

INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON
ENFOQUE INTEGRAL – MODALIDAD REGULAR

AGUAS DE BOGOTA S.A. ESP.
PERÍODO AUDITADO 2012

PLAN DE AUDITORÍA DISTRITAL 2013

DIRECCION SECTOR SERVICIOS PÚBLICOS

Mayo de 2013

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL MODALIDAD
REGULAR A AGUAS DE BOGOTA S.A. ESP.**

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor Auxiliar	LIGIA INES BOTERO MEJIA
Director Sectorial	JOSE HERMES BORDA GARCIA
Subdirector de Fiscalización	JULIAN DARIO HENAO CARDONA
Gerente	MARTHA PATRICIA CAMACHO HERNANDEZ
Equipo de Auditoría	ISAURO YOSCUA ORDOÑEZ –Líder- MARTHA PATRICIA CAMACHO HERNANDEZ LUZ STELLA BERNAL CALDERON CARDENIO VALENCIA CHAVERRA OMAR ALEJANDRO HERNANDEZ C.

CONTENIDO

	Patina
1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL	
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	12
2.1. EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA FRENTE AL SECTOR.....	12
2.2. SISTEMAS DE GESTION Y CONTROL EMPRESARIAL.....	17
2.3. EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES.....	21
2.4. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO.....	27
2.5. EVALUACION LEGAL Y CONTRATACIÓN.....	28
2.6. EVALUACION Y CONCEPTO SOBRE LA GESTION AMBIENTAL.....	62
2.7. ACCIONES CIUDADANAS	64
3. ANEXO 1. CUADRO DE OBSERVACIONES DETECTADOS Y COMUNICADOS	

1. DICTAMEN DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL

Doctor
RICARDO AGUDELO SEDANO
Gerente
AGUAS DE BOGOTA S.A. ESP.
Ciudad

Respetado Doctor:

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución, el Decreto 1421 de 1993, los procesos y procedimientos establecidos por la Contraloría de Bogotá y demás normas concordantes, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular a AGUAS DE BOGOTÁ S.A. ESP., en adelante Aguas de Bogotá; a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados. Así mismo se comisionó al equipo auditor para examinar el Balance General, el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social, la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas; la evaluación y análisis de la contratación, el presupuesto, gestión ambiental y los sistemas de gestión y control empresarial, conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimiento aplicables, durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. Esta responsabilidad incluye el diseño, la implementación y el mantenimiento de un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional y para la preparación y presentación de los estados contables, libres de errores significativos, bien sea por fraude o por error; seleccionando y aplicando las políticas contables apropiadas; así como, efectuar las estimaciones contables que resulten razonables en las circunstancias.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de la entidad, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno, y la opinión sobre la razonabilidad de los estados contables.

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

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas compatibles con las de general aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá, por lo tanto, requirió de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los estados contables y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento de los sistemas de gestión y control empresarial.

En el trabajo de auditoría se presentaron las siguientes limitaciones que afectaron el alcance de la auditoría:

- Aguas de Bogotá, no rindió oportunamente la cuenta anual de conformidad con los métodos y procedimientos establecidos por la Contraloría de Bogotá para la rendición de cuentas. No obstante, después de vencido el término, el sujeto de control remitió a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, los estados contables, los cuales no fueron refrendados ni avalados por el representante legal y por el revisor fiscal.
- El cierre presupuestal de la vigencia 2012, tampoco fue cargado oportunamente; lo que conllevó la solicitud de información presupuestal relacionada con la programación, aprobación y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos sin que se hubiese obtenido respuesta. Igualmente, se requirió información sobre algunos contratos para verificar aspectos de las etapas precontractual, contractual y pos contractual, que no fue atendida oportunamente por parte de la administración de Aguas de Bogotá.

La falta de información contable y presupuestal debidamente rendida, así como la atención inoportuna de los requerimientos de información, obstaculizó el ejercicio

del control fiscal, situaciones que fueron puestas en conocimiento de las instancias pertinentes para lo de su competencia.

Concepto sobre la Gestión y Resultados.

De acuerdo con los procedimientos adoptados, se aplicó la metodología establecida para calificar la gestión y resultados y conceptuar sobre el grado de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos por parte de Aguas de Bogotá, la cual arrojó el siguiente resultado:

VARIABLES	ELEMENTOS A EVALUAR	CALIFICACION DEL AUDITOR	PORCENTAJE	CALIFICACION TOTAL
Evaluación Legal y Contratación	Cumplimiento de las etapas pre-contractual, contractual y post-contractual.	70	7	7
	Cumplimiento de las normas, principios y procedimientos contractuales.	70	8	8
	Relación de la contratación con el objeto misional.	80	8	6,4
	Informes y labores de interventoría y supervisión.	80	6	4,8
Evaluación al Presupuesto	Cierre Presupuestal	0	4	0
	Modificaciones presupuestales presentadas, tales como: créditos, contra créditos, suspensiones, adiciones, etc.	0	5	0
	Cumplimiento normativo en la ejecución de presupuesto de ingresos, gastos, deuda e inversión.	0	4	0
	Análisis a las autorizaciones de giro	0	3	0
	Revisión de la ejecución de la reserva presupuestal y/o cuentas por pagar de la vigencia anterior y el manejo dado a los pasivos exigibles.	0	4	0
	Planeación del sujeto de control para la ejecución del presupuesto.	0	4	0
	Grado de cumplimiento y análisis de resultados del PMR	0	3	0
	Análisis del portafolio de inversiones	N/A	N/A	N/A
	Manejo de la Deuda Pública	N/A	N/A	N/A
Evaluación a la Gestión Ambiental	Cumplimiento de Proyectos del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental – PACA en el marco del Plan de Gestión Ambiental Distrital – PIGA.	0	9	0
	Cumplimiento de Planes Institucionales de Gestión Ambiental – PIGA's.	0	9	0
Sistemas de Gestión y Control Empresarial	Evaluación y cumplimiento del MECI y del SCI.	28	5	1,4
	Evaluación y cumplimiento del SGC	28	5	1,4
	Revisión y análisis al informe de control interno del sujeto de control.	28	5	1,4
	Cumplimiento Plan de Mejoramiento	0	4	0
TOTAL				30,80

Fuente: Papeles de trabajo, cálculos Contraloría

Las áreas de presupuesto y gestión ambiental no se evaluaron por las limitaciones en la información señaladas anteriormente. La evaluación al sistema de control interno, mostró que Aguas de Bogotá, presenta falencias en los subsistemas de control estratégico, de gestión y de evaluación; que contribuyen a elevar el riesgo, haciendo más difícil la detección y la adopción oportuna de medidas conducentes a corregir operaciones fraudulentas y/o errores originados por factores humanos o de procedimiento, que pueden poner en peligro las finanzas y resultados de la organización.

En el área de contratación se evidenciaron falencias en las etapas precontractual, contractual y pos contractual, básicamente porque el manual de contratación adoptado por Aguas de Bogotá, no atiende los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución.

El precio de los elementos y servicios a contratar no se determina con base en un previo estudio técnico de mercados; sino que se hace con base en cotizaciones de los proveedores, quienes finalmente resultan favorecidos con la adjudicación de los contratos. En sana lógica, las cotizaciones de los proveedores se deben encontrar en la etapa contractual y no en la precontractual, como en efecto ocurre en Aguas de Bogotá.

En el proceso de selección y adjudicación de contratos en Aguas de Bogotá, no se tiene en cuenta el registro de proveedores a pesar de estar establecido en el manual de contratación de la empresa.

Es práctica generalizada en Aguas de Bogotá, la modificación de contratos, prorrogándolos en forma indefinida y adicionándolos en cuantías superiores al 100% de su valor inicial; lo que demuestra no solamente ausencia de planeación y estudios previos adecuados, sino la vulneración de los principios de la gestión fiscal y de la función administrativa.

También se observó que existió doble erogación en las órdenes de servicios 010 y 025 suscritas en el año 2012, al contratarse y pagarse servicios por actividades ya realizadas por el personal de planta de Aguas de Bogotá. Adicionalmente, en la orden de servicio 025 se evidenció que no se entregaron los productos pactados en el contrato.

Los hallazgos y situaciones presentadas, nos permiten conceptualizar que en la gestión adelantada por la administración de Aguas de Bogotá, no se acatan totalmente las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones y no se ha implementado un adecuado sistema de control interno que ofrezca garantía en el manejo de los recursos, lo cual ha incidido para que en la adquisición y uso de los recursos no se manejen criterios de economía, eficiencia, equidad y oportunidad.

Con base en las conclusiones y observaciones antes relacionadas, la Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión y resultados, es DESFAVORABLE, con la consecuente calificación de 30.80, resultante de ponderar las variables relacionadas anteriormente.

Concepto sobre la evaluación y revisión de la cuenta.

Aguas de Bogotá, no rindió oportunamente la cuenta anual del periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2012 y la información entregada con posterioridad, no es auditable al no estar suscrita y avalada por el representante legal y el revisor fiscal; específicamente en los estados contables. En consecuencia, la cuenta anual del sujeto del control no cumplió requisitos de forma y términos establecidos en la Resolución Reglamentaria No. 034/2009; por no contar con los soportes que sustenten legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas.

Opinión sobre los Estados Contables.

Se comisionó a un equipo de auditoría para evaluar el Balance General, los Estados de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, Cambios en el Patrimonio, Cambios en la Situación Financiera, Flujos de Efectivo y Notas Explicativas de Aguas de Bogotá, con corte al 31 de diciembre de 2012.

La empresa, no suministró los estados financieros definitivos con corte a 31 de diciembre del año 2012, debidamente avalados y refrendados por el representante legal y el revisor fiscal; así como, los documentos fuente de los registros contables, sus soportes, los libros oficiales principales y auxiliares para verificar y comprobar la razonabilidad de los registros y saldos de las cuentas de los estados financieros. Situaciones que se constituyeron en limitaciones para el desarrollo de la auditoría; razón por la cual la Contraloría de Bogotá se abstiene de emitir opinión alguna sobre la razonabilidad de los estados financieros mencionados.

Evaluación al Sistema de Control Interno

De conformidad con la metodología para evaluar el sistema de control interno adoptada por la Contraloría de Bogotá mediante la Resolución Reglamentaria 030 de 2012, se diligenció la “tabla de agregación general de resultados”, que permite obtener una imagen global del sistema y a la vez conceptuar sobre la calidad, eficiencia y nivel de confianza del mismo.

