de estas áreas*”.

Entre los convenios de la SDA celebrados con otras entidades en los últimos años para la erradicación del retamo, se encuentran los siguientes: 018 de 2010, 032 de 2012, 1251 de 2013 y 1526 de 2014.

La SDA, como parte de las acciones de restauración ecológica adelantadas, en las áreas establecidas (quebrada, humedal u otro), ha realizado diagnósticos biofísicos y socioeconómicos de las zonas a intervenir, conforme a los modelos establecidos, según el área a proteger, que de conformidad con los datos entregados por la SDA, en los últimos años han permitido restaurar más de 100 hectáreas con siembras de especies nativas y erradicación de especies invasoras, las cuales como se ha dicho requieren de mantenimientos, considerando que la mayor parte de los sectores evaluados presentan reinvasión de especies foráneas, así como proliferación de gramíneas (pastos) que afectan su crecimiento e impiden que se cumpla debidamente el proceso sucesional para el cual fue concebido el modelo.

Los convenios celebrados a partir de agosto de 2014 para el cumplimiento de esta orden son los siguientes:

- a. Convenio de Asociación 1525 de 2014: Celebrado con Suna-Hisca cuyo objeto fue: *Aunar recursos técnicos, administrativos y financieros para desarrollar acciones de manejo y mantenimiento para la restauración y conservación de los ecosistemas urbanos y de las áreas rurales del distrito capital, mediante la formación de vigías del agua.*
- b. Convenio de Asociación 1478 de 2014: Celebrado con Funplaneco cuyo objeto fue *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para el mantenimiento y recuperación de los ecosistemas en las áreas protegidas y de interés ambiental del distrito capital, administradas por la SDA, mediante la formación de promotores ambientales.*
- c. Convenio de Asociación 1374 de 2014: Celebrado con la corporación Ecofondo cuyo objeto fue *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para desarrollar acciones socioambientales, en el suelo de protección por riesgo de las localidades Rafael Uribe Uribe y Ciudad Bolívar.”*

- d. Convenio de Asociación 1526 de 2014: Celebrado con la corporación Ecofondo cuyo objeto fue *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos para ejecutar labores de mitigación de incendios forestales, manejo adaptativo e investigación en áreas invadidas por retamo en el Distrito Capital.”*
- e. Convenio de Asociación 1346 de 2015: Celebrado con la Unión temporal Altos de la Estancia, cuyo objeto fue *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos, para desarrollar acciones socioambientales en algunos sectores del suelo de protección por riesgo de la localidad de Ciudad Bolívar.”*
- f. Convenio de Asociación 1344 de 2015: Celebrado con la Corporación investigativa de medio ambiente cuyo objeto fue *“Aunar recursos técnicos, financieros y humanos, para desarrollar acciones socioambientales en corredores ecológicos y zonas declaradas como suelo de protección por riesgo en la localidad Rafael Uribe Uribe.”*

Frente al Convenio de Asociación 1526 de 2014, en el cual participa el Jardín Botánico José Celestino Mutis, se requirió precisar si de los 5.084 individuos vegetales nativos plantados en el Parque Nacional Enrique Olaya Herrera y los 885 en el Parque Metropolitano PM7 Arboledas, los ejemplares utilizados por el JB pertenecen al Vivero la Florida y si estos hacen parte de los cuestionados por su mal estado para ser utilizados en procesos de restauración mediante hallazgo fiscal de este ente de control, en abril de 2016.

Surgen algunas situaciones relacionadas con la ejecución del Convenio 1526 de 2014 y un impacto por el deterioro de la infraestructura y pérdida de material vegetal (en eras y en crecimiento) de los viveros de Entrenubes y Soratama, a cargo de la SDA, encargados de producir gran parte del material forestal necesario para dar cumplimiento a las labores de restauración, objeto de los convenios suscritos para atender las órdenes 4.23 y 4.24, situación que se presenta por aspectos administrativos para la ejecución oportuna de las labores que se requerían en ellos y así proteger los intereses del Distrito representados en los citados bienes.

Lo mencionado conlleva a la formulación de la siguiente observación:

*3.2.1.5. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$34.228.505, y presunta incidencia disciplinaria, por pérdidas de material destinados a procesos de restauración ordenados en la sentencia y deterioro de la infraestructura de los viveros de Entrenubes y Soratama.*

Con ocasión de las visitas de campo efectuadas al Parque Ecológico Distrital de Montaña- Entrenubes, administrado por la SDA, se estableció que el vivero forestal<sup>13</sup> que allí funciona y donde se produce material vegetal utilizado en los procesos de restauración, para dar cumplimiento a las órdenes 4.23. y 4.24 de la sentencia de segunda instancia del Consejo de Estado sobre el río Bogotá, está ubicado en un área de inestabilidad y próximo a una zona afectada por procesos de remoción en masa, situación que deja en peligro no solo su eficiente funcionamiento y producción de material vegetal, sino que genera el deterioro de la infraestructura existente ante la falta de personal.

Igual situación se presentó en el vivero de Soratama dedicada al mismo fin; si bien este se encuentra en un lugar estable, las pérdidas por el mismo motivo se sucedieron en el periodo 2016.

Así mismo, las instalaciones sufrieron algún tipo de deterioro, en especial los cobertizos, umbráculos, germinadores, eras, vías de acceso, plástico y demás infraestructura, indispensables para la producción de especies vegetales, en especial las nativas utilizadas en los procesos de restauración.

Es de reiterar que un vivero forestal requiere una adecuada administración, mano de obra calificada durante la mayor parte del año, frente a las tareas de siembra, poda de raíces, trasplantes, extracción de plantas, cuando el vivero no está mecanizado.

**CUADRO 9**  
**PÉRDIDAS DETERMINADAS EN EL VIVERO ENTRENUBES**

valor en pesos

VIVERO ENTRENUBES	NÚMERO	VALOR UNITARIO (\$)	VALOR PERDIDA (\$)
INDIVIDUOS VEGETALES PERDIDOS EN GERMINADORES	10.000	736.67	7.366.666
INDIVIDUOS VEGETALES PERDIDOS EN CRECIMIENTO	8.000	1.657.50	13.260.000
PERDIDA DE INFRAESTRUCTURA	-----	-----	2.450.679
TALUDES DETERIORADO	-----	-----	4.901.358
ARREGLOS PLASTICO	-----	-----	816.885
<b>SUBTOTAL ENTRENUBES</b>			<b>28.795.588</b>

VIVERO SORATAMA	NUMERO	VALOR UNITARIO (\$)	VALOR PERDIDA (\$)	VALOR TOTAL

<sup>13</sup> Universidad del Tolima. “Silvicultura de Plantaciones Forestales en Colombia”. Vásquez Victoria, Armando. 2001. Define a los viveros forestales como “lugares dedicados a la producción, multiplicación o micro propagación de plantas provenientes de semillas y material vegetativo, seleccionados de acuerdo con la calidad y vigor, para asegurar su establecimiento en el sitio definitivo.”

INDIVIDUOS VEGETALES PERDIDOS EN GERMINADORES	4.000	736.67	2.946.667	
INDIVIDUOS VEGETALES PERDIDOS EN CRECIMIENTO	1.500	1.657.50	2.486.250	
<b>SUBTOTAL SORATAMA</b>				<b>\$5.432.917</b>
<b>TOTAL</b>				<b>\$34.228.505</b>

Fuente: Información SDA - Elaboró equipo auditor

Sumando las pérdidas calculadas para los dos viveros, se tendría que producto del abandono al que fueron sometidos, el detrimento se establece por un valor de \$34.228.505.

Lo mencionado contraviene el artículo 2º de la Ley 87 de 1993 “*Objetivos del Sistema de Control Interno*”, los cuales deben atender los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, especialmente consagrados en el artículo 209 de la CPC.

Conforme a lo señalado, para este Organismo de Control la situación analizada estaría generando un presunto daño patrimonial al Estado por valor de \$34.228.505, como quiera que se afecta el patrimonio público con ocasión del detrimento descrito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3º y 6º de la Ley 610 de 2000. Adicionalmente, esta situación puede estar incurso en lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Lo evidenciado se da por fallas en el proceso de planeación, conforme a las metas programadas; lo indicado hace que se impacte negativamente la producción del material vegetal que la SDA requiere para los procesos de restauración que permitiría ahorros sustanciales en la compra de este en viveros particulares y en especial la entrega permanente del mismo. Además, con la situación descrita, se afectó la calidad del mismo, así como las instalaciones necesarias para una producción eficiente del material vegetal requerido.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$34.228.505, y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, teniendo en cuenta que el hecho de incrementar de manera rápida el inventario de material vegetal, mediante las técnicas de rescate y reclutamiento de individuos vegetales, labor que fue desarrollada por el equipo de viveros de la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad, según lo señala la SDA en el citado oficio, no exime a la entidad de la

responsabilidad por las pérdidas del material vegetal existente, que implicaba el mantenimiento oportuno de su infraestructura.

Aunque la SDA señala que *“El valor de \$26.059.583, que se derivaba del material vegetal dañado, ya fue reemplazado con la estrategia anteriormente descrita”* (Subrayado fuera de texto), lo cierto es que las existencias serían mayores en la misma proporción de lo perdido, si no se hubieran sometido el vivero, sus áreas y el material producido, a una situación de parálisis en las procesos requeridos y de abandono intermitente.

Fue evidente la pérdida de material y los daños en la infraestructura, ante la carencia de la debida atención para este tipo de labores, lo que genera la consolidación del hallazgo que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

*“4.25. ORDÉNASE Al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital, a la CAR y a los demás entes territoriales aferentes al Río Bogotá, promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por los servicios ambientales, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, artículo 108, Ley 1450 de 2011, artículo 210 y el Decreto reglamentario 953 de 2013.”*

Estado de Cumplimiento: Parcial.

Análisis: si bien se han ejecutado acciones para promover la conservación y recuperación de las áreas de importancia estratégica y de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales, mediante su adquisición y mantenimiento, por otra parte se están perdiendo parte de las mismas, producto de la ampliación de la frontera agrícola, a pesar de las acciones de la SDA promoviendo la ejecución e implementación de Herramientas para el Manejo del Paisaje, las que han logrado limitar prácticas nocivas contra los ecosistemas que surten de agua y alimentan las cuencas y poner algo de freno a los procesos expansivos que ocasiona la agricultura y la ganadería en las zonas de bosque alto andino y páramo.

Parte de esta situación se debe a las limitantes que se presentan para hacer operativos los esquemas de pago por servicios ambientales, muchos de los cuales hasta ahora se están concibiendo, lo cual no estimula a los agricultores para conservar las áreas boscosas, ni siquiera las áreas establecidas como protegidas y que tiene limitación de uso.

Gestión Evaluada: Conforme a las visitas de campo efectuadas por la Contraloría de Bogotá se logró establecer que en el marco del Convenio 1309 de 2013,

celebrado entre la Secretaría Distrital de Ambiente y Patrimonio Natural Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas, se estructuró un programa de incentivos tipo pago por servicios ambientales para la ruralidad del Distrito, el cual no ha tenido la implementación correspondiente.

Dando continuidad al proceso, en junio de 2015 la SDA suscribió el Convenio 1313 con la misma organización, el cual está en desarrollo y tiene tres objetivos principales: por un lado realizar una primera prueba piloto de implementación del modelo de incentivos a la conservación tipo PSA, en treinta predios priorizados en la cuenca alta del Río Chisacá cuyas aguas alimentan el embalse del mismo nombre, que sirve para el abastecimiento de la ciudad de Bogotá; en segundo lugar, se levantará la línea base de valores de biodiversidad para sustentar un modelo de monitoreo que permita valorar la efectividad de las inversiones en los incentivos, mostrando a futuro qué tanto mejora la calidad del agua con las acciones de recuperación y conservación que se realice con las familias campesinas; en tercer lugar, se realizará la estructuración inicial de un modelo de recaudación de fondos privados de la cuenca baja del Tunjuelo para contribuir a la conservación en la cuenca alta, tomando como referencia las lecciones aprendidas en el proceso realizado por la Ciudad de Cali, en conjunto con la CVC y el Parque Farallones de Cali.

Adicionalmente y de manera complementaria al proceso mencionado, la SDA suscribió los convenios de Cooperación 014 de 2012 y 1275 de 2013, con el fin de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre el Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt –IAvH- y la SDA para diseñar Herramientas para el Manejo del Paisaje del suelo rural del Distrito Capital, integrar aspectos de conservación de paisaje natural y sus relictos con los aspectos ambientales considerados en el Ordenamiento Agroambiental de Fincas.

Igualmente, la SDA ha venido promoviendo la conservación de áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico de la ciudad, mediante acciones de conservación y restauración en las zonas rurales, así como socialización con los habitantes de la ruralidad.

De esta manera, se ha logrado vincular a 500 familias campesinas a programas de producción sostenible. Así mismo, se ha trabajado en la protección de 12 acueductos veredales localizados en Usme, Ciudad Bolívar y Sumapaz.

La SDA reporta como uno de los instrumentos para cumplir la orden judicial 4.25, el Convenio de Asociación 1309 del 08 de noviembre de 2013. El aspecto de esa orden judicial, que se entiende que se habría abordado entre otros mecanismos a

través del citado Convenio, es lo relacionado con la financiación de los esquemas de pago por los servicios ambientales.

Precisamente el factor central del Convenio de Asociación 1309 de 2013, fue el diseño del programa de Pago por Servicios Ambientales en la ruralidad del Distrito Capital y la estructuración de un esquema local de PSA en una microcuenca priorizada en la cuenca del Tunjuelo.

La fecha de suscripción del referido convenio fue el 08 de noviembre de 2013; inició el 19 de diciembre de 2013 y terminó el 18 de septiembre de 2014, frente a la ejecutoria de la sentencia que tuvo lugar el 14 de agosto de 2014, luego el referido convenio no evidencia una instrumentalización para cumplir esa orden judicial con posterioridad a la misma, que según ese ámbito temporal lo excluye como una herramienta directa adoptada para tales efectos, de modo que aun cuando tuvo lugar la estructuración de un programa de incentivos tipo pago por servicios ambientales para la ruralidad del Distrito, no se satisface el cumplimiento de la orden judicial que imponía la financiación de los esquemas de pago por los servicios ambientales, y no el diseño del programa de pagos para tales efectos.

Frente a la orden judicial, se requiere la materialización de la financiación de los esquemas de pago por los servicios ambientales, para cuyo efecto el diseño del programa de pago constituye un paso previo, pero con ello no se consolida la acción para el cumplimiento correspondiente.

Es de precisar que desde el año 2009 mediante Rad 200943389 de fecha 2009-07-14, la Contraloría de Bogotá efectuó un Pronunciamiento en ese ámbito: *“Por la insuficiencia de mecanismos económicos que faciliten compensar servicios ambientales para el mantenimiento de la cobertura vegetal, plantas de páramos, montes y bosques, como elementos bióticos que permitan la regulación hídrica (...)”*, que la Entidad no consideró, a pesar de su finalidad e importancia. Pasados más de siete años se evidencian falencias frente a este tema y al acatamiento de la sentencia en lo pertinente, por lo que se determina la siguiente observación:

#### *3.2.1.6. Hallazgo administrativo por falta de financiación en los esquemas de pago y operatividad de instrumentos económicos para servicios ambientales.*

La SDA reporta el Convenio 1309 de 2013 como una de los medios de cumplimiento de la orden 4.25 de la sentencia; sin embargo, la fecha de suscripción del referido convenio fue el 08 de noviembre de 2013, inició el 19 de diciembre de 2013 y terminó el 18 de septiembre de 2014. Por lo tanto, se evidencia la carencia de un nexo

vinculante entre las fechas del contrato y las de la sentencia, cuya ejecutoria tuvo lugar el 14 de agosto de 2014.

El referido convenio no evidencia una instrumentalización para cumplir esa orden judicial, que según ese ámbito temporal lo excluye como una herramienta directa adoptada para tales efectos.

De otra parte, se tiene que la SDA recibió los resultados finales del estudio y el plan de esquema piloto, donde dan prioridad a las microcuencas como parte de la cuenca media del río Tunjuelo; la misma entidad señala que espera articular acciones con la Dirección de Gestión para implementar el esquema en el 2015, situación que a la fecha no se ha dado por lo cual los instrumentos establecidos como producto del Convenio 1309 de 2013 aún no se han articulado ni han operado para lograr el fin para el cual fue concebido, en especial lograr el manejo, conservación, protección y recuperación de áreas de importancia ambiental.

Lo mencionado contraviene lo señalado en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993 *“Objetivos del Sistema de Control Interno”*, los cuales deben atender los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública.

Lo expuesto se presenta por cuanto la labor desarrollada no ha sido del todo completa y requiere de una gestión adicional que facilite y permita su implementación, conforme al propósito de la sentencia analizada, y poderlos implementar para beneficio de los activos naturales de la ciudad y la protección del medio ambiente. El hecho que no estén completamente implementados ni desarrollados, conlleva a que no exista la motivación necesaria para que los agricultores preserven las áreas boscosas que se encuentran en sus predios y que regulan el sistema hídrico de la ciudad, además de traer múltiples beneficios en materia ambiental.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, por cuanto la SDA señala que *“(…) de conformidad a su Decreto reglamentario 953 de 2013, quedo establecido que los recursos del 1% de los ingresos corrientes deben ser destinados a la adquisición de las áreas estratégicas para el abastecimiento hídrico, al mantenimiento de dichas áreas y a la financiación de esquemas de pago por servicios ambientales”*, texto que corrobora esta obligación de la que se deriva la observación presentada.

En la sentencia se señala lo siguiente: “(...) mediante la adquisición y mantenimiento de dichas áreas y la financiación de los esquemas de pago por los servicios ambientales”. Ello implica para la SDA la consolidación de los esquemas de pago, teniendo en cuenta además el Sistema de Áreas Protegidas de la ciudad en materia de adquisición.

En distintas oportunidades, como en un pronunciamiento en el año 2009, radicado 200943389 de fecha 2009-07-14, y en varios hallazgos, la Contraloría de Bogotá, D.C. ha evidenciado la necesidad de hacer uso de los esquemas de pago. Con ocasión del Convenio de Asociación 1309 de 2013, para el diseño del programa de Pago por Servicios Ambientales en la ruralidad del Distrito Capital y la estructuración de un esquema local de PSA en una microcuenca priorizada en la cuenca del Tunjuelo, se generaron resultados que deben permitir la consolidación de los esquemas de pago por los servicios ambientales. En consideración de lo expuesto, la observación queda en firme y se ratifica como Hallazgo Administrativo, por lo que deberá hacer parte del Plan de mejoramiento.

*“4.26. ORDÉNASE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de minas y Energía, al ANLA, al Distrito Capital, a la CAR y a los entes territoriales, en los casos en que hayan sido delegados por la respectiva autoridad ambiental, para que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) meses contados a partir de la expedición del acto administrativo (delimitación de las zonas excluidas de minería), adelante los correspondientes procesos administrativos dirigidos a revocar o suspender las licencias, títulos, permisos, autorizaciones o concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente en las zonas de exclusión, o cuando se establezca el incumplimiento de las condiciones o exigencia de acuerdo con los actos de expedición.*

*Igualmente,*

*ORDÉNASE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de minas y Energía, al ANLA, al Distrito Capital, a la CAR y a los entes territoriales, en los casos en que hayan sido delegados por la respectiva autoridad ambiental, para que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la expedición del acto administrativo (delimitación de las zonas excluidas de minería), exijan de los particulares o entes públicos o privados a los que se le haya otorgado las licencias ambientales, autorizaciones, permisos o concesiones a cielo abierto o en una zona específica, declarado responsable, la indemnización, restauración o sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido por cuenta de los beneficiarios de dichos títulos, permisos, licencias o concesiones.*

*De otro lado,*

*ORDÉNASE al Distrito Capital y a la CAR en su respectiva jurisdicción y en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, que en el término perentorio e improrrogable de nueve (9) meses, contados a partir de la expedición del acto administrativo referido, realice el inventario de Pasivos Ambientales Mineros - PAM con el objeto de adelantar los procesos administrativos y judiciales correspondientes.*

*Finalmente,*

*ORDÉNASE al Distrito Capital y a la CAR en el ámbito de su jurisdicción y en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y de Trabajo, que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses, contados a partir de la expedición del acto administrativo plurimencionado, incorporen en los proyectos mineros legales de la región a los integrantes de las familias con necesidades básicas insatisfechas que derivan su subsistencia de dicha actividad, o proyectos socioeconómicos de acuerdo con la caracterización que de ellos se realice.*

*Cada 6 meses se debe reportar al CECH y GCH, las actividades realizadas.”*

Estado de Cumplimiento: Parcial.

Análisis: De los 109 predios afectados por la actividad extractiva de materiales de construcción y arcilla que se encuentran en el perímetro urbano de Bogotá D.C, en el ámbito de competencia de la SDA, solo cuatro (4) predios desarrollan dicha labor en la Localidad de Usme, de los cuales tres (3) cuentan con títulos mineros y Plan de Manejo Ambiental – PMA y uno cuenta solo con título minero y sin PMA por cuanto en ese aspecto se adelanta un proceso judicial.

Gestión Evaluada: De los 104 predios afectados por la actividad extractiva de materiales de construcción y/o arcilla que deben implementar el PMRRA, a solo 6 predios la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA se los ha establecido, y del número restante solo 15 han presentado dicho instrumento sin que a la fecha hayan sido aprobados. Por lo tanto, frente a 83 predios no se han configurado actuaciones para esa implementación, lo cual impide mitigar las consecuencias ambientales negativas que deja la minería, especialmente la ilegal.

Desde el 24 de agosto de 2014, la SDA ha realizado operativos de control a la minería, los cuales arrojan como resultado las medidas de suspensión de las actividades del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental – PMRRA establecido a la Cantera Industrial y Minera La Quebrada Ltda., en liquidación; el Operativo de control ambiental a los Frentes denominados Marín Vieco, La

Esmeralda, NN1 y Predio La Azotea que se encuentran por fuera del área del Contrato de Concesión Minera No. 15558 de Canteras Unidas La Esmeralda. El día 04 de mayo de 2015, realiza diligencia de imposición de las medidas preventivas de suspensión de las siguientes actividades: Extracción de materiales de construcción en los Frentes denominado Marín Vieco, La Esmeralda y NN1 (Resolución SDA No. 0553 del 04/05/2015); extracción y beneficio de materiales de construcción en el frente denominado Predio La Azotea (Resolución No. 0554 del 04/05/2015 y Operativo de control ambiental a los predios de la Ladrillera Los Cerezos / Localidad de Usme y Fábrica de Tubos San Marcos / Localidad de San Cristóbal.

Con todo, considerando la falta de gestión de la SDA en relación con los PMRRA, en la mayor parte de las industrias que realizaron minería y por las consecuencias ambientales generadas, se establece la siguiente observación:

*3.2.1.7. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por falta de gestión frente a los PMRRA, para tratar un área afectada por minería de 207,36 hectáreas.*

Según información suministrada por la SDA y conforme a los levantamientos topográficos realizados por la Comisión de Topografía del Grupo Ambiental de Minería de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo de la SDA, las áreas afectadas por la antigua actividad extractiva de materiales de construcción y/o arcilla que no cuentan con PMRRA, alcanzan las 207,366 hectáreas, las cuales dejan, especialmente hacia el borde nororiental y suroriental de la ciudad, una profunda herida en el paisaje y daños ambientales que constituyen un pasivo ambiental cuya recuperación se estima a la fecha en \$92.093.336.286<sup>14</sup>.

En la ciudad, según la SDA, existen 109 predios afectados por actividad extractiva de materiales de construcción y arcilla de los cuales cuatro (4) predios desarrollan dicha labor en la Localidad de Usme; de estos, tres (3) cuentan con Títulos Mineros y Plan de Manejo Ambiental – PMA (Sociedad Ladrillera Prisma S.A.S., Sociedad Ladrillera Helios SAS y Sociedad Ladrillera Yomasa S.A.) y uno cuenta solo con título minero (Sociedad Ladrillera Zigurat SAS) y sin PMA.

Igualmente, se encuentran 104 predios con afectación por actividad extractiva de materiales de construcción y arcilla que requieren presentar PMRRA, de los cuales

---

<sup>14</sup> Calculado según los costos de ejecución establecidos previamente por la SDA para los Planes de Manejo, Recuperación y/o Restauración Ambiental- PMRRA, de 37.3 hectáreas cuyo valor fue de \$444.2 millones, promedio por hectárea. Considerando que el total de hectáreas de terreno sin PMRRA en el Distrito es de 207.3 hectáreas, el valor total de recuperación que se estima es de \$92.093.336.286. La SDA aclara que en las diversas zonas de la Sabana objeto de dichos planes las condiciones pueden variar de acuerdo al tipo y grado de afectación por factores como agua, suelo, subsuelo, paisaje y otros como condiciones geológicas y grado de afectación del terreno intervenido.