De igual forma, se tuvo en cuenta la definida en el Modelo Estándar de Control Interno –MECI-, para lo cual se calificaron los tres (3) subsistemas con sus respectivos componentes y elementos de control, obteniendo una calificación de 1.49; que cataloga el sistema de control interno de Aguas de Bogotá como malo, con alto nivel de riesgo para la organización.

Consolidación de hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo 1 se establecieron 16 hallazgos administrativos, de los cuales tres (3) tienen incidencia fiscal en cuantía de \$92,32 millones, que se trasladarán a la Dirección de Responsabilidad Fiscal, siete (7) tienen alcance disciplinario que se trasladarán a la Procuraduría General de la Nación y/o Personería Distrital y dos (2) con incidencia penal que se trasladarán a la Fiscalía General de Nación.

Concepto sobre Fenecimiento

Por el concepto desfavorable emitido en cuanto a la gestión realizada, el cumplimiento de la normatividad, las situaciones evidenciadas sobre la calidad y eficiencia del sistema de control interno y la abstención de opinión sobre la razonabilidad de los estados contables, la cuenta rendida por Aguas de Bogotá S.A. ESP., correspondiente a la vigencia 2012, no se fenece.

Plan de Mejoramiento

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, la entidad debe diseñar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas, en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, a través del SIVICOF, dentro de los cinco (5) días siguientes a la comunicación del presente informe de auditoría.

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

Como quiera que durante el proceso auditor se presentaron limitaciones para adelantar el seguimiento al plan de mejoramiento suscrito por Aguas de Bogotá, por no haberse rendido oportunamente, la entidad deberá presentar el plan de mejoramiento consolidado el cual será objeto de seguimiento por parte de la Contraloría de Bogotá a través de una auditoría regular y/o especial o mediante una visita fiscal.

Resultado de las peticiones, quejas y reclamos utilizados como insumo de auditoría.

Durante el proceso de auditoría se recibieron dos peticiones relacionadas con la asignación de vehículos compactadores para el servicio de aseo y presuntas irregularidades relacionadas con el trato a los operarios del equipo automotor. Las dos peticiones fueron tenidas en cuenta por el equipo auditor adelantando la recopilación de información, las visitas pertinentes y desde luego, la proyección de las correspondientes respuestas para los peticionarios.

JOSÉ HERMES BORDA GARCIA
Director Técnico Sector Servicios Públicos (E)

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

2.1. EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA FRENTE AL SECTOR

2.1.1. Antecedentes

La sociedad Aguas de Bogotá, fue creada mediante Escritura Pública No. 1931 del 2 de julio de 2003, de la Notaría 35 del Círculo de Bogotá, con la denominación “Empresa Regional de Acueducto y Alcantarillado S.A. ESP”. Posteriormente, en el año 2004 por decisión de la Asamblea General de Accionistas, se modificó su objeto y la razón social con el nombre “Aguas de Bogotá S.A. ESP”, lo que fue oficializado mediante Escritura Pública No. 03006 del 22 de diciembre de 2004, de la Notaria 41 del Círculo de Bogotá.

Aguas de Bogotá, es una empresa de servicios públicos domiciliarios de carácter regional, creada como sociedad anónima, cuya organización y funcionamiento se rige por la Ley 142 de 1994 y demás normas complementarias y su objeto social es la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo y saneamiento básico en las zonas rurales del Distrito Capital, así como a nivel nacional e internacional.

La sociedad es una filial de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, EAAB-ESP, en adelante Acueducto de Bogotá, que fue concebida para incursionar en mercados diferentes al Distrito Capital, la cual se ha desarrollado en tres etapas:

Una primera etapa está dada por la adquisición de Gestaguas S.A. ESP., en adelante Gestaguas, para operar los sistemas acueducto de Chía, Melgar y Mosquera; la construcción del acueducto interveredal de La Calera y la participación en la constitución de Aguas de la Sabana S.A. ESP., para operar el sistema de acueducto y alcantarillado de la zona industrial del municipio de Cota.

La segunda etapa comprende la operación del relleno sanitario de Doña Juana; la prestación de servicios de gerencia e interventoría de proyectos en el Acueducto de Bogotá, y en los departamentos de la Guajira, Boyacá y Cundinamarca.

Actualmente, está participando en la operación del servicio de aseo en el Distrito Capital en los componentes de recolección, barrido y limpieza y tiene proyectado un aporte de \$100 millones, para la constitución de una empresa prestadora del

servicio de aseo en la ciudad de Bogotá, según autorización de la Junta Directiva que consta en el Acta No. 92 del 23 de noviembre de 2012.

2.1.2. Situaciones Detectadas

Aguas de Bogotá, ha venido asumiendo la gerencia y ejecución de diferentes negocios; sin embargo, esta Contraloría considera que la falta de capacidad técnica, administrativa, financiera y organizacional, ha sido la responsable de que en algunos casos, se haya procedido a la cesión de los mismos, y en otros, a su terminación, veamos:

2.1.2.1. *Negocio con el Acueducto Interveredal de La Calera*

Compromiso adquirido por el Acueducto de Bogotá, con la comunidad de La Calera, cuyo desarrollo lo inició a través de Aguas de Bogotá, en cuantía superior a los \$5.000 millones, que finalmente no pudo terminar y que debió ser reasumido por el Acueducto de Bogotá.

2.1.2.2. *Adquisición de la sociedad Gestaguas S.A. ESP.*

Aguas de Bogotá, en el año 2005 adquirió el 86% del capital accionario de esta sociedad por la suma de \$8.000 millones; operación que en su momento fue cuestionada por este Ente de Control¹ por la falta de claridad del negocio, el origen de sus ingresos y las responsabilidades asumidas como socio gestor delegado para administrar los sistemas de acueducto y alcantarillado de los municipios de Chía, Melgar y Mosquera.

Para dicha operación se constituyeron a su vez, las sociedades en comandita por acciones Hydros Chía S. en C.A.-ESP; Hydros Melgar S. en C.A.-ESP, e Hydros Mosquera S. en C.A.-ESP, con exiguos capitales de \$50, \$3 y \$20 millones, respectivamente.

En los tres municipios los socios gestores, renunciaron y cedieron voluntariamente las utilidades que generen cada una de estas empresas, quienes delegaron en Gestaguas, la administración de los diferentes negocios, convirtiendo además, a ese socio gestor, en administrador y representante legal de las empresas prestadoras de los servicios de acueducto y alcantarillado en los señalados

¹ Control de Advertencia del 9 de Noviembre de 2005

municipios, lo cual es altamente preocupante por la situación que atraviesan actualmente esos esquemas de servicios públicos.

Llegado el caso, Gestaguas responderá solidaria e ilimitadamente, en aquellos eventos en que los esquemas de servicios públicos de esos municipios colapsen y/o se produzcan decisiones judiciales que las afecten ostensiblemente. En la práctica se podrían afectar los intereses patrimoniales del Acueducto de Bogotá, por su alta participación accionaria en Aguas de Bogotá, que a su vez es propietaria del 86% de Gestaguas. De estas situaciones dan cuenta los siguientes sucesos:

- ✓ La Contraloría de Bogotá, en el año 2006, inició el proceso de responsabilidad fiscal número 50100-092, el cual terminó responsabilizando fiscalmente al gerente de Aguas de Bogotá de la época, en la suma de \$5.023.5 millones, por la compra irregular de Gestaguas.
- ✓ Como resultado de las acciones judiciales ejercitadas por Aguas de Bogotá, el Juzgado 2º Civil Municipal de Bogotá, condenó al mismo gerente a pagar el 50% de los daños materiales equivalentes a la suma de \$798.8 millones, las costas del proceso en el 50% y las agencias en derecho tasadas en \$10.0 millones.
- ✓ En otro proceso seguido por Aguas de Bogotá, contra el mismo señor en el Juzgado 5º del circuito y 12 Civil del Circuito de Descongestión, fue condenado a pagar la suma de \$107 millones, por concepto de perjuicios materiales, el 80% de las costas del proceso y las agencias en derecho fijadas en la suma de \$10.2 millones.
- ✓ Mediante fallo de primera instancia, el Juez 37 Administrativo de Bogotá, declaró violado el derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa y al patrimonio público, en los estudios previos y en la celebración del acuerdo privado de cesión de acciones de Gestaguas, a favor de Aguas de Bogotá condenando, entre otras sociedades, a Gestaguas a reintegrar a Aguas de Bogotá la suma de \$5.023 millones, que en la práctica no se ha hecho efectiva.
- ✓ El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de la creación de la sociedad Hydros Chía S. en C.A. ESP., y ordenó la restitución de la infraestructura física del Sistema de Acueducto y Alcantarillado a la Empresa de Servicios Públicos de Chía –EMSERCHIA-.

En cumplimiento de la precitada providencia, tanto los socios gestores, como los comanditarios están abocados a restituir el sistema de acueducto y alcantarillado del municipio de Chía, a la empresa de servicios públicos de ese municipio; situación que eventualmente puede hacer patrimonialmente responsable a Gestaguas, en su condición de socio gestor delegado, de manera solidaria e ilimitada.

Así mismo, actualmente cursan Acciones Populares, contra las sociedades Hydros Mosquera S. en C.A. –ESP e Hydros Melgar S. en C.A. –ESP, que en caso de ser decididas con fallos similares, sería Gestaguas, eventualmente la llamada a responder en forma solidaria e ilimitada, dada su condición de socio gestor delegado.

- ✓ Adicional a lo anterior, la sociedad Hydros Melgar S. en C. A. ESP, a 31 de diciembre de 2011, estaba incurso en causal de disolución, como quiera que según lo reflejaron sus estados financieros, registró pérdidas superiores a los \$5.000 millones, por lo que en su momento fueron planteadas una serie de medidas para enervar la causal de disolución, tales como la exigibilidad de los pasivos a Gestaguas; la capitalización de la prima de colocación de acciones por valor de \$1.324 millones y la capitalización de acreencias de Gestaguas en cuantía de \$797 millones.
- ✓ No obstante, preocupa a esta Contraloría que a pesar de haber transcurrido más de un año de conocerse que la citada sociedad estaba incurso en causal de disolución, no se ha realizado la Asamblea General de Accionistas.

Así las cosas, en criterio de este Ente de Control, Aguas de Bogotá no solamente tiene el inminente riesgo de perder una línea de negocio, sino los más de \$8.000 millones, invertidos en la sociedad Gestaguas, situación que amerita medidas urgentes para blindar al patrimonio del Distrito Capital.