103 están inactivos, es decir no ejecutan ningún tipo de labor de extracción de minerales y de estos, uno (1) realiza labor extractiva de mineral de manera ilegal.

Según datos de la SDA, de esos 104 predios afectados por la actividad extractiva de materiales de construcción y/o arcilla que deben implementar el PMRRA, a tan solo 6 predios la Secretaría Distrital de Ambiente les ha establecido el mencionado instrumento administrativo de manejo y control ambiental (PMRRA), y de esos 6, se tiene que 4 están en ejecución y 2 están suspendidos. Por tanto, de 83 predios se ha logrado que 15 en las Localidades de Usme, San Cristóbal, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe y Usaquén, presenten dicho instrumento; de estos 15, solo uno fue aprobado (Ladrillera El Rogal), mediante Concepto Técnico No 05376 del 12/08/2016.

El desarrollo de la actividad minera en la ciudad causa grandes impactos y efectos negativos al ambiente y a los recursos naturales; es por esta razón que de acuerdo a la normativa vigente se exigen instrumentos administrativos de manejo y control ambiental, como son: el Plan de Manejo Ambiental, PMA: *“(…) documento que producto de una evaluación ambiental establece de manera detallada las acciones que se implementarán para prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos negativos que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad minera”*, y el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA: *“(…) comprende estrategias, acciones y técnicas aplicables en zonas intervenidas por la minería con el fin de corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados, que permitan adecuar las áreas hacia un cierre definitivo y uso postminería”*.

Conforme a lo señalado se encuentra que 83 predios controlados por la SDA, a la fecha no han presentado para su aprobación e implementación los Planes de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental- PMRRA, aspectos que preocupan a este Organismo de Control Fiscal, considerando las situaciones señaladas, por lo cual es importante una gestión más eficaz frente al tema, dado los efectos negativos de la actividad.

Lo anterior indica que aproximadamente, en un 94% de los predios, no se han implementado estos instrumentos que mitigan parte del daño ambiental ocasionado, situación que se deriva de la falta de gestión y control a las actividades mineras desarrolladas en el Distrito Capital por parte de la SDA, durante años anteriores, pero que constituye un deber de la actual administración lograr que se realice una gestión más efectiva que permita el cumplimiento de lo exigido.

A la SDA, como autoridad ambiental de la ciudad, le corresponde realizar el control y vigilancia ambiental a los predios afectados por la extracción minera y la

evaluación y seguimiento ambiental a los instrumentos administrativos de control ambiental Plan de Manejo Ambiental -PMA y Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental- PMRRA.

Lo señalado genera el incumplimiento de lo previsto en la Leyes 99 de 1993; 685 de 2001 (Código de Minas); el Decreto 2820 de 2010 y las Resoluciones 222 de 1994 y 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, al igual que el Decreto 109 de 2009. La situación evidenciada puede estar incurso en las causales disciplinables contempladas en la Ley 734 de 2002.

Los efectos que deja la minería en la ciudad sobre el componente edáfico (suelo y subsuelo), que es el más afectado a causa de la actividad extractiva, son:

- Aumento de la erosión, pérdida parcial de la humedad natural del suelo, cambio de las propiedades físicas y químicas.
- Cambios en el perfil topográfico del terreno y su pendiente, aumento de la probabilidad de ocurrencia de procesos geomorfológicos degradantes (erosión, deslizamientos, fenómenos de remoción en masa, entre otros), y formación de cárcavas.

En relación con el componente hídrico, que busca proteger la sentencia objeto de esta auditoría, se ve afectado por esta actividad extractiva en los siguientes aspectos:

- Se afecta la recarga hídrica de la ciudad.
- Se presentan cambios desfavorables en la velocidad de escurrimiento (desarrollo de escurrimiento superficial laminar y lineal).
- Hay aumento de sedimentos y sólidos en suspensión a los cuerpos superficiales de agua, situación que lleva a un desbalance hídrico y facilita las crecientes e inundaciones en la ciudad.
- Se producen alteraciones de en los parámetros físicos y químicos de los cuerpos de agua por incorporación de volúmenes considerables de material, residuos de lubricantes, combustibles y otras sustancias.

El componente biosférico (fauna y flora) se altera con el proceso de extracción de materiales de construcción al generar:

- La eliminación parcial o total de ejemplares arbóreos y arbustivos (Desforestación).

- La fragmentación y disminución de hábitats (Degradación ecoambiental)
- Estimulación a la migración de especies propias del lugar además de la posible introducción de fauna oportunista.

Finalmente, como parte de sus impactos, la industria minera en desarrollo de sus actividades genera un cambio parcial o total del paisaje, sobre todo si se tiene en cuenta que la mayoría de estas industrias se localizan sobre los sistemas montañosos que rodean la sabana, los que dejan una cicatriz de gran magnitud, especialmente cuando se realiza de forma antitécnica. A esto se suma la inclusión de elementos ajenos al entorno natural, como es el caso de las construcciones propias de la industria y de la maquinaria necesaria para su funcionamiento.

En conclusión, la explotación ilegal y la falta de seguimiento y control de esta actividad minera, producen impactos y un deterioro significativo del medio ambiente, especialmente por la pérdida de cobertura vegetal, afectación del suelo y las geoformas, deterioro del paisaje, emisión de material particulado, sedimentación de cauces e incremento de los fenómenos de remoción en masa, entre otras afectaciones al medio natural, situación que sin duda es una de las causas del denominado cambio climático, por lo cual se requiere minimizar dichos impactos realizando no solo un control y seguimiento permanente, sino exigiendo la presentación de los PMRRA para su implementación.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

No se ha establecido por parte de este Organismo de Control Fiscal que le corresponda a la Autoridad Ambiental asumir la responsabilidad de la implementación de las medidas de mitigación, por cuanto su ejecución (PMRRA) se constituye como lo afirma la SDA, “(...) en una obligación para el propietario del inmueble y/o sujeto que realiza la actividad minera”. La observación se centra en la necesidad de una gestión más efectiva para permitir que en los predios afectados, se dé cumplimiento efectivo a los PMRRA, en las 207,36 hectáreas que dejan un pasivo ambiental estimado en \$92.093.336.286<sup>15</sup>. Incluso, en el artículo 3º de la reciente Resolución 2001 del 02 de diciembre de 2016, del Ministerio de Ambiente, se reitera que el PMRRA es un documento que incluye acciones técnicas que se deben

---

<sup>15</sup> *Ibidem*

desarrollar en las zonas que han sido explotadas, con el fin de garantizar su cierre definitivo y post-minería.

Si bien se han desarrollado diversas acciones de control y seguimiento en el último año, la observación tiene que ver con la falta de gestión para que los propietarios de los predios afectados implementen los PMRRA, en el área señalada, por lo cual queda en firme la observación y se ratifica como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del respectivo Plan de mejoramiento.

*“4.27. ORDÉNASE al Distrito Capital y a la CAR, que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia i) identifique, inventarién y delimiten todos y cada uno de los humedales y zonas de amortiguación de crecientes en su respectiva jurisdicción, adoptar las medidas necesarias para el restablecimiento de su estructura y función como ecosistemas, y propender por su aprovechamiento y uso sostenible; ii) Adopten las medidas necesarias para el restablecimiento de su estructura y función como ecosistema; iii) Propendan por su aprovechamiento y uso sostenible.*

*Igualmente, ORDÉNASE a la CAR y a los entes territoriales aferentes al Río Bogotá, término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, elaboren un plan de recuperación restauración y manejo de los ríos y quebradas que hacen parte de la cuenca del río Bogotá, el cual será incluido en el respectivo plan de desarrollo con los recursos financieros necesarios. Cada 6 meses se debe reportar al CECH y GCH, las actividades realizadas.”*

Estado de Cumplimiento: Parcial.

Análisis: Pasados más de dos años a partir de la firmeza de la sentencia, se evidencia que varios de los humedales de la ciudad, a la fecha, no cuentan con el correspondiente Plan de Manejo Ambiental y en la mayor parte hasta ahora se están implementado las acciones establecidas en los mismos.

Gestión Evaluada: Frente al deterioro de los humedales de Torca y Guaymaral, además de varios hallazgos, la Contraloría de Bogotá emitió en el año 2013 un pronunciamiento, radicado bajo el 2-2012-16128 del 07 de septiembre de 2012, como resultado del seguimiento a la Advertencia Fiscal radicado No. 2011-133099 del 20 de diciembre de 2012: “Por la falta de acciones para el mejoramiento de los Humedales de Torca y Guaymaral que reporta beneficios potenciales de orden ambiental”.

Adicionalmente, en la vigencia 2014, se estableció por parte de este Organismo de Control Fiscal frente al tema, la observación “2.2.1.3.4 Observación Administrativa: Por no contar con documentos técnicos, formalizados, en los que se defina el orden y los cronogramas para la intervención de los Humedales de El Salitre, Tunjo y La Isla y carecer de los respectivos Planes de Manejo Ambiental-PMA.”

### 3.2.1.8. Hallazgo administrativo por no contar con los Planes de Manejo Ambiental de los Humedales de El Salitre, Tunjo y La Isla.

Aunque la mayor parte de los humedales de la ciudad cuentan con su Plan de Manejo Ambiental adoptado y con implementación parcial, se encontró conforme a la información presentada por la autoridad ambiental que a la fecha 3 Parques Ecológicos Distritales de Humedal, que fueron declarados por el Concejo de Bogotá, no cuentan con el citado instrumento.

Por ende no se han podido aprobar y adoptar por decreto tal como lo determina el parágrafo 2º del artículo 83 del POT, que señala: “Los planes de manejo de los elementos del sistema distrital de áreas protegidas, serán formulados por el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), y adoptados por Decreto del Alcalde Mayor. En dicho acto se incluirá la cartografía que establezca el alindamiento preciso del elemento del Sistema de Áreas Protegidas correspondiente”.

**CUADRO 10  
HUMEDALES SIN PLANES DE MANEJO AMBIENTAL**

No	Nombre AP	Categoría	Estado
1.	Parque Ecológico Distrital de Humedal El Salitre	PEDH	Se declaró mediante Acuerdo 487, por parte del Concejo de Bogotá, en el 2011
2.	Parque Ecológico Distrital de Humedal La Isla	PEDH	Se declararon mediante Acuerdo 577 por parte del Concejo de Bogotá, en el año 2014
3.	Parque Ecológico Distrital de Humedal El Tunjo	PEDH	

Fuente: Subdirección de Políticas y Planes Ambientales, SDA 2016.

Según la Secretaría Distrital de Ambiente el Plan de Manejo Ambiental “(...) es el principal instrumento de planificación de las áreas protegidas, ya que en él se orienta la gestión de conservación y se precisan los objetos y los objetivos de conservación que motivaron su designación. El Plan de Manejo Ambiental define, mediante programas y proyectos, el tipo de actividades que puede desarrollarse en el área protegida, de manera concordante con el régimen de usos que posea, según la categoría de manejo”, hecho que justifica y amerita la necesidad de contar con los mismos.

De otra parte el denominado *“Protocolo de recuperación y rehabilitación ecológica de humedales en centros urbanos”*, elaborado por la Secretaría Distrital de Ambiente en el 2008, contiene una orientación conceptual y metodológica para contribuir a la rehabilitación o recuperación de estos ecosistemas. A pesar de ello, la entidad al adolecer de los PMA, tampoco cuenta con documentos técnicos, debidamente formalizados, en los que se defina el orden y los cronogramas para la intervención y para desarrollar las acciones en estos tres humedales, mientras se cuenta con los PMA<sup>16</sup>.

En la actualidad los referidos humedales presentan una invasión excesiva de pastos y especies invasoras y en general carecen de las acciones que son necesarias para su debida conservación. Las especies sembradas requieren de mantenimiento y en general es necesario la ejecución de labores que mejoren sus condiciones paisajísticas, ecoambientales y permitan su manejo hidrogeomorfológico.

En el artículo 7º del Decreto 062 de 20017 se establece que *“(…) En relación con la necesidad de establecer pautas de manejo individuales para cada humedal, la EAAB y el DAMA establecerá acuerdos técnicos, debidamente formalizados, en los cuales se define el orden, los cronogramas y especificaciones de la intervención ex ante a la formulación del plan de manejo y luego de su adopción formal”*.

A la fecha, la SDA no ha realizado los PMA correspondientes al Parque Ecológico Distrital de Humedal de El Salitre, Tunjo y La Isla, los cuales son esenciales para el manejo y recuperación de los mismos, considerando que contienen zonas de gran importancia ambiental.

Aunque se evidencia que la Subdirección de Políticas y Planes Ambientales, dando cumplimiento a sus funciones misionales, contrató la formulación participativa de los Planes de Manejo Ambiental de los Parques Ecológicos Distritales de Humedal El Salitre, La Isla y Tunjo, mediante concurso de Méritos N°. SDA- CM - 053 – 2015 - Contrato 1430 de 2015, el que fue adjudicado al Consorcio JA, con fecha de terminación el 10 de diciembre del presente año, lo cierto es que a la fecha la ciudad no cuenta con ellos, lo que limita el accionar y la gestión correspondiente.

---

<sup>16</sup> Resolución 196 del 1º de febrero de 2006, por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales de Colombia.

<sup>17</sup> Por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital.

Lo anotado desatiende lo establecido en el Decreto- Ley 2811 de 1974; el Decreto 109 de 2009 y en especial lo establecido en el Título I, Capítulo 2, Subcapítulos 2 y 3, del Decreto 190 de 2004, POT vigente, especialmente el artículo 83 parágrafo 2.

Los PMA determinan el conjunto de acciones orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos o efectos ambientales<sup>18</sup>, ocasionados. Su carencia no facilita una adecuada intervención a la que se le pueda realizar un control y seguimiento puntual, conforme a lo aprobado por la entidad.

En el recorrido efectuado por este Organismo de Control Fiscal a estos humedales, se encontraron algunas acciones, especialmente procesos de restauración, pero su intervención no ha sido la esperada a la fecha, por cuanto la Entidad considera que para esos efectos es necesario contar con los PMA.

Lo anterior conlleva a que no se visibilicen las acciones, hasta ahora realizadas, de recuperación de los humedales tanto en su parte hídrica como biótica y así poder dar información sobre el grado de avance en el logro de las medidas de manejo para el humedal, de acuerdo a sus características actuales y potenciales.

La falta de los PMA para las áreas mencionadas, se origina en que la SDA no los ha priorizado para tales efectos. El hecho de no contar con los mismos, limita la implementación de las medidas que son necesarias para su conservación y recuperación y deja en riesgo la protección y mejoramiento de estas áreas, las cuales contienen ecosistemas valiosos y activos naturales de valor único.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, teniendo en cuenta que la SDA señala que *“Finalmente, una vez sean recibidos a satisfacción los productos mencionados, se continuará con el desarrollo de los productos 4 y 5; lo que permitirá a la Secretaría Distrital de Ambiente –SDA, contar con los insumos técnicos necesarios para proceder con la adopción de los Planes de Manejo Ambiental de los Parques Ecológicos Distritales de los Humedales El Salitre y Tunjo”*, texto en el que se corrobora la necesidad de contar con estos PMA.

**4.49. ORDÉNASE al Distrito Capital - SDA y a la CAR, que de manera inmediata den cumplimiento al Convenio de Cooperación de mayo de 2013, cuyo objeto es aunar esfuerzos para adelantar acciones conjuntas de articulación, planeación, gestión, control,**

---

<sup>18</sup> Decreto 1220 de 2005 *“Por el cual se reglamenta el título VIII de la ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”*.

*protección, conservación y recuperación del medio ambiente en el marco de sus competencias.*

Estado de Cumplimiento: incumplida.

Análisis: La Contraloría de Bogotá D.C. en el ejercicio del proceso auditor ha venido reiterando la necesidad de articular y trabajar de manera conjunta con otras autoridades ambientales, para que en el marco de sus competencias, haya una eficaz y eficiente gestión administrativa que conlleve al manejo, control, protección, conservación y recuperación de los diferentes ecosistemas y recursos naturales, los cuales se constituyen en los activos más importantes para el desarrollo del Distrito Capital.

La SDA no precisó información específica en relación con el Convenio de Cooperación de mayo de 2013 referido en la respectiva orden judicial, en virtud de lo cual no se evidencia actuación en ese sentido conforme a la sentencia.

*“4.58. ORDÉNASE a la CAR, al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital y a los Entes territoriales de la cuenca aferente del Río Bogotá, que en el término perentorio e improrrogable de doce (12) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adopten todas y cada una de las medidas administrativas y económicas relacionadas con el incremento de operativos de control, de muestreo y contra-muestreo de la actividad industrial y agropecuaria de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá. Dichos entes deberán reportar semestralmente al CECH, posteriormente a la GCH, las actividades que realicen.”*

Estado de Cumplimiento: Parcial.

Análisis: Actualmente se realiza el Programa de Monitoreo a Afluentes y Efluentes del D.C., como herramienta que permite a esta autoridad ambiental verificar el cumplimiento de los parámetros y valores límites establecidos en la norma de vertimientos, tanto a la red de alcantarillado público, como a las fuentes hídricas superficiales, enmarcado dentro de las funciones de control, que se ejercen sobre los diferentes usuarios generadores de vertimientos. Lo que permite además el conocimiento del estado de la calidad del recurso hídrico superficial secundario y de las aguas subterráneas aprovechadas en el Distrito Capital. Este programa está compuesto por los recursos técnicos y humanos destinados al monitoreo del recurso hídrico.

Gestión Evaluada: Este Organismo de Control Fiscal evaluó las labores realizadas como parte de la Fase XII del programa de monitoreo, que se ejecutó en el marco del contrato de prestación de servicios No. 914 de 2014 con el Laboratorio Analquim Ltda., durante el período comprendido entre octubre de 2014 a mayo de 2015, bajo

el cual se adelantó el muestreo a 170 puntos de vertimientos, correspondientes a actividades industriales, dentro de los cuales se encuentran 13 sectores diferentes.

Conforme a lo anterior, se verifica que la SDA en el marco de sus funciones ha llevado a cabo procesos de monitoreo, lo cual se relaciona con la Orden 4.58 de la Sentencia del Río Bogotá: *“Adopción de medidas administrativas y económicas, relacionadas con el incremento de operativos de control, muestro y contramuestreo de la actividad industrial y agropecuaria”*.

Para el año 2015, procedió a contratar mediante licitación el monitoreo de sectores productivos, suscribiendo el Contrato No. 1355 del 2 de julio de 2015, con la sociedad ANTEK S.A.S., cuyo objeto es *“(…) ejecutar programas de monitoreo a la calidad y cantidad del agua de los cuerpos hídricos de la ciudad de Bogotá y de vertimientos a: fuentes superficiales y generados por establecimientos industriales, comerciales y de servicios al sistema de alcantarillado público”*, para ser ejecutado dentro del término de diez (10) meses y con acta de inicio del 22 de julio de 2015. Vale la pena anotar que este contrato cuenta con acta de terminación, pero a la fecha no se ha recibido el informe final corregido, aunque a través de este contrato se logró la realización de 230 muestras. A partir de la carpeta 10, folio 1990 de este contrato y hasta la carpeta 78, folio 15419 aparecen los 203 informes de laboratorio que corresponden a productos del mismo.

No obstante las actividades de monitoreo adelantadas por la SDA, estas no evidencian impacto positivo en la calidad del recurso hídrico, por lo cual se genera la siguiente observación:

*3.2.1.9. Hallazgo administrativo, por falta de fortalecimiento en las medidas complementarias del monitoreo a la calidad y cantidad del agua y de vertimientos a fuentes superficiales.*

En relación con la orden 4.58 de la sentencia, se tiene que la SDA incrementó el número de muestreos, pasando de 170 en el periodo 2014 – 2015 a 230 muestras en los años 2015 – 2016, a través del Contrato No. 1355 del 2 de julio de 2015, con la sociedad ANTEK S.A.S.

Sin embargo, a pesar de las medidas administrativas, operativas, técnicas, sociales y de control implementadas por la SDA, tendientes a mejorar la calidad de las fuentes hídricas, se ha establecido que los fines no han sido los esperados.

La trazabilidad en los resultados de las muestras obtenidas del Programa de Monitoreo a Afluentes y Efluentes del D.C., revela que desde el año 2013 el

indicador de la calidad del agua WQI no presenta mejora alguna, manteniéndose en categoría “Marginal”, con un valor WQI entre 45 y 64 (donde 100 es Excelente), que corresponde a una calidad del agua que no cumple los objetivos y donde frecuentemente las condiciones deseables están amenazadas.

Evidentemente, las aguas que llegan al Río Bogotá, conforme a los resultados que presenta la autoridad ambiental del Distrito Capital, no es buena, a pesar que la Orden 4.58 establece la necesidad de adoptar las medidas para incrementar los operativos de control de muestreo y contramuestreo de la actividad industrial, labor que fue adelantada. Precisamente, los mismos registran que en diversos tramos de las cuencas de Torca, Salitre, Fucha y Tunjuelo, sus condiciones han pasado de regulares o pobres, es decir, la *“calidad del agua no cumple los objetivos, la mayoría de veces la calidad esta amenazada o afectada; por lo general apartada de las condiciones deseables*<sup>19</sup>.

Si bien los parámetros Ph, turbidez, conductibilidad, OD, DBO; DQO, STD, mejoran en algunos sectores, especialmente al borde de los cerros y en cercanía a sus nacimientos, ésta se agudiza a su paso por la ciudad y finalmente su condición tal como se señaló, es crítica y regular, conforme al WQI (Indicador de Calidad del Agua). Es claro que la SDA, a través de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo tiene por objeto adelantar los procesos técnico-jurídicos necesarios para el cumplimiento de las regulaciones y controles ambientales, correspondientes a las funciones que tiene a cargo la mencionada subdirección, establecidos en el artículo 20 del Decreto 109 de 2009, modificado por el artículo 6° del Decreto 175 de 2009.

Con la situación descrita se contraviene la Ley 99 de 1993, el Decreto 109 de 2009 y las Resoluciones 3956 y 3957 de 2009.

Ello se genera por inadecuada gestión en ese ámbito y falta de planeación para cumplir de manera adecuada la orden judicial y la misionalidad de la entidad.

En consecuencia, la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo que tiene por objeto adelantar los procesos técnico-jurídicos necesarios para el cumplimiento de las regulaciones y controles ambientales, no ha establecido los motivos por los cuales los resultados del Programa de Monitoreo a Afluentes y Efluentes del D.C años 2013 -2016 no han servido de insumo para definir acciones, medidas y/o programas tendientes a mejorar la calidad del recurso hídrico de las fuentes. Es decir que las actividades desplegadas en la toma de muestras, no están aportando

---

<sup>19</sup> Informe de Gestión de la SDA, Vigencia 2015 y Oficio SDA No. 2016EE179108 Proc 3553079, de fecha: 2016-10-12.

en la consecución del objetivo primordial que es mejorar de la calidad del agua del Río Bogotá y sus afluentes.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

La SDA señala lo siguiente: *“(...) la ejecución del monitoreo al recurso hídrico y a los factores de impacto, incluyendo los sectores productivos, si ha contribuido a las acciones de control ambiental tendientes a la descontaminación de los ríos urbanos, tributarios al río Bogotá”.*

No obstante, en la misma respuesta la SDA indica: *“Para el cumplimiento de los objetivos de calidad, se requiere la intervención de las problemáticas que generan el deterioro de su calidad y que se han tratado ampliamente en la Sentencia N°. 0479-01 de segunda instancia, en las que se incluyen, el desarrollo de obras de saneamiento estructurales y no estructurales contenidas en el PSMV actual (Resolución SDA 3257 de 2007) y las que serán sujetas de evaluación por parte de la SDA a la propuesta de PSMV que presente la EAB ESP, la reducción de cargas contaminantes mediante la implementación de sistemas de tratamiento, para lo cual la SDA realiza las actividades de evaluación, seguimiento o control ambiental y está relacionada con la implementación de las tasas retributivas y las acciones de control sobre los generadores de vertimientos no domésticos al alcantarillado público, para los que también se desarrolla la evaluación, seguimiento o control. Sobre estas acciones, los resultados tanto de la RCHB, como del PMAE son indispensables para el soporte técnico en la toma de decisiones, pero no corresponde a una intervención directa al saneamiento”.*

Con ello se reitera que no es suficiente con el incremento en el número de muestreos (de 170 en el periodo 2014 – 2015 a 230 en los años 2015 – 2016), sino que es necesario, además del monitoreo al recurso hídrico y a los factores de impacto incluyendo los sectores productivos, el fortalecimiento en las medidas complementarias, por lo que esta observación queda en firme y se ratifica como hallazgo administrativo que deberá hacer parte del respectivo plan de mejoramiento.