2.1.2.3. Participación en la sociedad Aguas de la Sabana de Bogotá S.A. ESP.

Aguas de Bogotá, participa con el 20% del capital accionario de la sociedad Aguas de la Sabana de Bogotá S. A. ESP., la cual presta los servicios de acueducto y alcantarillado en la zona industrial del municipio de Cota.

Aguas de Bogotá, esperaba percibir como retribución a la inversión que realizó en esa sociedad el 10% de los ingresos por la transferencia de información técnica y know how que en principio fueron transferidos oportunamente, sin embargo, dicha transferencia fue suspendida argumentando que Aguas de Bogotá, no había cumplido con un contrato de asesoría suscrito para tal fin. A la fecha, las acreencias a favor de Aguas de Bogotá superan los \$400 millones.

2.1.2.4. Operación del Relleno Sanitario Doña Juana

Esta operación tuvo lugar con ocasión del Contrato Interadministrativo número 398 de 2009, suscrito entre Aguas de Bogotá, como contratista y la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-.

Durante la ejecución del contrato, la UAESP a través del Acto Administrativo 02 del 5 de diciembre de 2010, impuso una sanción a Aguas de Bogotá, en cuantía de \$9.570,4 millones, por el incumplimiento de sus obligaciones. Sin embargo, al resolver los recursos interpuestos contra dicho acto, la sanción quedó revocada en su totalidad, con el fin de enervar la causal de inhabilidad a que estaba abocada Aguas de Bogotá y de esa manera habilitarla para la suscripción del contrato para la operación del servicio de aseo en la ciudad capital en sus componentes de recolección, barrido y limpieza a través del contrato 809 del 4 diciembre de 2012 suscrito entre Aguas de Bogotá y el Acueducto de Bogotá.

Es de advertir que, según se observa en el acta de liquidación del contrato, suscrita por las partes; tales incumplimientos fueron establecidos plenamente y cuantificados en \$3.878,8 millones, cerrándose para Aguas de Bogotá esta línea de negocio al no haber obtenido el éxito y el posicionamiento esperados.

2.1.2.5. Gerencia del Proyecto en la Guajira e interventorías en los departamentos de Boyacá y Cundinamarca.

De estas operaciones, la Contraloría de Bogotá no tiene mayor información; sin embargo, en actas de junta directiva se evidencia que a marzo de 2012, el contrato suscrito con la Gobernación de la Guajira presentaba retrasos en el pago de las cuotas de gerencia, lo que conllevó a surtir el correspondiente proceso de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, llegando en el mes de octubre de 2012, a un acuerdo entre las partes para el pago de las acreencias. No obstante, a la fecha no se tiene información sobre el estado de esta obligación.

2.1.2.6. Debilidades en materia Gerencial y Administrativa

El Acta de Junta Directiva No. 085 del 14 de marzo de 2012, da cuenta de las deficiencias organizacionales, administrativas y sus consecuentes efectos económicos, por los que atravesaba Aguas de Bogotá.

También hay que tener en cuenta que Aguas de Bogotá, desde agosto de 2011 a la fecha, ha tenido ocho (8) Gerentes, lo que sin duda ha generado interrupción en los procesos, fallas en materia de planeación y falta de lineamientos gerenciales en el manejo de los negocios. Lo anterior sin contar con la suerte que pueda correr la operación del servicio de aseo en sus componentes de recolección, barrido y limpieza.

2.2. SISTEMAS DE GESTION Y CONTROL EMPRESARIAL

2.2.1. Plan de Mejoramiento.

Conforme a los procedimientos establecidos en la Resolución 029 de 2012, expedida por la Contraloría de Bogotá, el equipo de auditoría advirtió el incumplimiento en el reporte de la cuenta anual del “Formato CB 402 Plan de Mejoramiento” a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF².

Sin embargo, en procura de adelantar la evaluación sobre este componente, en dos (2) oportunidades se dirigieron comunicaciones³ solicitando información sobre el plan de mejoramiento y la coordinación de una visita administrativa de seguimiento, sin que se hubiese recibido respuesta alguna sobre el particular.

Sólo hasta el 26 de marzo de 2013, el sujeto de control realizó el cargue de la información del plan de mejoramiento en el SIVICOF, limitando así la correspondiente evaluación; dado que las técnicas de auditoría prescriben que los primeros componentes a evaluar en todo proceso auditor son el sistema de control interno y el plan de mejoramiento, para así determinar el alcance y la muestra del proceso.

No obstante, la Contraloría de Bogotá se abrogará el derecho a realizar el seguimiento al plan de mejoramiento una vez sea presentado en los términos del capítulo III de la Resolución 0029 de 2012.

²El décimo primer día hábil del mes de Febrero; es decir, hasta el día 15 de febrero del año 2013, mediante formato electrónico, con fecha de corte a 31 de diciembre de 2012.

³Oficios 130200-ARB-014 del 26 de febrero de 2013 y 130200-ARAB-017 del 27 de febrero de 2013.

2.2.2. Sistema de Control Interno

La evaluación al sistema de control interno de Aguas de Bogotá, se realizó con base en lo establecido en la Ley 87 de 1993, la puesta en marcha del Modelo Estándar de Control Interno - MECI-, según lo dispuesto en el Decreto 1599 del 20 de mayo de 2005, el Decreto 2913 de 2007 y la Ley 872 de 2003.

La evaluación de los tres (3) subsistemas de control que conforman el MECI, para la vigencia 2012, se llevó a cabo en las gerencias de Jurídica y Contratación; Proyectos, Administrativa y Financiera y la Oficina de Control Interno y de Gestión.

El subsistema de control estratégico obtuvo una calificación de 1.75; el subsistema de control de gestión 1.27 y el subsistema de control de evaluación 1.43, lo cual produjo un promedio general de 1.49, que ubica al Sistema de Control Interno en una calificación de “Malo” con un nivel de alto riesgo para la organización.

2.2.2.1. *Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.*

La evaluación integral del sistema de control interno muestra falencias en cada uno de los subsistemas, como se muestra a continuación:

- Subsistema de Control Estratégico

Aguas de Bogotá, no cuenta con acuerdos, compromisos, protocolos éticos, políticas de selección de personal, programas de inducción y reinducción; sistemas para la evaluación del desempeño; planes de capacitación, formación⁴ y bienestar social.

El documento denominado “Plataforma Estratégica” no se asimila al Plan Estratégico porque no contiene todos sus componentes, lo cual lleva a que los procesos y prácticas de talento humano no se encuentren articulados a los demás procesos de gestión de la entidad, de tal forma que haya coherencia entre el desempeño de las personas y las estrategias de la entidad para el desarrollo permanente de los servidores durante su vida laboral en la empresa.

⁴ a pesar de haberse decidido por parte de la Gerencia, en Decisión de Gerencia No. 74, que se programe y apruebe anualmente

Adicionalmente, no se cuenta con el mapa de riesgos por dependencia y por proceso actualizado a 2012, ni el respectivo plan de manejo de riesgos y sus indicadores. Recordemos que estos elementos debidamente estructurados permiten establecer criterios orientadores en la toma de decisiones, respecto al tratamiento de los riesgos y sus efectos al interior de la organización. Estos transmiten la posición de la dirección respecto al manejo de los riesgos y fijan lineamientos sobre los conceptos de calificación de riesgos, las prioridades en la respuesta, la forma de administrarlos y la protección de los recursos. En este sentido, establecen las guías de acción para que todos los empleados coordinen y administren los eventos que puedan inhibir el logro de los objetivos de la empresa, orientándolos y habilitándolos para su actuar.

- Subsistema de Control de Gestión

La Ley 87 de 1993, contempla que las entidades deben contar con políticas de operación y procedimientos claramente definidos; en los cuales se establezcan puntos de control que garanticen el cumplimiento de los objetivos propuestos y su seguimiento a través de indicadores de gestión, sin embargo, Aguas de Bogotá, no cuenta con el desarrollo de estos instrumentos.

Tampoco cuenta con canales de comunicación efectivos y sistemas de información acordes a la organización, que le permitan garantizar la integridad de los datos, conocer en tiempo real el estado de los trámites y el flujo de información efectiva entre dependencias.

Respecto del manejo de la gestión documental, existen avances en algunas dependencias para el desarrollo de las tablas de retención documental, sin embargo, no han sido aprobadas, adoptadas e implementadas formalmente.

Al respecto el artículo 24 de la Ley 594 de 2000, establece: *“Obligatoriedad de las tablas de retención. Será obligatorio para las entidades del Estado elaborar y adoptar las respectivas tablas de retención documental”*

- Subsistema de Control de Evaluación

En este subsistema, la organización no cuenta con el plan de mejoramiento institucional (por procesos e individual) a pesar de que los mismos fueron implementados en el Distrito Capital, por el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-, a través de la circular No. 100-003 del 20 de abril de 2010.

La oficina de control interno de Aguas de Bogotá, no contó con el plan de acción debidamente aprobado que permitiera conocer la programación y priorización de auditorías para la vigencia 2012, tampoco se midió la gestión a través de indicadores, los cuales se constituyen en las herramientas básicas para conocer en tiempo real la situación de la organización. De las dos auditorías practicadas en la vigencia 2012, no se suscribieron planes de mejoramiento orientados a subsanar las observaciones y atender las recomendaciones.

La oficina de control interno no realizó un efectivo acompañamiento, asesoría y retroalimentación para asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros, así como la evaluación y seguimiento de la gestión de las diferentes áreas.

Las situaciones descritas, contribuyen a elevar el riesgo de incurrir en errores y conductas inadecuadas y se torna más difícil la detección y desde luego, la adopción de medidas conducentes a corregir oportunamente operaciones fraudulentas y/o errores originados por factores humanos o de procedimiento, que pueden poner en peligro las finanzas y resultados de la organización.

Lo anterior demuestra incumplimiento de los artículos 2º, 3º y 4º, de la Ley 87 de 1993, que tienen que ver con los objetivos, características y elementos del Sistema de Control Interno.

En cuanto hace a la presunta falta disciplinaria, la Ley 734 de 2002, en el numeral 31 del artículo 34 prescribe como deber de todo servidor público *“Adoptar el Sistema de Control Interno y la función independiente de Auditoría Interna que trata la Ley 87 de 1993 y demás normas que la modifiquen o complementen”*.

La respuesta dada por la empresa, indica que con relación al subsistema de control estratégico, con Decisión de Gerencia No. 100 de 2013 se adoptó la política anticorrupción, también señala que a pesar de existir las Decisiones de Gerencia Nos. 28, 32, 74 y 75, no ha sido posible desarrollar elementos tales como los planes de capacitación, formación y evaluación, debido a limitaciones presupuestales.