*3.2.1.10. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencia en las actuaciones frente a usuarios sin registro ni permiso de vertimientos estando obligados a ello.*

Es de señalar que la Resolución 3957 de 2009, en su artículo 5º establece que: *“Todo Usuario que genere vertimientos de aguas residuales, exceptuando los vertimientos*

*de agua residual doméstica realizados al sistema de alcantarillado público está obligado a solicitar el registro de sus vertimientos ante la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA.”*

Su Artículo 9º, señala que: *“Todos aquellos Usuarios que presenten por lo menos una de las siguientes condiciones deberán realizar la autodeclaración, tramitar y obtener permiso de vertimientos ante la Secretaría Distrital de Ambiente.*

- a) Usuario generador de vertimientos de agua residual industrial que efectúe descargas liquidas a la red de alcantarillado público del Distrito Capital.*
- b) Usuario generador de vertimientos no domésticos que efectúe descargas liquidas al sistema de alcantarillado público del Distrito Capital y que contenga una o más sustancias de interés sanitario”<sup>20</sup>.*

En relación con el registro de vertimientos en el año 2013, la SDA señalaba que de un total de 11.475 usuarios, 8.991 bajo el control de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo- SRHS, no contaban con registro de vertimientos 7.869, es decir el 87.52% del total. Como se puede observar el porcentaje de establecimientos sin registro en ese entonces era muy alto. Por su parte, de los 2.484 usuarios a cargo de la Subdirección de Control al Sector Público- SCAPS, se tiene que 1.503 no contaban con el registro, es decir el 61% del total, porcentaje alto si se considera que este es una herramienta dirigida a ejercer el control y seguimiento a los vertimientos realizados a la red de alcantarillado de la ciudad, los que luego son vertidos a los cuerpos de agua al no contarse con un proceso adecuado de depuración a través de plantas de tratamiento (la del Salitre opera bajo tratamiento primario químicamente asistido y sobre un caudal de tan solo 4.0 metros por segundo).

En relación con el permiso de vertimientos, la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo- SRHS, informó que no contaban con el mismo 5.049 usuarios, de un total de 5.495 que los requería. Es decir el 91.9% del total no lo tenía.

En la Subdirección de Control al Sector Público- SCAPS, de 209 que requerían el permiso, 152 no lo tenían, o sea el 73% del total.

En la actualidad, aunque los usuarios y empresas con registro y permiso han aumentado, tal como lo muestra el siguiente cuadro, los números evidencian que la SDA debe hacer mayores esfuerzos y lograr una gestión mucho más eficiente para lograr el cumplimiento de lo establecido en la Resolución 3957 de 2009.

---

<sup>20</sup> Resolución 3957 de 2009. Artículos 5 y 9.

**CUADRO 11**  
**DATOS REGISTROS Y PERMISOS DE VERTIMIENTOS**

DATOS	SRHS	SCASP	TOTALES
Universo o total de establecimientos o usuarios	6.886	3.047	9.933
Total de establecimientos sin registro	2.133	392	2.525
Total de establecimientos con registro	2.716	1.902	4.618
Total de establecimiento con tramite de registro	376	149	525
Total de establecimientos que no requieren registro de vertimientos	2.101	449	2.550
Total de establecimientos que requieren permiso de vertimientos	3.102	209	3.311
Total de establecimiento que no tienen permiso de vertimientos	2.788	60	2.848
Total de establecimientos con solicitud de permiso en tramite	1.137	213	1.350
Total con solicitud de caracterización	205	235	440

Fuente: Oficio SDA No. 2016EE179108, de fecha 2016-10-12

En el año 2016, según la SDA<sup>21</sup> de un total 7.383 establecimientos bajo su control que requieren registro de vertimientos, 2.917 no cuentan con éste, es decir un 40%. Así mismo, de 3.311 que requieren permiso, 2.848 no cuentan con el mismo, lo que equivale a que el 86% de estos establecimientos operan sin el adecuado control ambiental y por tanto sus vertimientos no son objeto de caracterización alguna, lo que no permite conocer con precisión las cargas contaminantes que se vierten a la red de alcantarillado, conllevando a un impacto negativo sobre la calidad del recurso hídrico de la ciudad que la autoridad ambiental no logra vigilar con la eficiencia esperada.

Lo señalado contraviene la Ley 99 de 1993, artículo 65 numeral 9; el Decreto 109 de 2009; las Resoluciones 3956 y 3957 de 2009 que regulan las descargas líquidas hechas a un cuerpo de agua o a un alcantarillado, respectivamente. Presuntamente contraviene lo establecido en la Ley 734 de 2002.

Lo anterior es consecuencia de una inadecuada gestión de control y seguimiento a los usuarios, establecimientos e industrias que tienen el deber de registrar sus vertimientos y en especial de aquellas que deben contar con el respectivo permiso. Lo mencionado trae repercusiones negativas sobre el recurso hídrico de la ciudad considerando que se vierten a la red de alcantarillado.

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, no se desvirtúa la

<sup>21</sup> Oficio SDA No. 2016EE179108, de fecha 2016-10-12

observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir, por cuanto la entidad indica que *“En este punto es necesario precisar que de la lectura del informe se evidencia que no se cita la fuente o la muestra de la información aportada por la SDA (oficio, memorando o informe), donde se indiquen las cifras mencionadas en esta observación, así mismo se encuentra que se está haciendo referencia a datos del año 2013 pese a que el período auditado es del 14 agosto de 2014 al 30 de junio de 2016, por lo que se deberían trabajar con cifras de este período”*, lo cual no corresponde a la realidad, teniendo en cuenta que se trata de cifras de la SDA, entregadas en el oficio No. 2016EE179108, de fecha 2016-10-12.

Es importante precisar que los datos correspondientes a la vigencia 2013, que efectivamente no corresponden al periodo auditado, solo tuvieron por objeto una referencia histórica, para evidenciar que no han sido mayores los resultados en ese ámbito, por lo cual la SDA debe fortalecer su gestión dentro del respectivo marco normativo.

En consecuencia, se configura la observación como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que debe ser incluido en el respectivo plan de mejoramiento. Es importante tener en cuenta la meta establecida por la SDA en el sentido de *“Atender el 100 % de las solicitudes de permiso de vertimientos en el perímetro urbano del D.C.”*, respecto de lo cual este Organismo de Control Fiscal realizará la evaluación correspondiente, considerando además que la entidad señaló lo siguiente: *“(…) atención como la revisión, verificación y evaluación documental que conlleva la solicitud de permiso de vertimientos, de conformidad con lo dispuesto por el decreto 1076 de 2015: la ejecución de la visita técnica, elaboración, revisión, aprobación de los productos técnicos y actos administrativos a que haya lugar para resolver de manera definitiva la solicitud de permiso.*

*“4.59. ORDÉNASE a la CAR, al Distrito Capital en coordinación con el DANE y Cámaras de Comercio, que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, actualicen el censo de las empresas y personas que realicen actividades industriales con información de procesos productivos, caracterización de vertimientos y sistemas de tratamiento en la fuente.”*

Estado de Cumplimiento: el plazo finaliza en agosto de 2017.

Análisis: Frente a la orden judicial 4.59, la SDA informó que la CAR y aquella entidad no cuentan con un censo de esta naturaleza, por cuanto el término actualizar no puede aplicarse. Por consiguiente, para dar cumplimiento al mandato, la SDA presenta un documento en el que se establecerán los lineamientos para generar el

censo de las actividades industriales, con la información de caracterización de vertimientos y sistemas de tratamiento en la fuente.

Igualmente señala: *“(…) la identificación de las empresas y personas se realizará con las formalizadas en las cámaras de comercio de los municipios y las registradas en cada una de las Autoridades Ambientales.*

*A la fecha existen en la Secretaría Distrital de Ambiente 5579 de USUARIOS CON REGISTRO DE VERTIMIENTOS, y en la vigencia de 2015 la cantidad de 7.558 usuarios controlados en materia de vertimientos*

*Por último se señala que la SRHS, ha asumido el cumplimiento a esta Orden con los profesionales que permiten el cumplimiento de las funciones asignadas a la SRHS. Por lo tanto a la fecha esta dependencia no ha requerido de un contrato particular o puntual para dar cumplimiento a la orden”.*

Gestión Evaluada: La autoridad ambiental indica que la identificación de las empresas y personas, se realizará con las formalizadas en las Cámaras de Comercio de los municipios y las registradas en cada una de las autoridades ambientales, labor que se ejecutará a través de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo.

*“4.63. ORDÉNASE a la CAR, al Departamento de Cundinamarca y a los Municipios de Villapinzon y Chocontá, que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, cofinancien con los particulares y empresas curtidoras que operan en la región, la construcción y puesta en funcionamiento del Parque Ecoeficiente Industrial de las curtiembres en el lote de terreno que para tal fin ha sido adquirido por la autoridad ambiental.*

*ORDÉNASE al Distrito Capital que en el término perentorio e improrrogable de tres (3) años contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, cofinancien con los particulares y empresas curtidoras que operan en el Distrito, la construcción y puesta en funcionamiento del Parque Ecoeficiente Industrial de las curtiembres de San Benito.”*

Estado de Cumplimiento: El plazo finaliza en agosto de 2017. Aún así, a la fecha no hay un horizonte que permita la financiación y construcción. El pasado 18 de octubre de 2016, la Honorable Magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Pinto, sustanciadora de la Acción Popular del Río Bogotá, resolvió modular el fallo.

Sin embargo siempre ha preocupado que desde el POT Decreto 190 de 2004, se esté trabajando en la construcción y puesta en funcionamiento del Parque Ecoeficiente Industrial de las Curtiembres. Este, en su capítulo 4 programa de Producción Ecoeficiente, Artículo 326 correspondiente a Estrategias (Artículo 317

del Decreto 619 de 2000, modificado por el artículo 216 del 469 de 2003) punto 3, establece en lo relativo a la Ejecución del Proyecto, que este corre a cargo de los particulares, quienes deberán asumir los diseños constructivos y la puesta en marcha del proyecto, en tanto que el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, hoy SDA, actuará como entidad coordinadora, con el apoyo de las entidades competentes del Sistema Ambiental Distrital, para lo cual desarrollará entre otras, las mencionadas actividades. A la fecha ni siquiera se cuenta con el lote correspondiente.

Aun así es importante precisar que en inspección judicial del pasado 18 de octubre de 2016, la Magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Pinto, sustanciadora de la Acción Popular del Río Bogotá, moduló el fallo tal como aparece más adelante, como parte del análisis efectuado.

Análisis: Se realizó la contratación del estudio inicial para evaluar la factibilidad del PIESB, centrado en el desarrollo de un modelo de negocio que permita que las inversiones que se realicen puedan ser sostenibles en el tiempo. El estudio, según la SDA, debe ser financiado entre los curtidores y la SDA.

La ejecución del estudio se estimó en 500 millones de pesos, de los cuales la SDA, aportó \$261.000.000, para la suscripción del Convenio 1452 de 2015, en el cual la SDA adhirió al acuerdo de contribución 321 de 2012, suscrito entre la Secretaría de Desarrollo Económico y el programa ONU Hábitat, el cual fue analizado por este Organismo de Control Fiscal. El plan de trabajo de ONU Hábitat para el desarrollo del estudio inicial del PIESB, estimó un tiempo de ejecución de seis meses y de acuerdo al plan de trabajo definido en el año 2015, el estudio iniciaría en enero de 2016, con miras a tener sus resultados entre los meses de junio y julio, sin embargo, dados los retrasos que se describen más adelante no imputables a la SDA, no fue posible la programación.

Con el fin de iniciar la ejecución de este convenio el 20 de enero de 2016, se realiza el primer comité operativo, en el cual se contextualiza sobre los retrasos que han tenido los empresarios para la constitución de la sociedad que los representará. En este comité ONU Hábitat expone la necesidad de que los empresarios estén constituidos y realicen su aporte para poder iniciar la ejecución de actividades, pues iniciarlas sin esta garantía, supondría un riesgo muy alto en caso de que los empresarios no hicieran su aporte, por esta razón se acordó entre las partes que las actividades iniciarían una vez los empresarios estuviesen constituidos y hubieran realizado su aporte.

De otra parte, se debe tener en cuenta que ONU Hábitat por los retrasos surgidos, el 14 de marzo de 2016, solicitó mediante oficio 2016ER44519 prorrogar el convenio hasta el 31 de diciembre de 2016; posteriormente ratifica su solicitud el 13 de abril mediante oficio 2016ER57974 y en atención a éstas, el 20 de abril de 2016, la SEGAE remite dichos oficios a la Subdirección Contractual de la SDA mediante memorando 2016IE61962, con el fin de prorrogar el convenio y se remiten también a la Secretaría de Desarrollo Económico el 21 de abril de 2016, mediante oficio 2016EE62518, teniendo en cuenta que corresponde a esta entidad la gestión de la prórroga como quiera que la misma suscribió originalmente el acuerdo de contribución 321 de 2012, con ONU Hábitat.

Dado que para este momento ya se contaba con los documentos de constitución de la sociedad PIESB S.A.S, se desarrolló un comité directivo el 26 de abril de 2016, al que asistieron las partes firmantes del convenio y durante el cual se informó sobre la constitución de los empresarios y se tomó la decisión de “Aprobar la prórroga solicitada por ONU Hábitat de tal manera que se extienda la duración del convenio hasta el 31 de diciembre de 2016”.

Sin embargo, con ocasión de los retrasos y que el convenio finalizaba el 2 de junio de 2016, se realizó un estudio por parte de la SDA, en el que se analizó la gestión para la prórroga y adhesión de los empresarios al convenio y la ejecución de los pagos correspondientes requeridos por ONU. Para iniciar actividades, sería hasta el mes de junio, por lo que los seis meses de ejecución del estudio iniciarían en julio, teniendo la entrega del estudio para enero o febrero de 2017, teniendo en cuenta los periodos de vacaciones de ONU. Esta prospección de tiempos indica que la contratación de los diseños y la puesta en marcha del PIESB, tendrían solo un período de seis meses comprendidos entre febrero y agosto de 2017, que es el plazo establecido por la sentencia para el parque. Así las cosas, de continuarse la ejecución de este convenio, excedería los términos otorgados por la Sentencia y sólo arrojaría un diagnóstico.

Por lo anterior, con esta perspectiva se decidió cambiar de estrategia y se finalizó el convenio con ONU Hábitat, y se procedió a reestructurar el plan de trabajo, buscando que el estudio del parque quedara definido para el presente año, tal como se había previsto inicialmente y es así como se reformuló el plan de trabajo.

Finalmente, al dar por terminado el convenio, la SDA no ejecutó los recursos que tenía previstos para el efecto, y a la fecha se encuentra en trámite de liquidación.

Debe tenerse en cuenta que en inspección judicial del pasado 18 de octubre de 2016, la Magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Pinto, sustanciadora de la Acción

Popular del Río Bogotá, moduló el fallo a través de las siguientes medidas cautelares<sup>22</sup>:

*“Se ordena el cierre temporalmente de las empresas industriales de curtiembres hasta tanto la Empresa de Acueducto y Alcantarillado construya el interceptor o les garantice a las curtiembres el paso del agua por la red troncal que actualmente existe. Mientras se construye el interceptor que va a traspasar las aguas industriales a la planta de tratamiento que va a construir la asociación, se va a utilizar el actual interceptor, esto es que las empresas disponen del tiempo necesario y mientras no esté construido ese interceptor se usará el interceptor que existe actualmente.*

*Como medida cautelar se ordena a la Sociedad Administrativa de las Curtiembres de San Benito adelantar inmediatamente las gestiones para la construcción de la Planta de Tratamiento en el Parque Coeficiente Industrial, la que tiene un año para su construcción, porque de lo contrario las empresas industriales continuarán cerradas.*

*Ordénese a las empresas industriales de San Benito que quieran seguir funcionando que procedan a formar parte de la respectiva sociedad. Hasta tanto no se cumplan las medidas ordenadas, las empresas continuaran cerradas.*

*Ordénese a la Secretaría Distrital de Ambiente, a la EAAB y Policía Nacional impedir el paso, ingreso y salida de pieles al barrio San Benito a las empresas industriales, salvo las que tienen licencias de vertimiento. Hasta tanto no den el informe favorable de cumplimiento de los requisitos, no se levantará las medidas cautelares”.*

Gestión Evaluada: Los empresarios de curtiembres de San Benito constituyeron una sociedad por acciones simplificada cuya razón social es PIESB S.A.S. -Sociedad Administradora del Parque Industrial Ecoeficiente de San Benito, identificada con Nit. 900.952.178-1.

La Alcaldía Local de Tunjuelito y la Secretaría de Desarrollo Económico han prestado apoyo constante para el desarrollo del Parque.

Es preciso resaltar que con el fin de realizar la gestión interinstitucional para el cumplimiento de la orden 4.63 de la sentencia Río Bogotá, se desarrolla de manera continua la Mesa Distrital de Curtiembres con el fin de aunar esfuerzos para el desarrollo del parque, a la que actualmente asisten las siguientes entidades: Empresa de Acueducto de Bogotá, Secretarías de Movilidad, Salud, Planeación, Integración Social, Desarrollo Económico, el IDU, la Alcaldía Local de Tunjuelito, la Personería y los Ministerios de Trabajo y de Comercio, Industria y Turismo.

---

<sup>22</sup> Transcripción textual del audio presentada por la SDA a este Organismo de Control Fiscal a través del Acta de Visita Administrativa del día 02 de noviembre de 2016.

Frente a la situación actual del Parque Industrial Ecoeficiente San Benito y su futuro, considerando lo establecido en el POT- Decreto 190 de 2004, la SDA señala: “(...) En este sentido es importante aclarar que el Decreto en mención en su artículo 326 estableció las actividades a cargo de la SDA respecto al desarrollo del Parque Industrial Ecoeficiente de San Benito-PIESB. Entre ellas la coordinación, concertación y de manera específica en el literal e) se establece “e. Realización de los estudios de prefactibilidad de los proyectos propuestos”. En este sentido en el año 2007, se suscribió el convenio 079 con la Corporación para el Desarrollo de las Microempresas, cuyo objeto fue realizar un proyecto de diseño de modelo asociativo y cooperativo de la cadena productiva del cuero, prestando apoyo en la planeación y formulación del Parque Industrial Ecoeficiente San Benito-PIESB. Este convenio permitió obtener el modelo de PIESB basado en el desarrollo de una Planta Centralizada de Pelambre y Curtición, teniendo en cuenta que el proceso de pelambre (retiro de pelo de la piel) y curtición generan el mayor impacto en cuanto a la generación de vertimientos. Este estudio fue entregado a los curtidores como insumo para el desarrollo del PIESB, cumpliendo así con las actividades definidas en el Decreto 190 de 2004.

Las acciones de ejecución del PIESB están a cargo y costo de los empresarios tal como lo establece el numeral 3 del artículo 326 del Decreto 190 de 2004, que establece “Ejecución del proyecto: El proyecto corre a cargo de los particulares quienes deberán asumir los diseños constructivos y la puesta en marcha del proyecto”. Sin embargo, los empresarios hicieron gestiones para desarrollar el proyecto pero no lograron reunir los recursos requeridos ni el predio necesario para desarrollar el PIESB.

En este sentido la SDA dio cumplimiento al Decreto 190, sin embargo, en 2014 se profiere la sentencia del Río Bogotá y a través de la orden 4.63 se ordena al Distrito retomar las labores del PIESB, para lo cual se han desarrollado las acciones necesarias sin embargo, tal como se mencionó en la pregunta 1, la orden fue modulada y actualmente el desarrollo del parque se limita a la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales por parte del sector curtidor y a la construcción del interceptor por parte de la Empresa de Acueducto de Bogotá-EAB.”

Finalmente, conforme a los análisis de este Organismo de Control Fiscal, la situación del río Tunjuelo se agrava por la actividad de las curtiembres de San Benito, cuyo Parque Industrial Ecoeficiente- PIE, tal como se analizó, no logró arrancar y cuya planta de tratamiento es más que necesaria para tratar los vertidos provenientes de las curtiembres, y que sigue dependiendo de los industriales del sector, quienes reclaman mayor apoyo de la SDA para esos efectos.

De los 320 curtidores, solo 32 vienen cumpliendo con el permiso de vertimientos, lo que conllevó la orden de cierre de los restantes establecimientos, en virtud de la modulación de que fue objeto la sentencia de segunda instancia, una vez finalicen el procesamiento a las pieles que tienen en depósito.

**3.2.1.11. Observación de carácter administrativo, por la falta de ejecución, desarrollo y seguimiento frente a las órdenes 4.59 y 4.63 de la sentencia del Consejo de Estado. Se retira del informe final.**

**Análisis de la Respuesta:** Evaluada la respuesta que suministró la SDA mediante el oficio No. 2016EE224508 del 16 de diciembre de 2016, radicado en la contraloría bajo el No. 1-2016-25030 del 16 de diciembre de 2016, se aceptan los argumentos planteados y **se retira la observación de carácter administrativo**, en atención a la modulación del fallo efectuada el pasado 18 de octubre de 2016, por parte de la Honorable Magistrada Nelly Yolanda Villamizar de Pinto, sustanciadora de la Acción Popular del Río Bogotá.

*“4.64. ORDÉNASE a la CAR y al Distrito Capital - SDA, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación - Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente y la Policía Ambiental y Ecológica, incrementar de manera inmediata los operativos en los Municipios de Villapinzon, Chocontá y el Barrio San Benito, los cuales deben estar dirigidos a evitar las descargas clandestinas, que hacen aquellas personas y/o empresas que no cuentan con autorizaciones, permisos y/o licencias que no cumplen con las exigencias en ellas contenidas.*

*ORDÉNASE a la CAR y al Distrito Capital – SDA y al Ministerio del Trabajo, con el apoyo del Sena, capacitar y reubicar laboralmente, en cuanto fuere posible, a las personas que dejen la actividad de las curtiembres.”*

Estado de Cumplimiento: parcial.

Análisis: La SDA según los soportes verificados, ejecutó en la vigencia de 2016, las siguientes acciones:

- Cruce de bases de datos de IVC de la Secretaría Distrital de Salud, con las de la Subdirección de Ecosistemas y Gestión Ambiental Empresarial y la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo de esta Secretaría a fin de conocer el universo de usuarios correspondientes al sector de curtiembres de San Benito.

Una vez conocido el universo, se tiene alrededor de 443 predios que son objeto de control ambiental por parte de esta Secretaría, priorizando las acciones de la siguiente manera:

- Predios que no habían sido identificados por parte de la SRHS y que según la Secretaría Distrital de Salud presentan relevancia.
- Predios que se encuentran fuera de la zona determinada como Parque Ecoeficiente y no cuentan con el permiso de vertimientos.
- Predios que se encuentran dentro del parque Ecoeficiente y no cuentan con permiso de vertimientos.

- Predios que presentan incumplimiento normativo en materia de vertimientos de acuerdo al programa de control de efluentes fase XIII.

Gestión Evaluada: Se encuentran evidencias que muestran que la SDA a través de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo de la SDA, cruzó la información de los usuarios del sector de curtiembres de San Benito con la Secretaría Distrital de Salud, encontrando que hay 443 predios que son objeto de control ambiental, los cuales fueron priorizados.

En relación con los operativos a las curtiembres la SDA informa que se ha realizado los siguientes:

- 18 Mayo de 2016, 9 operativos afectando 27 predios.
- 25 Mayo de 2016, 45 operativos afectando 54 predios.
- 19-23 de Septiembre de 2016, 80 operativos afectando 102 predios.

Además, los profesionales de la SDA realizaron operativos de Imposición de Medidas Preventivas el 28 de septiembre, 7 y 14 de octubre del 2016, a 15 empresas del sector tal como este Ente de Control Fiscal pudo verificar en visita realizada el día martes 29 de noviembre.

*“4.69. ORDÉNASE a la CAR, al Departamento de Cundinamarca y al Distrito Capital, que de manera inmediata adopten el Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental como herramienta para la realización de una gestión eficiente y eficaz, orientada a la sostenibilidad ambiental, bajo los parámetros señalados en la parte motiva.”*

Estado de Cumplimiento: Cumplida.

Análisis: El Distrito cuenta con el Plan Distrital de Investigación Ambiental adoptado mediante Resolución 6562 de diciembre 16 de 2011 para un periodo de 2012-2019. El Plan de Investigación Ambiental de Bogotá (PIAB) recoge el Plan Estratégico Nacional de Investigación Ambiental (PENIA) porque se encuentra debidamente armonizado bajo la misma lógica y similares temáticas priorizadas.

Gestión Evaluada: Se evidencia que aunque requiere de nuevos procesos de fortalecimiento, el PIAB viene avanzado con la realización de diferentes proyectos de investigación desde la SDA, en los que se contemplan indicadores para el cambio climático, mecanismos para manejo de retamo espinoso, la evaluación de alternativas de implementación de sistemas urbanos de drenaje sostenible, la caracterización de suelos contaminados y el inicio de caracterización de Residuos de Construcción y demolición.