Con relación al subsistema de control de gestión, manifestaron que en estos momentos se cuenta con un sistema compuesto de informes mensuales, acceso a los canales de comunicación de la EAAB como Lotus y Cori, aunque con limitaciones. Sin embargo, esta situación corresponde al año 2013 y no al 2012,

vigencia a la que se realizó la evaluación. Además se indicó que las tablas de retención documental fueron aprobadas por el comité de archivo. No obstante estas tablas deben ser aprobadas por el Archivo Distrital, para que puedan adoptarse formalmente en la empresa; trámite que aún no se ha surtido.

Con respecto al subsistema de control de evaluación, manifestaron que cuentan con un plan de mejoramiento al cual le efectúan seguimiento, también tienen un programa anual de auditorías año 2012, documentos que no fueron puestos a disposición del equipo auditor a pesar de haberse solicitado.

Finalmente, en relación con la aplicación del modelo MECI en esta empresa, es de señalar que el sólo cumplimiento de la Ley 87 de 1993, conlleva implícito los elementos y variables contenidos en este modelo; de los cuales han hecho referencia en las capacitaciones ofrecidas según material puesto a disposición de la auditoría.

Por lo tanto, una vez valoradas las respuestas y revisados los anexos aportados, el equipo auditor no encuentra elementos nuevos, que permitan demostrar actuaciones de la administración respecto de los aspectos señalados y que permitan desvirtuar la observación comunicada, por consiguiente se mantiene el hallazgo con la incidencia disciplinaria.

2.3. EVALUACIÓN DE LOS ESTADOS CONTABLES

Fuimos designados para auditar el Balance General de Aguas de Bogotá S.A. ESP y los correspondientes Estados de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental, Cambios en el Patrimonio, Cambios en la Situación Financiera, Flujos de Efectivo y Notas Explicativas, con corte al 31 de diciembre de 2012.

Es responsabilidad del sujeto de control, diseñar, implementar y establecer políticas de control con el fin de garantizar, que las acciones administrativas permitan reconocer y revelar los hechos económicos reflejados en los estados financieros de manera confiable relevante y comprensible en el momento en que se suceden. Nuestra responsabilidad se limita a expresar una opinión sobre los estados financieros basados en nuestro examen.

Esta Contraloría se abstuvo de emitir opinión sobre la razonabilidad de los estados contables de Aguas de Bogotá correspondientes a la vigencia 2012, por que se presentaron limitaciones para el desarrollo de la auditoría, toda vez que los estados contables con corte a esa fecha no fueron suministrados en el Sistema de

Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, al 15 de febrero de 2013, de acuerdo a lo previsto por la Contraloría de Bogotá en la Resolución 034 de 2009.

Adicionalmente, el 26 de marzo de 2013, fuera del término establecido, el sujeto de control presentó los estados financieros sin que estuviesen debidamente avalados y refrendados por el representante legal y por el revisor fiscal, es decir, no son “auditables” al carecer de validez para el Ente de Control, e incumplir los parámetros establecidos en la normas de contabilidad generalmente aceptadas.

Lo anterior, sin perjuicio de las acciones fiscales pertinentes y de la autonomía que tiene la Contraloría de Bogotá para revisar la información contable de Aguas de Bogotá, correspondiente a la vigencia 2012, cuando sea debidamente presentada por el sujeto de control.

No obstante lo anterior, este ente de control tuvo acceso al informe presentado por la sociedad Deloitte & Touch Ltda, en su calidad de revisora fiscal, para la vigencia 2011, el cual muestra, de manera amplia y detallada, la existencia de deficiencias, diferencias, cifras y observaciones, que en su criterio potencializan el riesgo financiero que corre Aguas de Bogotá en el desarrollo de sus negocios, según se desprende el siguiente texto:

“ ...

- *Los estados contables no reflejan la totalidad de los hechos económicos y sociales de la empresa y las transacciones efectuadas en la vigencia de 2011, carecen de los suficientes soportes.*
- *El sistema de control interno contable es inexistente; por cuanto no está estructurado, no existe manual de procedimientos que permita integrar la información a partir de la cual se preparen los estados financieros.*
- *A 31 de diciembre de 2011, no se ha efectuado el proceso de análisis, conciliación, depuración y recuperación de su cartera por valor de \$3.664 millones.*
- *Los saldos y recuperabilidad de las inversiones por valor de \$2.035 millones en entidades controladas y el crédito mercantil, por \$4.227 millones son inciertos.*
- *No existe una provisión para los deudores y las inversiones permanentes.*
- *No se obtuvo respuesta a la confirmación de los saldos de los activos por \$791 millones y pasivos por \$2.783 millones, generando incertidumbre en los saldos, conllevando a que el revisor fiscal se abstuviera de opinar sobre la razonabilidad de los estados financieros.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- *Existe incertidumbre frente al manejo de la cuenta del IVA relacionada con las contingencias de carácter civil y administrativo por litigios y reclamaciones que ascienden a \$2.795 millones.*
- *La empresa debe reconocer un pasivo con cargo a los resultados del periodo concluido a 31 de diciembre de 2011 por \$3.879 millones, ocasionado por reclamaciones pasivas por concepto de liquidación del contrato No. 398 firmado con la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos UAESP.”*

Preocupa aún más la situación de la sociedad, cuando la Revisoría Fiscal a través de un dictamen señaló:

“Fui contratado para auditar el balance general de AGUAS DE BOGOTA S.A. E.S.P y el correspondiente estado de resultados, de cambios en el patrimonio, de cambios en la situación financiera y de flujos de efectivo por el año terminado en esa fecha, y el resumen de los principales políticas contables y otras notas explicativas. Los estados financieros al 31 de diciembre de 2010, fueron examinados por otro revisor fiscal quien en su informe fechado el 24 de enero de 2011, emitió una opinión sin salvedades sobre los mismos.

1. *Estados Financieros NO Auditables –*

Al 31 de diciembre de 2011 se han presentado las siguientes limitaciones en el alcance de mi trabajo:...”

Los ingresos de Aguas de Bogotá S.A. ESP dependen en un 79% de su accionista mayoritario, Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP...”

Los costos de operación representan el 92,52% de los ingresos operacionales, lo que generan un margen bruto de 7,48%...”

Adicional o lo comentado, la Contraloría Distrital en su informe fechado el 14 de noviembre de 2011, que incluye la identificación de once (11) hallazgos de tipo administrativo y fiscal concluyó lo siguiente:...”

“Por último, esta auditoría establece de manera general que Aguas de Bogotá S.A. ESP, es inviable financieramente en razón a los resultados de su gestión desde el inicio de la operación los márgenes de costos y gastos en los que incurre para su funcionamiento ya que el nivel de ingresos, así mismo la incertidumbre en los ingresos los cuales están supeditados a los negocios que pueda entregar la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, ya que no se evidencia una política clara que permita incursionar en otros negocios; adicionalmente presenta debilidades en el manejo administrativo en lo que hace referencia en materia de inventarios y gestión documental”.

Debido a las limitaciones al alcance de mi trabajo detallados en el numeral 1 y 1f ya que no me fue posible aplicar procedimientos alternos de auditoría poro poder concluir sobre la razonabilidad de los saldos relacionados y que el alcance de mi trabajo no fue suficiente para permitirme expresar, y no expreso, un concepto sobre los estados financieros ya mencionados”.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por su parte, en el acta de Junta Directiva No. 088 del 7 de junio de 2012, la Revisoría Fiscal señaló:

“Hay otro tema de la UAESP que es una cuenta por cobrar de 1500 que no se tiene claridad porque la UAESP está mirando si la acepta o no. Así las cosas, si miro el balance que tiene 20.000 millones en activos, pero lo analizo en detalle, encontramos que hay casi 10.000 millones que no podemos determinar si es o no es activo. Entonces no puedo emitir ningún concepto porque hasta que no definan que es eso no puedo decir nada porque es la mitad del balance es necesario definir, si es o no es activo, o si eso tiene un alto nivel de incertidumbre y esto se reflejaría en el pasivo porque en el pasivo no tengo las provisiones para atender ciertos tipos contingentes que tengo como el tema de los impuestos...”

De contera, la sociedad Delloite & Touch Ltda., presentó renuncia formal a la Revisoría Fiscal desde el mes de marzo de 2012, la cual fue aprobada en asamblea general de accionistas⁵, y en la misma acta se autorizó la contratación de una nueva revisoría fiscal con la firma MCA AUDITING AND ACCOUNTING, en donde se lee la siguiente constancia:

“Se deja constancia que la Empresa de Energía de Bogotá S.A.ESP., se abstuvo de votar en este punto, argumentando que la, firma MCA AUDITING AND ACCOUNTING, intervino en la relaboración (SIC) de la contabilidad 2011”

Reviste especial importancia la señalada constancia, si se tiene en cuenta que esa firma había sido contratada por Aguas de Bogotá, según la Orden de Servicio No. 10 del 22 de marzo de 2012, con ocasión de la cual se obligó a realizar, con plena autonomía técnica, administrativa y legal, reprocesar la información contable y financiera, y generar los informes y estados financieros, para el período fiscal comprendido entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2011, a través de outsourcing contable; lo que la convierte en juez y parte.

La Contraloría de Bogotá, también evidenció que otra de las debilidades en materia administrativa y financiera por parte de Aguas de Bogotá, es el manejo y tratamiento dado al IVA (Impuesto al Valor Agregado), el cual no se hizo conforme a lo exigido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN-.

Para el efecto se contrató la firma ZARAMA & ASOCIADOS, para emitir un concepto sobre el manejo del IVA DESCONTABLE por la recepción de bienes y servicios para el desarrollo del contrato interadministrativo 398 de 2009, para la Operación del Relleno Sanitario Doña Juana.

⁵ Acta No. 028 del 27 de diciembre de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En el concepto, la citada firma planteó lo siguiente:

“5. La Corrección de las Declaraciones

Un primer aspecto a considerar es que derivada de la firmeza de las declaraciones, y con absoluta independencia de que en las mismas se haya imputado IVA descontable improcedente, la declaración correspondiente al 4 bimestre de 2010 arroja un saldo a favor para la Empresa de 546.600.000 COP el cual no es posible ni para la Empresa corregirlo, ni para la Administración Tributaria cuestionarlo.

En este sentido la Ley habilita a que la Empresa haga uso de ese saldo a favor imputándolo en los periodos siguientes, sin que haya una razón legal que le impida hacer uso del mismo.