*“4.70. ORDÉNASE a la CAR, al Distrito Capital y a los Municipios de Villapinzon y Chocontá que en el término perentorio e improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, incorporen el Programa Nacional de Producción más Limpia, en el sector productivo de la región.*

*ORDÉNASE al Distrito Capital adoptar en un término máximo de seis (6) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, las medidas para el mejoramiento del desempeño ambiental de las curtiembres con el apoyo del programa de la ventanilla ambiental ACERCAR – Asistencia Técnica Ambiental para la Pequeña y Mediana Empresa.*

*El plan de implementación deberá ser comunicado al CECH y posteriormente a la GCH, semestralmente.”*

Estado: Cumplida. Aun así, es necesario fortalecer el apoyo al sector y hacerlo más eficiente en términos de cobertura y resultados.

Análisis: En el marco del plan de capacitaciones técnicas, la SDA gestionó y presentó a las curtiembres del barrio San Benito las tendencias tecnológicas para la mejora de los procesos de curtido, partiendo de la experiencia de un caso exitoso en Italia. Igualmente, se evidencian avances en la elaboración de la *“Ficha Manejo adecuado de Insumos químicos en una curtiembre”* como publicación de casos exitosos de implementación de la estrategia de Producción más Limpia y la publicación de la *“Guía de producción más limpia para el sector curtiembres de Bogotá”*.

Para el año 2015 la SDA diseñó un modelo de asistencia técnica denominada ACERCAR EXPRESS, el cual opera por sectores económicos agremiados o concentrados en una zona específica. De acuerdo con lo anterior, durante el mes de marzo de 2016 se formuló el programa de Acercar Express para el sector curtiembres y en el mes de abril se realizó la convocatoria, la cual se publicó en la página de la entidad [www.ambientebogota.gov.co](http://www.ambientebogota.gov.co), - programas y proyectos – Gestión Ambiental Empresarial, y se enviaron comunicados escritos para participar en la reunión que se llevó a cabo el 05 de mayo en las instalaciones del salón comunal del sector, ubicado en la calle 57 Sur # 18ª – 19.

En ésta se socializó el proyecto ACERCAR EXPRESS dando a conocer la operación y alcance. Producto de esta convocatoria, se logró la inscripción de 90 empresas. En el desarrollo de la segunda fase, se realizaron visitas a las empresas inscritas, en donde se levantó información del establecimiento, actividades del proceso, aspectos ambientales y cumplimiento normativo por publicidad exterior visual, emisiones atmosféricas por fuente fija de combustión, vertimientos no domésticos,

residuos peligrosos y registro único ambiental – RUA, entre otros. La tercera fase corresponde a la asistencia técnica a través de tres jornadas de capacitación, las cuales contaron con el apoyo de la Subdirección del Recurso hídrico y del Suelo y los profesionales de la Subdirección de Ecurbanismo y Gestión Ambiental Empresarial – SEGAE.

Gestión Evaluada: Verificados los soportes y la información presentada, se establece que los logros han sido limitados y no han llegado a la mayor parte de los industriales de las curtiembres, frente a lo cual es necesario el fortalecimiento del apoyo al sector para que sea más eficiente en términos de cobertura y resultados.

*“4.72. ORDÉNASE a la CAR, al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital, a los entes territoriales aferentes al Río Bogotá y a todos los habitantes de la Cuenca Hidrográfica, realizar jornadas cívicas para conmemorar el día mundial del agua que se celebra el 22 de marzo, tales como la limpieza de rondas, siembras de árboles, ciclo paseos, exposiciones y, en general actividades lúdicas, ambientales y ecológicas que involucren a los niños y jóvenes.”*

*“4.74. ORDÉNASE a la CAR al Departamento de Cundinamarca, al Distrito Capital, a los entes territoriales aferentes al Río Bogotá y a todos los habitantes de la Cuenca Hidrográfica, realizar jornadas cívicas para conmemorar el día mundial del agua que se celebra el 22 de marzo, tales como la limpieza de rondas, siembras de árboles, ciclo paseos, exposiciones y, en general actividades lúdicas, ambientales y ecológicas que involucren a los niños y jóvenes.”*

Estado de Cumplimiento: Cumplidas. Se viene realizando incluso desde antes de la promulgación de la sentencia de segunda instancia.

Análisis: La Oficina de Participación, Educación y Localidades a través de las cuatro aulas ambientales: Aula Ambiental Parque Ecológico Distrital de Montaña Entrenubes, Aula Ambiental Parque Ecológico Distrital de Humedal Santa María del Lago, Aula Ambiental Soratama, Aula Ambiental Parque Mirador de los Nevados y aula ambiental artística itinerante – AUAMBARI, han desarrollado acciones pedagógicas en el marco de la celebración del Día del Agua, beneficiando a 4567 habitantes del Distrito. Nombre del proyecto 981 Participación educación y comunicación para la sostenibilidad ambiental del D.C.

Gestión Evaluada: En términos generales se ha atendido el tema, teniendo en cuenta que la entidad utiliza indicadores frente a la cantidad de personas que asisten a los eventos desarrollados y las estrategias de educación en aulas ambientales, frente a lo cual es importante lograr conciencia ambiental y de comportamientos cotidianos en la calidad de vida de los habitantes de Bogotá, para

el cumplimiento del objetivo de la Política Pública Distrital de Educación Ambiental, adoptada mediante el Decreto 675 de 2011, fortaleciendo su poder sancionatorio frente a entidades que no atienden sus responsabilidades de orden ambiental adquiridas en atención a las obligaciones determinadas en los Planes de Manejo Ambiental de los humedales y demás normas que los regulan.

### 3.2.2. En relación con el IDIGER

*3.2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no materializar el cumplimiento de la orden del literal i) del numeral Tercero de la Sentencia de primera instancia del 25 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.*

Dentro del ámbito de cumplimiento de la sentencia del Río Bogotá materia de análisis de la presente auditoría, y sin perjuicio de las competencias de los demás actores del proceso, se tiene que al IDIGER le corresponde contribuir, entre otras, en la atención a lo dispuesto en el literal i) del numeral Tercero de la Sentencia del 25 de agosto de 2004 y su complementaria del 16 de septiembre de 2004, proferidas por la Sección Cuarta, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Acción Popular No. 01-479, Procesos Acumulados No. 00-122, 01-428 y 01-343, Magistrada Ponente Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda

Ese aspecto quedó en firme, toda vez que no fue modificado con ocasión de la Sentencia de Segunda Instancia del 28 de marzo de 2014 proferida por la Sección Primera Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante la cual se decidieron los recursos de apelación interpuestos en su momento por las partes e intervinientes contra la referida sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En esa orden del literal i) del numeral Tercero de la Sentencia de primera instancia del 25 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se estableció:

*“i) Creación de una sola red Hidrometeorológica y estación de monitoreo de las aguas, en la forma prescrita en el punto 6.5.3. de la parte motiva, direccionadas por el INSTITUTO DE HIDROLOGÍA METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES y alimentada con las bases de datos de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL MEDIO AMBIENTE DE BOGOTÁ para toda el área de la CUENCA DEL RÍO BOGOTÁ Y DE SUS AFLUENTES, con la constitución de un Fondo Común Económico y con el aporte de los recursos que para tales efectos dispongan en sus presupuestos, como los demás de todas las entidades*

*involucradas en este proceso, quienes para tal efecto deberán contribuir en una cuota parte, en todo caso para optimizar el cumplimiento de dicha función y economizar los recursos, en la proporción que señalen las autoridades ambientales (si a así lo disponen) de común acuerdo con estos; a falta de acuerdo el tribunal definirá dicho aspecto.”*

El IDIGER, a través de la Comunicación 2016EE12459 del 21-10-2016, informó que dentro de las actividades que ha desarrollado esa entidad en el marco de su misionalidad, para contribuir al cumplimiento de la Sentencia, se encuentra entre otras la adquisición de un radar meteorológico, señalando que en el marco del Fortalecimiento de la Red Hidrometeorológica, se elaboró una hoja de ruta para así mismo fortalecer el Macroproceso de Conocimiento de Riesgos.

Dentro de las acciones para esa finalidad de fortalecimiento, a fin de contribuir al cumplimiento de la orden del literal i) del numeral Tercero de la Sentencia de primera instancia del 25 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el IDIGER señaló lo siguiente en la Comunicación 2016EE12459 del 21-10-2016:

*“Adquirir un radar meteorológico como herramienta de utilidad para las alertas tempranas de inundaciones, y pronósticos de lluvias, así como el manejo en general del drenaje urbano de la ciudad. El radar permitirá observar el movimiento local de las áreas de precipitación y estimar la intensidad de la mismas; esta tecnología en el sistema de monitoreo hidrometeorológico del Distrito Capital permite, a la postre, optimizar la Red Hidrometeorológica y de su modelación.*

*Para la adquisición del radar meteorológico doppler, de doble polarización en Banda X (DIGER LIC-005 DE 2014) se realizó a través del Contrato 486 de 2014 con la empresa Unicom S.A.S., por un valor de \$2.940.000.000.”*

Ese Contrato 486 de 2014 ha sido materia de hallazgos por parte de este Organismo de Control Fiscal, teniendo en cuenta que se identificó que el radar objeto de ese negocio jurídico se encuentra en condiciones de funcionamiento pero sin operar permanentemente, todo lo cual se consignó en el informe final de la Auditoría de Regularidad PAD 2016, período auditado 2015, practicada al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER, y al Fondo Distrital para la Gestión de Riesgos y Cambio Climático – FONDIGER, en el Hallazgo 2.1.3.2 del referido informe, *“Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria por deficiencias y fallas en la gestión las cuales fueron evidenciadas en la evaluación del Contrato N° 486 de 2014, para la compra, instalación y puesta en servicio de un sistema de radar meteorológico Doppler”*.

En el precitado hallazgo, entre otras cosas se estableció lo siguiente:

*(...) “i. Funcionalidad: El Radar a la fecha, según las pruebas adelantadas se encuentra instalado y en condiciones de operación pero aún no está en funcionamiento. Para poder hacerlo, además del permiso ante Agencia Nacional de Espectro (ANE), requiere calibrarlo y compatibilizar la información con otras Entidades; aún así, y a pesar que no opera el contrato legalmente, está finalizado.”(...)*

El caso del Contrato 486 de 2014 es materia de actuación en el ámbito disciplinario, la cual viene adelantado la Personería de Bogotá, D.C. Si bien el tema del mencionado contrato se encuentra dentro del plan de mejoramiento en curso por parte del IDIGER, que debe generar la operación permanente del radar en el inmediato plazo en ese contexto, no se ha logrado a través de esa entidad optimizar la Red Hidrometeorológica, al no contar con herramientas más adecuadas para las alertas tempranas de inundaciones y pronósticos de lluvias, que impacta el drenaje urbano de la ciudad.

Es decir que no se ha logrado ese propósito de una herramienta eficaz de seguimiento y monitoreo en tiempo real del comportamiento de eventos meteorológicos para su predicción a corto plazo, así como para apoyar la toma de decisiones, con una cobertura de alta resolución a nivel del Distrito Capital, que fue lo que motivó la adquisición del radar varias veces mencionado, y que se entendía necesario para tales efectos. Tampoco se ha fortalecido el conocimiento del comportamiento hidrometeorológico de Bogotá, D.C. y su relación con el comportamiento hidrológico de cuencas de los ríos Salitre, Fucha y Tunjuelo, así como los cauces Torca, La Conejera, Jaboque y Tintal, para prever la generación de condiciones de riesgo de inundación por desbordamiento, que también correspondía a objetivos trazados en el escenario descrito.

Al no consolidarse el propósito de la entidad para apoyar el cumplimiento de la sentencia, como quiera que la sola adquisición del radar no es suficiente para tales efectos sino que se impone su operación permanente, no se ha materializado de manera adecuada el cumplimiento de la Orden establecida en el literal i) del numeral Tercero de la Sentencia de primera instancia del 25 de agosto de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Así mismo se infringió lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.

En relación con los objetivos del sistema de control interno frente a las circunstancias analizadas, no se ha cumplido lo establecido en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Con respecto al ámbito disciplinario, no se habría observado especialmente lo dispuesto en los numerales 1, 2 y 15 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único, y se estaría incurriendo en las conductas de que trata el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código.

La situación descrita se generó por falta de planeación y una gestión antieconómica, ineficaz e ineficiente, para la materialización del cumplimiento de la orden judicial, en los términos y condiciones que la misma entidad previó para tales efectos.