Señalado lo anterior, sería recomendable que se proceda a la corrección de las declaraciones que aún son susceptibles de ser corregidas. En este sentido teniendo en cuenta que todas las declaraciones desde el 5 bimestre de 2010 hasta el 4 bimestre de 2011, presentaban saldo a favor, el efecto de retirar de cada una de ellas el IVA descontable improcedentes (sic) será la disminución en todas ellas del saldo a favor declarado en la misma proporción”

Finalmente, la firma consultora concluyó:

“El efecto de esta doctrina en el asunto que nos ocupa, es que aunque la modificación del saldo a favor por la corrección del IVA descontable ha sido imputada hasta el bimestre 4 de 2012, solo tendrían que corregirse las declaraciones en que efectivamente se esta modificando el IVA descontable, es decir el bimestre 5 y 6 de 2009, bimestres 1 a 6 de 2010 y bimestres 1 a 4 de 2011. En el bimestre 5 de 2012 deberá imputarse el saldo a favor ajustado del bimestre 4 de 2012 por un valor de \$111.566.695 COP.

Corrigiendo las declaraciones señaladas anteriormente se genera una sanción por corrección por importe de \$50.835.755 COP”

De igual manera, se adelantaron visitas administrativas al área contable, en las cuales se advierten inconsistencias en registros, provisiones, soportes y tratamiento tributario, las cuales quedaron consignadas en las actas números 3⁶, 4⁷, 5⁸, de las cuales se enuncian a continuación algunos elementos que ameritan su evaluación en próximas auditorias:

- Manejo y tratamiento tributario inadecuado por inobservar la normatividad aplicable para el Impuesto al Valor Agregado IVA, la Retención en la Fuente y la Declaración de Renta. Situaciones que podrían generar subvaluación en los costos y sobrestimación en las utilidades, lo que conlleva no reflejar la realidad de los hechos económicos y sociales de la empresa, incumpléndose normas del Contador General de la Nación, así como, la exposición a multas y sanciones económicas por parte de la DIAN.

⁶ Del 20 de marzo 2013.

⁷ Del 12 de abril de 2013

⁸ Del 15 de Abril de 2013.

- Existe una posible afectación de los intereses de Aguas de Bogotá por valor de \$3.878.8 millones por concepto de trabajos dejados de realizar en el desarrollo del contrato 398 de 2009 suscrito con la UAESP. Adicionalmente, el no pago de las obligaciones pactadas con esa Unidad, está llevando al incremento de las obligaciones por este concepto.
- Existe una posible contingencia⁹ por la asunción de responsabilidades, debido a que según fallo de acción popular, Hydros Chía debe restituir el sistema de acueducto y alcantarillado a EMSERCHIA, lo cual finalmente puede afectar los intereses de Aguas de Bogotá por su participación del 86% en Gestaguas.
- Las Direcciones de Contabilidad y Jurídica desconocen el manual de procedimientos para gestión de las obligaciones contingentes en Bogotá, establecido mediante la Resolución No. 866 de 2004. Modificada por las Resoluciones DSH-000169 de noviembre 25 de 2005, DSH-000303 de diciembre de 2007 y SHD-000 397 de 2008, expedidas por la Secretaria Distrital de Hacienda, Decreto 175 del 4 de junio de 2004, por el cual se dictan disposiciones para la gestión de las Obligaciones contingentes de Bogotá, artículos 110 y 112 Decreto Distrital 654 de 2011.
- Las dependencias de Contabilidad y Jurídica no han efectuado conciliación de los saldos de los litigios y demandas en la vigencia de 2012.
- Existe riesgo en el manejo y registro en la cuenta de la provisión por contingencias litigios y demandas, ocasionado por cuanto no han efectuado la provisión en vigencias anteriores, conllevando a reflejar resultados negativos en los estados financieros.
- No existe un manual de políticas y procedimientos para el manejo y registro de la contabilidad.
- Existen saldos antiguos de terceros que no han sido identificados
- Los canales de comunicación entre las distintas dependencias que afectan la contabilidad son débiles y deficientes, ya que los informes que se producen no son analizados y depurados, como debe corresponder a fin de producir información eficaz, oportuna y confiable.

⁹ Según el acta la posible contingencia sería del orden de \$2.5557,2 millones.

- No cuentan con una matriz de riesgos y controles asociados al proceso de registro de la contabilidad.
- Las dependencias de Contabilidad y Jurídica no han efectuado conciliación de los saldos de los litigios y demandas en la vigencia de 2012.
- La caja menor del proyecto aseo no fue cerrada al final de la vigencia 2012, incumpliendo lo estipulado en las normas del Contador General de la Nación.
- La entidad no cuenta con un Software integrado entre las diferentes áreas que alimentan la contabilidad, evitando que se refleje la realidad de los hechos económicos.

2.4. EVALUACIÓN AL PRESUPUESTO

Aguas de Bogotá, no cargó en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- el cierre presupuestal de la vigencia 2012, insumo necesario para realizar los análisis y la evaluación a este componente, para emitir el concepto sobre la programación, aprobación y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos.

Adicionalmente mediante comunicación 130200-ARAB-012A del 25 de febrero de 2013, el equipo auditor solicitó información relacionada con la programación, aprobación y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la vigencia terminada el 31 de diciembre de 2012; la cual no fue atendida por la administración y por lo tanto, se obstaculizó el desarrollo de la auditoría.

En visita administrativa fiscal, realizada el 12 de abril de 2013, se estableció que mediante la Resolución 048 del 6 de diciembre de 2012 “Por la cual se ajusta el presupuesto de Ingresos y Gastos e Inversiones para la vigencia fiscal comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año 2012”, la empresa adicionó el presupuesto en la suma de \$116.000 millones, para atender los compromisos adquiridos en el contrato interadministrativo 1-07-10200-0809-2012, suscrito con el Acueducto de Bogotá, cuyo objeto comprendió la realización de las actividades operativas para la prestación del servicio de aseo público y sus actividades complementarias en toda la ciudad de Bogotá.

Posteriormente, el 18 de diciembre de 2012 ante las dificultades que presentó Aguas de Bogotá para la prestación del servicio, se redujo la cobertura al 18% de

la ciudad, variando el alcance del contrato sin que la empresa haya efectuado los ajustes presupuestales correspondientes.

Por otra parte, Aguas de Bogotá comprometió recursos por valor de \$4.135 millones para cubrir los costos administrativos del proyecto, durante los cuatro meses y medio de duración del contrato para atender toda la ciudad; a pesar de que como se indicó se redujo dicha operación al 18%, es decir, los recursos ya estaban comprometidos.

En consecuencia, y debido a que Aguas de Bogotá no cargó en el aplicativo SIVICOF el cierre presupuestal de la vigencia 2012 y dado que no se efectuaron los ajustes presupuestales respecto de los recursos asignados para la prestación del servicio de aseo en Bogotá, cuya cobertura se redujo del 100% programado inicialmente al 18% de la ciudad, la Contraloría de Bogotá se abstiene de emitir concepto alguno sobre la programación, aprobación y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de la mencionada vigencia.

2.5. EVALUACION LEGAL Y CONTRATACIÓN

Con base en la información reportada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF–, Aguas de Bogotá, durante el año 2012, suscribió 93 contratos por valor de \$54.136.8 millones, discriminados en 26 contratos con 5 prórrogas y/o adiciones y 50 órdenes de prestación de servicios con 12 prórrogas y/o adiciones.

Del total de los recursos comprometidos en la vigencia (\$54.136.8 millones), el 97,42% correspondió a recursos del proyecto para la recolección, barrido y limpieza en la ciudad de Bogotá y el 2,58% restante a los demás centros de negocios.

Realizados los análisis y verificaciones correspondientes, encontramos que de \$54.136.8 millones, solo el 4.83% de estos recursos pueden ser objeto de evaluación integral en las etapas precontractual, contractual y pos contractual correspondiendo 14 contratos¹⁰ al proyecto para la prestación del servicio de aseo de la ciudad, con terminación en la vigencia 2012, por valor de \$1.599.9 millones.

De acuerdo con lo anterior, la determinación de la muestra de contratación se realizó sobre los contratos y órdenes de prestación de servicios que impactaron la gestión precontractual, contractual y pos contractual de la vigencia 2012.

¹⁰ (comprende contratos y órdenes de prestación de servicios)

Por lo tanto, la muestra seleccionada fue de 17 órdenes de prestación de servicios y 9 contratos, que se seleccionaron teniendo en cuenta el proyecto asociado, el objeto, la cuantía y en algunos casos, por la coyuntura derivada del proyecto de recolección, barrido y limpieza, teniendo de presente que su terminación se hubiese producido durante la vigencia 2012, con el fin de evaluar integralmente los contratos en sus tres (3) etapas.

**CUADRO No. 1
CONTRATOS EVALUADOS**

TIPO DE CONTRATO	CONTRATOS EVALUADOS	CANTIDAD	VALOR TOTAL (Millones)
CONTRATOS	006 de 2011; 001, 002, 003, 005, 006*, 010, 012 y 025 de 2012	9	431.3
ORDENES DE PRESTACION DE SERVICIOS	037*, 045 y 050 de 2011 y 003, 004, 005, 006*, 007, 010, 011, 012, 021, 025, 029, 031, 039 y 047 de 2012	17	1.853.1
TOTAL¹¹		26	2.284.4

Fuente: Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF–

La evaluación se centró, en las etapas precontractual, contractual y pos contractual, estableciendo las siguientes situaciones:

2.5.1. Hallazgo Administrativo.

En la Orden de Prestación de servicios No. 45, suscrita el 9 de septiembre de 2011, con Héctor Muñoz Loaiza, por valor de \$17,94 millones, para la prestación de los servicios de topografía para los proyectos de Cundinamarca que actualmente ejecuta Aguas de Bogotá, no se pactó la constitución de las pólizas para amparar los riesgos de cumplimiento, calidad de los bienes o servicios y responsabilidad civil extracontractual.

Sin embargo, en el “ESTUDIO DE CONVENIENCIA, OPORTUNIDAD Y CONDICIONES BÁSICAS CONTRACTUALES”, que obra a folios 23 y 24 de la carpeta del contrato y que hace parte integral del mismo, de conformidad con lo previsto en cláusula vigésimo primera, se definió claramente que el contratista debía suscribir dichos amparos.

¹¹ * Se incluye una prórroga con la correspondiente adición al contrato 006 de 2012 y dos adiciones con sus respectivas prórrogas a la OPS 037 de 2011 y una adición con su prórroga a la OPS 006 de 2012

La situación administrativa evidenciada obedece a que el artículo vigésimo primero del manual de contratación vigente para la época en que se celebró la orden de prestación de servicios dice: **“GARANTÍAS DEL CONTRATO.- En los contratos que celebre la Empresa por cuantía igual o superior a trescientos cincuenta (350) salarios mínimos legales mensuales y *dependiendo de su naturaleza*, se deberán amparar los riesgos de cumplimiento, responsabilidad civil extracontractual, estabilidad de obra y pago de salarios y prestaciones sociales.”**

Si bien, el manual señala que se exigirán pólizas cuando el contrato supere los 350 SMLMV, también lo es, que esa restricción **depende de la naturaleza del contrato** y como quiera que esta orden tiene que ver con servicios de topografía para el ejercicio de la interventoría de las obras de infraestructura incluidas en el Plan Departamental de Aguas de Cundinamarca, era necesaria la suscripción de las pólizas como efectivamente lo previó el **“ESTUDIO DE CONVENIENCIA, OPORTUNIDAD Y CONDICIONES BÁSICAS CONTRACTUALES”**, y que como se dijo antes, hace parte integral del contrato.

Si bien, en la cláusula vigésimo primera del contrato se señaló expresamente que cuando haya controversia entre los documentos del contrato prevalecerán las estipulaciones contenidas en el contrato, no es menos cierto, que en este caso, la naturaleza del contrato requería la suscripción de los amparos establecidos en los estudios previos y no puede sustraerse de esta obligación que debió pactarse y ejecutarse para salvaguardar los intereses de la entidad, toda vez que los servicios contratados tenían que ofrecer garantía de calidad y cumplimiento por tratarse de los trabajos para ejercer interventoría a obras de infraestructura.

La administración en la respuesta al informe preliminar señaló: **“en el Manual de Contratación de Aguas de Bogotá SA ESP, para la constitución de las pólizas, lo determinante no es la naturaleza del contrato sino la cuantía a contratar”**.

Bajo esta premisa, una obra pública, por ejemplo, un muro de contención o una línea de alcantarillado, por valor de \$150 millones no requiere garantías. Si con esa óptica se miran los amparos en Aguas de Bogotá, estamos frente a un alto riesgo de los recursos que se inviertan en obras de infraestructura cuya cuantía no supere los 350 SMLMV.

No se trata de escudarse en las salidas que pueda tener el manual de contratación para evadir las observaciones de la Contraloría, sino de mirar objetivamente las falencias y proceder a tomar las medidas conducentes, para disminuir los riesgos inminentes por este tipo de interpretaciones. En consecuencia el manual de contratación debe ser revisado y ajustado, de tal suerte, que eliminen todos los

riesgos y se garanticen los principios previstos en los artículos 209 y 267 de la Carta.

Por lo tanto se corrobora la existencia de falencias en el sistema de control interno por la falta de consistencia entre los resultados de los estudios previos y lo que se pactó en el contrato como se pregona en los principios del sistema de control interno concretamente en el artículo 3 de la decisión de gerencia número 060 del 31 de enero de 2011.

2.5.2. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria y Penal.

El contrato de servicio 025, suscrito con SASO S.A., el 19 de diciembre de 2012 por valor de \$73.0 millones, para suministrar el servicio de transporte para desplazar a CUATRO MIL SEISCIENTOS (4.600) aspirantes a los sitios previstos para la práctica de exámenes médicos y a las sedes de las empresas contratistas para el trámite de suscripción del contrato laboral de los cargos ofertados para el proyecto de aseo, en la cláusula decimo séptima se pactó que el contratista se obligaba a constituir a favor de Aguas de Bogotá garantías de cumplimiento y de calidad de los bienes y en la cláusula vigésimo segunda se señaló que para la ejecución del contrato se requiere la expedición del registro presupuestal, **el acta de aprobación de pólizas** y la suscripción del acta de inicio.

El “ESTUDIO DE CONVENIENCIA, OPORTUNIDAD Y CONDICIONES BASICAS CONTRACTUALES”, señaló expresamente que este contrato no requería la suscripción de ningún tipo de pólizas, sin embargo, en el contrato se pactaron las garantías de cumplimiento y de calidad de los bienes.

En la suscripción del acta de inicio del contrato fechada el 19 de diciembre de 2012 entre el supervisor y el contratista se señaló que “Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos exigidos en el contrato, se procede a reiterar al contratista el cumplimiento de las obligaciones contraídas y se da inicio formal a la ejecución contractual”. Es decir, se dejó constancia que el contrato estaba en condiciones para proceder a su ejecución.

Sin embargo, en la revisión efectuada a la carpeta del contrato no se encontraron las pólizas y su correspondiente aprobación, lo cual fue requerido mediante comunicación 210000-ARAB-026 del 14 de marzo de 2013, sin respuesta oportuna de la administración. En visita administrativa fiscal realizada el 6 de abril de 2013, se recibió copia de una comunicación suscrita por el Director Ejecutivo de Cosechar Seguros Ltda., quien le manifestó al contratista: “En mi calidad de

intermediario y de acuerdo a su solicitud de trámite de amparar el Contrato de Servicio No 25 de 2012 entre Aguas de Bogotá S.A. y Saso S.A, me permito manifestar que ha sido imposible su adquisición y que se realizaron las siguientes gestiones incluyendo las sugerencias planteadas por el contratante”.

La citada comunicación es un documento en papelería sin el membrete del intermediario de seguros, no tiene fecha, en su contenido se dice que las solicitudes fueron negadas en forma verbal, y no tiene ningún registro de radicación, es decir, es un documento que no reúne características que permitan a este Ente de Control tomarlo como prueba, adicionalmente, no explica sobre la imposibilidad que se presenta para suscribir las pólizas.

Otra situación particular, es que no obstante la existencia de ese documento dirigido por el intermediario de seguros al contratista, éste no hizo ninguna gestión para informar oportunamente sobre la imposibilidad de adquirir las pólizas y Aguas de Bogotá tampoco se preocupó de este aspecto, hasta el punto de haber suscrito el acta de inicio del contrato sin dejar evidencia de la imposibilidad de adquirir las pólizas.

Es de observar que el certificado de cámara de comercio que obra en la carpeta del contrato, fue expedido el día 20 de diciembre de 2012 y los certificados de antecedentes disciplinarios y de responsables fiscales expedidos por la Procuraduría y la Contraloría General de la Nación respectivamente, fueron expedidos el 31 de diciembre de 2012, es decir, doce (12) días después de suscrito el contrato, que como se señaló anteriormente **se llevó a cabo el 19 de diciembre.**

Vemos también que la fecha de suscripción del contrato y la fecha de inicio del mismo se produjo el 19 de diciembre de 2012, es decir, el mismo día; este hecho frente a las fechas de expedición de los certificados de la Cámara de Comercio, de la Procuraduría y de la Contraloría, demuestra que el contrato se suscribió sin el lleno de los requisitos.

En consecuencia, la Dirección Administrativa de Aguas de Bogotá en este caso, no tenía certeza de la habilitación jurídica de SASO S.A. para suscribir el citado contrato; no sabía en ese momento si el representante de SASO S.A. estaba facultado para la celebración del contrato, se encontraba en la lista de responsables fiscales o tenía condenas de tipo disciplinario, porque estas situaciones fueron demostradas posteriormente por el contratista.

En suma, no se tuvo suficiente cuidado para verificar previamente que el contratista no estuviese incurso en el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para suscribir contratos con entidades como Aguas de Bogotá, que a pesar de regirse por el derecho privado debe observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que tanto el contrato como el acta de inicio se suscribieron el mismo día; encontramos que no se hizo en esa fecha ninguna diligencia sobre las pólizas pactadas en el contrato (19 de diciembre).

Lo anterior demuestra falta de planeación reflejada en la carrera inusitada entre la suscripción del contrato y la firma del acta de inicio, la consulta a cinco aseguradoras quienes ese mismo día, manifestaron “verbalmente” que era imposible vender los amparos y el mismo día el supervisor suscribió el acta de inicio señalando que todo estaba a satisfacción; sin dejar evidencia de la “imposibilidad” de adquirir las pólizas.

En la respuesta al informe preliminar se cuestionó la existencia de la conducta disciplinaria, por que según la administración, los servidores de Aguas de Bogotá no son disciplinables y esbozaron algunos argumentos jurídicos. La competencia en materia disciplinaria, es de la Personería de Bogotá o de la Procuraduría General de la Nación, por lo tanto, en nuestro deber de denuncia, los hechos evidenciados serán trasladados a las instancias pertinentes para que sean ellas, las que se encarguen de estudiar el caso concreto.

Según la respuesta, con la empresa COONATRANS ocurrió un hecho similar en el que las aseguradoras no le vendieron los amparos, pero en ese caso, tuvieron el cuidado de garantizar las obligaciones del contrato con la suscripción de un pagaré en blanco con carta de instrucciones, entonces, por qué no hicieron lo mismo con el contrato de SASO SAS, empresa que no puede sustraerse a esa obligación por el hecho de ser contratista del Acueducto de Bogotá.

Señalaron adicionalmente que este fue un contrato de trámite extraordinario, lo cual tampoco exonera de la responsabilidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Se confirma la suscripción de este contrato sin el lleno de los requisitos legales, además se firmó el acta de inicio del contrato y se permitió su ejecución sin la constitución de las garantías pactadas en la cláusula decimo séptima del contrato.

De esta manera, se configura un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y penal, por la presunta transgresión de los artículos sexto y vigésimo primero de la versión 1 del Manual de Contratación de Aguas de Bogotá. La presunta conducta disciplinaria se endilga¹² por haber omitido la obligación contractual de suscribir las pólizas, según se desprende del artículo 27 de la Ley 734 de 2002. La posible conducta penal¹³ por haber suscrito el contrato sin el lleno de los requisitos legales, dado que el supervisor suscribió el acta de inicio del contrato, dio crédito absoluto al cumplimiento de los requisitos exigidos en el contrato para autorizar el inicio del mismo a sabiendas de que el contratista no había suscrito los amparos pactados y tampoco dejó constancia alguna sobre el particular.

2.5.3. Hallazgo Administrativo.

En la Orden de Servicios No. 37 suscrita el 28 de julio de 2011, con la Compañía Colombiana de Lavado Ltda., por valor inicial de \$9.8 millones, con el objeto de la prestación de los servicios de recogida, lavado, secado, desodorización, higienización, empaque, marquillado de identificación y entrega para las prendas de dotación del personal de la PTAR El Salitre, se estableció, que se contrató con un proveedor diferente al que arrojó el estudio de mercados y se pagaron servicios de bordado unitario a precios superiores al establecido en la propuesta del contratista.