Las circunstancias analizadas obedecen a que la entidad no ha cumplido de manera adecuada la orden judicial de conformidad con las herramientas que el mismo IDIGER configuró para ello, al no observar el marco normativo y los principios que rigen la función administrativa.

Ello trae como efecto que no se haya cumplido de manera adecuada la orden judicial, y en consecuencia no se ha contribuido eficazmente en la optimización de la red Hidrometeorológico y estación de monitoreo de las aguas, en el área de la cuenca del río Bogotá y de sus afluentes, de modo que tampoco se ha consolidado una herramienta eficaz de seguimiento y monitoreo en tiempo real del comportamiento de eventos meteorológicos para su predicción a corto plazo, ni se ha fortalecido el conocimiento del comportamiento hidrometeorológico de la ciudad e hidrológico de las cuencas señaladas.

**Análisis de la Respuesta:** El IDIGER tenía como plazo para suministrar la respuesta correspondiente, el 14 de diciembre de 2016. Teniendo en cuenta que esa entidad no presentó argumentos ni soportes dentro del referido término, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

Cabe precisar que el IDIGER radicó en la Contraloría de Bogotá, D.C. la comunicación No. 1-2016-24888 del 15 de diciembre de 2016, suscrita por la Oficina de Control Interno de esa entidad en respuesta al informe preliminar, es decir de manera extemporánea, frente al plazo con el que contaba para presentarla. En esa comunicación el IDIGER informó que se consolidaría la información con la SDA, pero cada entidad como sujeto de control auditado, debía suministrar individualmente a la Contraloría de Bogotá, D.C. la respuesta que correspondía, dentro del marco de su competencia.

## 4. OTROS RESULTADOS

### 4.1 PLAN DE MEJORAMIENTO

En desarrollo de esta auditoría de desempeño, se identificaron aspectos importantes con respecto a los planes de mejoramiento correspondientes, como enseguida se precisa.

#### 4.1.1. En relación con la SDA

En la Secretaría Distrital de Ambiente es recurrente la falta de publicación o la extemporánea publicidad de los documentos y actos de los procesos de contratación, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, lo cual hace parte del Plan de Mejoramiento vigente de la entidad.

Sobre el particular es necesario señalar que no es suficiente abordar casos individuales para que se considere que la situación está siendo subsanada, sino que se imponen medidas de fondo a través de las cuales se cumpla estrictamente el marco normativo y se cubran todas las actuaciones contractuales en el ámbito de la publicidad.

En desarrollo del presente ejercicio auditor nuevamente se identificaron situaciones relacionadas con el SECOP, dentro de las cuales viene al caso citar, entre otras, las siguientes:

En relación con la publicidad en el SECOP por parte de la SDA, se tiene que respecto de Contrato de Servicios 1396 de 2015 no están subidos en ese aplicativo el acta de inicio del contrato, las garantías, ni la aprobación de las mismas, en tanto que respecto del Contrato de Prestación de Servicios 914 de 2014 no están subidos en el SECOP el acta de inicio, las garantías, la aprobación de las mismas, ni la prórroga de que fue objeto el contrato el 07 de mayo de 2015.

Como se indicó, los aspectos relacionados con la publicidad en el SECOP son objeto del plan de mejoramiento de la SDA, frente a lo cual debe tenerse en cuenta por parte de la referida entidad, que los casos en relación con ese aspecto son recurrentes e implican soluciones definitivas y permanentes, más que individuales y coyunturales.

El principio de publicidad y las normas que lo regulan, son de obligatorio cumplimiento, lo cual se prevé especialmente en el Artículo 209 de la Constitución Política; Numeral 9. del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 – Código de

Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; Artículo 223 del Decreto Ley 19 de 2012; Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015; Circular Externa No. 1 de 21 de junio de 2013 expedida por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente.

#### 4.1.2. En relación con el IDIGER

En el IDIGER también es recurrente la falta de publicación o la extemporánea publicidad de los documentos y actos de los procesos de contratación, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, lo cual hace parte del Plan de Mejoramiento vigente de la entidad.

Sobre el particular es necesario señalar que no es suficiente abordar casos individuales para que se considere que la situación está siendo subsanada, sino que se imponen medidas de fondo a través de las cuales se cumpla estrictamente el marco normativo y se cubran todas las actuaciones contractuales en el ámbito de la publicidad.

En desarrollo del presente ejercicio auditor nuevamente se identificaron situaciones relacionadas con el SECOP, dentro de las cuales viene al caso citar, entre otras, las siguientes:

En relación con la publicidad en el SECOP por parte del IDIGER, no están subidos en ese aplicativo el acta de inicio del Contrato de Compraventa 486 del 26 de diciembre de 2014, las garantías, la aprobación de las mismas, la Prórroga 1 del 07 de septiembre de 2015, la Prórroga 2 del 17 de diciembre de 2015, ni la Modificación No. 1 del 30 de noviembre de 2015.

Como se indicó, los aspectos relacionados con la publicidad en el SECOP son objeto del plan de mejoramiento del IDIGER, frente a lo cual debe tenerse en cuenta por parte de la referida entidad, que los casos en relación con ese aspecto son recurrentes e implican soluciones definitivas y permanentes, más que individuales y coyunturales.

El principio de publicidad y las normas que lo regulan, son de obligatorio cumplimiento, lo cual se prevé especialmente en el Artículo 209 de la Constitución Política; Numeral 9. del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; Artículo 223 del Decreto Ley 19 de 2012; Artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015; Circular Externa No. 1 de 21 de junio de 2013 expedida por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente.

Además, en relación también con el IDIGER, los hallazgos formulados en virtud de la Auditoría de Regularidad PAD 2016, período auditado 2015, frente al Contrato 486 de 2014, generaron varias acciones que se encuentran en curso dentro del respectivo plan de mejoramiento de esa entidad, en desarrollo de lo cual es importante tener en cuenta los recursos que se destinaron para la adquisición del radar objeto del precitado contrato y la necesidad de que el mismo entre en permanente operación.

#### 4.2 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

No se determinaron en este ejercicio auditor.

#### 4.3 ASPECTOS QUE SE CONSIDERAN OBJETO DE EVALUACIÓN POR PARTE DE OTROS ORGANISMOS DE CONTROL FISCAL

En desarrollo de la Auditoría de Desempeño adelantada por la Contraloría de Bogotá, D.C. para evaluar la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA y el Instituto Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – IDIGER - Fondo Distrital de Gestión de Riesgo y Cambio Climático – FONDIGER, relacionada con el “Control fiscal a los recursos destinados a la gestión integral de la cuenca media del Río Bogotá en cumplimiento de la Sentencia del Consejo de Estado N°. 0479-01 de segunda instancia del 28 de marzo del 2014”, se identificaron varios aspectos de especial relevancia que por competencia corresponden a otros Organismos de Control Fiscal, y que se precisan como enseguida se establece.

4.3.1 No se ha estructurado el Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca - POMCA del Río Bogotá, limitando la adecuación e implementación de los Planes de Manejo Ambiental - PMA en las microcuencas de la ciudad, situación que depende de la gestión a cargo de la CAR y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En el marco de la sentencia, las órdenes 4.19, cuyo plazo es de 12 meses; la 4.27 de 6 meses y la 4.34 de ejecución inmediata, están sujetas a la modificación del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Hídrica del Río Bogotá - POMCA, el cual, de acuerdo a lo señalado en el numeral 4.8 del fallo, debe estar modificado y actualizado por la CAR y las autoridades ambientales con jurisdicción en la zona.

En lo relacionado con los planes de manejo de las microcuencas, referenciados en las órdenes 4.19 y 4.34, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, solicitó aclaración del fallo de 28 de marzo de 2015, dado que con el contenido

del Decreto 1640 de 2012, el plazo para adoptar el plan de manejo ambiental de las respectivas microcuencas no puede contabilizarse de manera inmediata una vez ejecutoriada la sentencia, o dentro de los doce (12) meses siguientes, sino a partir de la adopción del ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Bogotá, y una vez El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adopte la Guía Metodológica para la formulación de los programas de manejo ambiental de microcuencas.

De la misma manera la citada Corporación, quien tiene a su cargo el POMCA del Río Bogotá, solicitó se aclarara que dichos planes de manejo no serán necesarios para todas las microcuencas, sino para aquellas seleccionadas y priorizadas al momento de ajustarse el mencionado POMCA, y aprobados por la CAR competente, cuando estas áreas comprendan la jurisdicción de varias autoridades ambientales, según lo previsto en el artículo 33 (parágrafo tercero) de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 57, parágrafo 1° del Decreto 1640 de 2012.

Conforme a las mismas, el Consejo de Estado a través de providencia del 17 de julio de 2015, dispuso:

*“3.9 ACLÁRASE que el término a que se refiere el numeral 4.27 de la parte resolutive de la decisión para la elaboración de los planes de recuperación, restauración, manejo de los ríos y quebradas debe contabilizarse a partir de la modificación y actualización del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Bogotá – POMCA”.*

Lo siguiente se consideró en relación con los planes de manejo ambiental de las microcuencas:

*“4.3. ADICIÓNASE al numeral 4° la parte resolutive de la sentencia el siguiente numeral 4.77. ORDÉNASE al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedir dentro del término perentorio e improrrogable de seis (6) meses la guía prevista en el artículo 57 del Decreto 1640 de 2012, con miras a que la CAR pueda ejecutar oportunamente la orden impartida en el numeral 4.34 del proveído de 28 de marzo del año en curso.*

*“4.4. ADICIÓNASE al numeral 4° la parte resolutive de la sentencia el siguiente numeral*

*4.78. ORDÉNASE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR elaborar los planes de manejo necesarios para las microcuencas seleccionadas y priorizadas acorde con los ajustes del POMCA cuando estas áreas comprendan la jurisdicción de varias autoridades ambientales, según lo previsto en el artículo 33 (parágrafo tercero) de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 57, parágrafo 1° del Decreto 1640 de 2012”.*

Como se puede observar, las órdenes relacionadas con los planes de manejo de ríos y quebradas y los de microcuencas están sujetas a la modificación del POMCA del Río Bogotá, el cual según el numeral 4.8 del mismo fallo debe estar ajustado en un término de 20 meses por la respectiva Comisión Conjunta creada para tal efecto.

Dado que los planes de recuperación y restauración de ríos y quebradas de Bogotá D.C., no puede desligarse del POMCA, máxime cuando a través de éste se realiza la planeación del uso del suelo, las aguas y demás recursos naturales, así como la ejecución de obras en la cuenca, y considerando que la CAR que es la líder en el proceso de ajuste del POMCA, a la fecha no cuenta con los mismos, debe indicarse que el cumplimiento de las órdenes señaladas 4.19; 4.27 y 4.34, al depender de la aprobación de este POMCA, no ha podido atender las tres órdenes judiciales mencionadas.

Además, considerando que esta es una situación técnico administrativa que depende de la CAR y el mismo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, este Organismo de Control Fiscal da traslado del mismo a la Contraloría General de la Nación para lo de su competencia, considerando lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 99 de 1993.

Vale la pena precisar que en el artículo 35 del Decreto 1640 de 2012<sup>23</sup>, se determina que en la fase de formulación de los POMCA, se deben definir e identificar los recursos naturales objeto de implementación de instrumentos de planificación y/o administración por parte de las autoridades ambientales competentes y el artículo 36 determina que se deberán incorporar la gestión del riesgo, para lo cual, priorizarán y programarán acciones para el conocimiento y reducción del riesgo y recuperación ambiental de territorios afectados, es muy importante contar con este instrumento para que a su vez el Distrito Capital pueda dar cumplimiento a las ordenes citadas.

---

<sup>23</sup> Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones.

## 5. ANEXO

### 5.1 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	16	N.A	<b>SDA</b> 3.1.1.1 3.1.1.2 3.1.1.3 3.1.1.4 3.1.1.5 3.2.1.1 3.2.1.3 3.2.1.4 3.2.1.5 3.2.1.6 3.2.1.7 3.2.1.8 3.2.1.9 3.2.1.10 <b>IDIGER</b> 3.1.2.1 3.2.2.1
2. DISCIPLINARIOS	8	N.A	<b>SDA</b> 3.1.1.4 3.1.1.5 3.2.1.1 3.2.1.3 3.2.1.5 3.2.1.7 3.2.1.10 <b>IDIGER</b> 3.2.2.1
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	2	\$61.945.744 \$34.228.505	<b>SDA</b> 3.1.1.5 3.2.1.5

N.A.: No Aplica