La conducta administrativa se endilga porque en el *“ESTUDIO DE MERCADO PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LAVADO, DESINFECCIÓN Y MARQUILLADO DE IDENTIFICACIÓN PARA LAS PRENDAS DE DOTACIÓN DEL PERSONAL DE LA PTAR*

¹² **Artículos 44 y 45 de la Ley 1474 de 2011 SUJETOS DISCIPLINABLES.** El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

Administran recursos públicos aquellos particulares que recaudan, custodian, liquidan o disponen el uso de rentas parafiscales, de rentas que hacen parte del presupuesto de las entidades públicas o que estas últimas han destinado para su utilización con fines específicos.

No serán disciplinables aquellos particulares que presten servicios públicos, salvo que en ejercicio de dichas actividades desempeñen funciones públicas, evento en el cual resultarán destinatarios de las normas disciplinarias.

¹³ Artículo 410 de la Ley 599 del 2000

SALITRE” que obra entre los folios 103 y 108 de la carpeta del contrato, se estudiaron las propuestas presentadas por las firmas aspirantes a prestar el servicio por parte del Coordinador de Servicios Generales de la PTAR SALITRE, con el visto bueno del Coordinador del Proyecto PTAR SALITRE, se concluyó en lo siguiente:

“Según las ofertas presentadas por las firmas COMPAÑÍA COLOMBIANA DE LAVADO, SERVICIOS INDUSTRIALES DE LAVADO, MEGACLEAN LAVANDERIA INTEGRAL, SERVICLASE E.U. Y LAVATEX, consideradas en términos de análisis de precios unitarios, presentación de oferta de servicios de lavado y desinfección de prendas, principalmente, se sugiere estudiar la posibilidad de realizar el proceso de contratación con la firma SERVICIOS INDUSTRIALES DE LAVADO”

No obstante, se procedió a contratar a la Compañía Colombiana de Lavado, sin hacer ningún tipo de justificación sobre el particular, desconociendo de plano el estudio de precios y de mercado realizado por el Coordinador de Servicios Generales de la PTAR SALITRE.

Nótese que quien hizo el estudio, señaló que se sugería la contratación con la citada empresa por el resultado del “análisis de precios unitarios” y la “presentación de oferta de servicios de lavado y desinfección de prendas”, es decir, consideró la mejor oferta en cuanto a precios y el tipo de servicios ofrecidos.

La misma situación se presentó con la orden de servicio No. 12 del 30 de mayo de 2012, dado que en el estudio de conveniencia, oportunidad y condiciones básicas contractuales, se dijo que: *“Una vez presentada las cotizaciones se realizó el estudio técnico-económico donde la oferta que presenta capacidad para prestar la totalidad de los exámenes médicos ocupacionales periódicos y de egreso solicitados por la PTAR Salitre es la firma Analizar, la cual cumple con las especificaciones técnicas requeridas, por lo tanto se recomienda estudiar la posibilidad de realizar la contratación con este oferente.”* Sin embargo se contrató con la firma Salud Ocupacional de las Andes LTDA.

Lo anterior vulnera los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución y en estos casos específicamente el principio de selección objetiva¹⁴.

¹⁴ Ley 80 de 1993, Artículo 29°.- Artículo derogado por el art. 32, de la Ley 1150 de 2007. Del Deber de Selección Objetiva. La selección de contratistas será objetiva.

Es objetiva la selección en la cual la escogencia se hace 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. Ofrecimiento más favorable es aquel que, teniendo en cuenta los factores de escogencia, tales como cumplimiento, experiencia, organización, equipos, plazo, precio y la ponderación precisa, detallada y concreta de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia o en el análisis previo a la suscripción del contrato, si se trata de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En efecto, la propuesta presentada, por la Compañía Colombiana de Lavado Ltda., que fue finalmente la empresa contratada, se encuentra a folios 69 a 72 de la carpeta del contrato, en donde se evidencia que los precios ofrecidos fueron los siguientes:

**CUADRO No. 2
PRECIOS OFERTADOS**

CONCEPTO	VALOR
Overol Enterizo Azul Dril	\$4.879
Chaqueta Impermeable	\$3.879
Bata 3/4	\$3.632
Overol Casino	\$3.534
Bordado Personalizado	\$1.330
Estampado	\$1.000
Cambio Total Cremallera	\$4.500

Fuente: Propuesta del contrato

Sin embargo, en las facturas de venta números L1194 del 17 de agosto de 2012 y L1234 del 24 de septiembre de 2012, aparecen facturados los siguientes conceptos:

**CUADRO No. 3
PRECIOS FACTURADOS**

CANTIDAD	DETALLE	VR. UNITARIO
Factura L1194		
42	Bordados Casino	2.500
188	Bordados Nombres de Funcionarios	2.800
4	Bordados Ranas	2.800
27	Bordados Overoles Nuevos	2.800
67	Bordados Overoles	2.800
44	Bordados Chaqueta	2.800
1	Programa Acueducto	30.000
4	Overoles Térmicos	3.800
Factura L1234		
24	Bordados Nombres Chaquetas	2.800
14	Bordados Nombres Overoles	2.800
1	Bordados Nombre Bata	2.800

Fuente: Facturas L1194 y L1234

contratación directa, resulta ser más ventajoso para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos, sólo alguno de ellos, el más bajo precio o el plazo ofrecido. Si el plazo ofrecido es menor al previsto en los pliegos de condiciones o términos de referencia, no será objeto de evaluación.

El administrador efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los diferentes ofrecimientos recibidos, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

En caso de comparación de propuestas nacionales y extranjeras, se incluirán los costos necesarios para la entrega del producto terminado en el lugar de su utilización.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El valor total de estas facturas ascendió a la suma de \$1.3 millones, que se cancelaron a través de las ordenes de pago 1001 del 28 de agosto de 2012 y 1151 del 27 de septiembre de 2012, respectivamente.

Es de anotar que la propuesta hace parte integral del contrato, según la cláusula vigésimo tercera del contrato y en dicha propuesta, solo aparece el ítem “Bordado Personalizado” a un precio de \$1.330 cada uno y en las facturas señaladas encontramos precios unitarios cobrados y pagados por concepto de bordados de \$2.500, \$2.800 y \$3.800. Además facturaron la realización de un programa que no estaba contemplado en la oferta.

En consecuencia, se pagaron precios superiores a los pactados en el contrato, según el siguiente detalle:

**CUADRO No. 4
CUANTIFICACION**

CANTIDAD	DETALLE	VALOR PAGADO SEGÚN FACTURAS	VALOR A PAGAR SEGÚN PROPUESTA
42	Bordados Casino	105.000	55.860
188	Bordados Nombres de Funcionarios	526.400	250.040
4	Bordados Ranas	11.200	5.320
27	Bordados Overoles Nuevos	75.600	35.910
67	Bordados Overoles	187.600	89.110
44	Bordados Chaqueta	123.200	58.520
1	Programa Acueducto	30.000	0
4	Overoles Térmicos	15.200	5.320
24	Bordados Nombres Chaquetas	67.200	31.920
14	Bordados Nombres Overoles	39.200	18.620
1	Bordados Nombre Bata	2.800	1.330
	SUB - TOTAL	1.183.400	551.950
	IVA 16%	189.344	88.312
	TOTAL	1.372.744	640.262
	DIFERENCIA		732.482

Fuente: Papeles de Trabajo Contraloría

En esta orden de servicios también se evidencia que ha sido adicionada en \$21.75, millones, es decir, el 222% más con respecto del valor inicial y el plazo de ejecución y se ha prorrogado en 324 días, lo que significa un 154,2%, más del establecido inicialmente, según se desprende del siguiente detalle:

**CUADRO No. 5
RELACION DE MODIFICACIONES**

CONTRATO	PLAZO INICIAL (días)	VALOR INICIAL (millones de pesos)	ADICIONES (millones de pesos)	PRORROGAS (días)
Contrato Inicial	210	9.8		
Modificación No. 1			1.75	10
Modificación No. 2			5,0	60
Modificación No. 3			15,0	226
Modificación No. 4	No tiene adición ni prórroga			

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTRATO	PLAZO INICIAL (días)	VALOR INICIAL (millones de pesos)	ADICIONES (millones de pesos)	PRORROGAS (días)
Modificación No. 5			0	28
TOTAL	210	9,8	21,75	324
			222%	154,2%

Fuente: Documentos Orden de Servicios número 037 del 28 de julio de 2011

La misma situación se presentó con el contrato de prestación de servicios No. 06–2011 PDAG, suscrita el 18 de mayo de 2011, con un plazo de ejecución de 8 meses, por valor inicial de \$154.0 millones, con el objeto de suministrar en calidad de arriendo cuatro (4) vehículos atendiendo las normas que regulan la materia, y en especial aquellas relacionadas con el aspecto ambiental, para uso y disposición de la gerencia del programa de transformación estructural de la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico en todo el departamento de la Guajira, el cual ha sido adicionado en \$162.7 millones, es decir, el 101% más con respecto del valor inicial y el plazo de ejecución, se ha prorrogado en 11 meses, lo que significa un 137,5% más del establecido inicialmente.

Lo primero que hay que señalar, es que la planeación de los procesos de contratación no se funda en ningún estudio técnico que permita establecer el plazo de ejecución, y el valor a pagar por los servicios a contratar.

Si bien, las dos versiones del manual de contratación de Aguas de Bogotá, permiten adiciones y prórrogas indefinidas, también lo es, que este tipo de prácticas van en contravía de los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución.

En efecto, tanto la versión uno¹⁵, como la versión dos, del manual de contratación en el artículo vigésimo cuarto señalan: **“PRÓRROGA Y MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS.- Siempre que medie evaluación previa, según las competencias definidas en este Manual, los contratos que celebre la Empresa podrán adicionarse, prorrogarse o modificarse en sus condiciones. Los contratos que se celebren para la adquisición de bienes podrán ser prorrogados o modificados, incluso en valor, cuando quiera que se presenten circunstancias imprevistas o imprevisibles en su ejecución. La modificación en valor de los contratos de prestación de servicios no tendrá limitaciones de cuantía si se mantienen la relación costo beneficio del contrato original y las condiciones de mercado. Lo anterior siempre y cuando cumpliendo con los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia.**

¹⁵. Vigente hasta el 8 de diciembre de 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Parágrafo: *Podrán ser modificadas en su valor las órdenes de servicio, de trabajo y las de compra y suministros, siempre que su valor total no supere el equivalente a mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes¹⁶.”*

La redacción de este artículo del manual de contratación de Aguas de Bogotá, en cuanto hace a la adición y prórroga indefinida de un contrato va en contravía de los principios de la función administrativa especialmente los que tienen que ver con igualdad, moralidad, imparcialidad, participación y transparencia.

Basta con observar la carpeta de la orden de servicios No. 37, donde se encuentran las cotizaciones presentadas por los demás proponentes¹⁷ a quienes se les informó¹⁸ que el contrato tendría una duración de 7 meses y un valor de \$9.8 millones y sobre esa base fundaron sus propuestas, situación que a la postre resultó ser una mera expectativa porque finalmente estas condiciones no se cumplieron y por lo tanto a los proponentes excluidos no se trataron como iguales, hubo parcialización en favor del proponente ganador, la participación se vio truncada porque si el contrato no se hubiese prorrogado indefinidamente como ha venido ocurriendo, probablemente hubiesen podido participar en un nuevo proceso al término de los siete meses previstos en el contrato inicial.

En términos generales, tanto en el pago de precios unitarios superiores a los pactados en la orden de servicios 037, como en las adiciones y prórrogas indefinidas se encuentran falencias en el sistema de control interno porque no existen mecanismos adecuados para el autocontrol de los procesos y procedimientos con el fin de propender por el respeto a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal ampliamente señalados.

En la respuesta a esta observación la administración, señaló que el cambio del contratista obedeció a que el contratista inicialmente seleccionado se abstuvo de firmar el contrato y por lo tanto se contrató al que ocupó el segundo lugar. De todas maneras en la carpeta contractual no se encontraron las comunicaciones que anexaron en la respuesta; tampoco existe ninguna manifestación del contratista que ocupó el primer puesto en donde diga que ya no estaba interesado en suscribir el contrato. Las evidencias allegadas con la respuesta provienen del señor Coordinador de Servicios Generales de la PTAR El Salitre, en donde se solicita la suscripción del contrato y por esa razón tomaron la decisión de suscribir el contrato con un proveedor diferente al que tenía la primera opción.

¹⁶ La versión uno restringía a 350 SMLV

¹⁷ SERVICIOS INDUSTRIALES DE LAVADO, MEGACLEAN LAVANDERIA INTEGRAL, SERVICLASE E.U. Y LAVATEX

¹⁸ Estudio de Conveniencia, Oportunidad y Condiciones Básicas Contractuales

Sobre la orden de servicio 012 del 30 de mayo de 2012, en la que se contrató a Salud Ocupacional de las Andes LTDA y no a Analizar, como lo indicó el estudio de las ofertas, no hubo pronunciamiento alguno.

Por otra parte, según la respuesta, sindicaron a la Contraloría de haber señalado a Aguas de Bogotá como destinataria de la Ley 80 de 1993, además de haber dicho que se habían violado los límites para prorrogar y adicionar los contratos como lo establece el Estatuto de Contratación.

Lo anterior, no es cierto, porque lo dicho por la Contraloría es que el manual de contratación de Aguas de Bogotá permite las prórrogas y adiciones indefinidas, lo cual va en contra de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, que son los postulados que debe garantizar el citado manual.

2.5.4. Hallazgo Administrativo.

En los contratos que suscribe Aguas de Bogotá, se evidencia que el precio de los bienes y servicios no se determina con base a un estudio técnico de mercados, sino que éste se establece con base en cotizaciones de los proveedores, las cuales en sana lógica, se deben solicitar en la etapa contractual y no en la precontractual, como ocurre en los siguientes contratos:

**CUADRO No. 6
CONTRATOS CON FALENCIAS EN ESTUDIOS PREVIOS**

CONTRATO No.	TIPO	SITUACION PARTICULAR ESTABLECIDA
06-2011 PDAG	Prestación de servicios	A folios 165,166 y 167, se encuentra el ESTUDIO DE CONVENIENCIA, OPORTUNIDAD Y CONDICIONES BASICAS CONTRACTUALES, en el literal e), del capítulo IV, se lee el siguiente texto: <i>“De acuerdo a la oferta presentada por el oferente se determina el valor del contrato por la suma de CIENTO CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y OCHO MIL PESOS (\$154.048.000) M/Cte”.</i>
03 - 2012	Suministro	En los estudios de <i>“Conveniencia, Oportunidad y Condiciones Básicas Contractuales”</i> que a parecen a folios 1, 2 y 3 de la carpeta del contrato dice: <i>“Para la adquisición de estos elementos se solicitó cotización a las firmas que su objeto y trayectoria permitiera cumplir con el suministro de los elementos solicitados de manera oportuna y con las características requeridas por la Planta. Las empresas que presentaron oferta fueron:</i> <i>INN SUMOS S.A.S</i> <i>SOLICOL S.A.S.</i> <i>ARSEG S.A.S.</i> <i>.....”</i>

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTRATO No.	TIPO	SITUACION PARTICULAR ESTABLECIDA
		Y dentro de los mismos estudios terminaron diciendo: <i>“De las anteriores propuestas la más viable económicamente, que cumple con todas las especificaciones técnicas requeridas y oferta la totalidad de los ítems requeridos, es la firma ARSEG S.A.S.”</i>
12 -2012	Suministro	En los estudios de “CONVENIENCIA, DISEÑOS Y ESTUDIOS Y VIABILIDAD TECNICA” (Folios 1, 2 y 3) dice: <i>“De acuerdo a la oferta presentada por el oferente se determina el valor del contrato es por la suma de DOSCIENTOS TRECE MILLONES CIENTO VEINTICINCO MIL SEISCINETOS VEINTICHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$213.215.628) M/Cte”.</i>
039-2012	Orden de Servicios	A folios 1,2 y 3, se encuentra el ESTUDIO DE CONVENIENCIA, OPORTUNIDAD Y CONDICIONES BASICAS CONTRACTUALES, se lee el siguiente texto: <i>“De acuerdo a la oferta presentada por el oferente se determina el valor del contrato es por la suma de TREINTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$31.950.000) M/CTE”</i>
012-2012	Orden de Servicio	En el estudio de conveniencia, oportunidad y condiciones básicas contractuales, se dice que: <i>“Una vez presentadas las cotizaciones se realizó el estudio técnico-económico donde la oferta que presenta capacidad para prestar la totalidad de los exámenes médicos ocupacionales periódicos y de egreso solicitados por la PTAR Salitre es la firma Analizar, la cual cumple con las especificaciones técnicas requeridas, por lo tanto se recomienda estudiar la posibilidad de realizar la contratación con este oferente.”</i>

Fuente: Carpetas de contratos

Adicionalmente, se observó que en los estudios previos se hace referencia puntual a los precios de un determinado proveedor, lo que conlleva a concluir que el precio de los bienes y servicios no resultan de un estudio de precios que debe ser realizado por quien prepara los estudios previos; sino que se definen con base en el precio propuesto por el proveedor, quien en la fase precontractual no tiene porqué saber y menos presentar propuestas sobre los posibles elementos y servicios a adquirir por parte de la empresa.

Ahora bien, el denominado *“Estudio de Conveniencia, Oportunidad y Condiciones Básicas Contractuales”* no es un documento contemplado en el manual de contratación de Aguas de Bogotá, allí se hace referencia a *“la justificación necesaria para definir los elementos básicos del contrato, o de los estudios previos”*

En efecto en el artículo 10 del Manual de Contratación dice: **“ARTÍCULO DÉCIMO: INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.- El procedimiento sólo podrá iniciarse por quien tenga la facultad de contratar, una vez verifique la existencia de recursos presupuestales y disponga de la justificación necesaria para definir los elementos básicos del contrato, o de los estudios previos cuando haya lugar a estos”.**

El manual es claro en señalar que el procedimiento de contratación **solo se podrá iniciar** cuando se disponga de la justificación para definir los elementos básicos del contrato, sin embargo, en los contratos antes señalados, se evidencia que en la etapa precontractual ya se hace mención de los proveedores y los precios que cobrarán por los bienes y servicios, llegando inclusive en los estudios previos a la evaluación de las propuestas.

En síntesis, un procedimiento que es propio de la etapa contractual termina incluido en la etapa precontractual, mas exactamente en la justificación para definir los elementos básicos del contrato o de los estudios previos.

Es de advertir que, los estudios de conveniencia, oportunidad y condiciones básicas contractuales y/o estudios previos, según el manual de contratación, deben ser el resultado de un análisis minucioso de las condiciones actuales y de los entornos en que se va a desarrollar un contrato. Al respecto, la Procuraduría General de la República en su documento *“RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS PREVIOS, APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS”* ha dicho:

“La planeación, entendida como la organización lógica y coherente de las metas y los recursos para desarrollar un proyecto, es pilar de la contratación estatal....”

De allí la importancia de que esta actividad contractual sea el fruto de la planeación, el control y el seguimiento por parte de los servidores públicos. La etapa precontractual, es decir, la que antecede cualquier contratación, determina, en buena medida, el éxito o el fracaso de los procesos de selección o de los contratos que se suscriban.

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

“...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

- i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.*
- ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.*
- iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

iv) **Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.**
(Resaltado nuestro)

En consonancia con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación, se ha referido al alcance del principio de planeación, en los siguientes términos:

*“...El principio de **planeación** es una manifestación del principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12¹⁹ a 14 de esta disposición.*

El principio de planeación busca garantizar que la escogencia de los contratistas, la celebración, ejecución y liquidación de los contratos no sea producto de la improvisación; en consecuencia, en virtud de este principio, cualquier proyecto que pretenda adelantar una entidad pública debe estar precedido de estudios encaminados a determinar su viabilidad técnica y económica (...).

*La **planeación**, por tanto, sin importar el régimen contractual al cual esté sometida una entidad pública, tiene dos expresiones normativas claras: la elaboración del plan de compras y el desarrollo de los estudios previos....*

Nada de lo transcrito anteriormente puede ser ajeno a los procesos de contratación de Aguas de Bogotá porque, si bien, se rige por el derecho privado, también debe observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en los artículos 209 y 267 de la Constitución y por lo tanto, se debe contar con instrumentos y controles adecuados para garantizar que la etapa precontractual sea una fase en la que se puedan establecer las necesidades reales de la entidad, así como la determinación de los precios justos que se deben pagar por los bienes y servicios que requiere.

Del contexto de la respuesta al informe preliminar, se colige que para la Administración de Aguas de Bogotá, los estudios previos solo aplican para procesos que superen los 350 SMLMV para tratar de desdibujar el criterio de la Contraloría quien ha dicho que los precios de los productos y servicios que requiere Aguas de Bogotá no se establecen en un proceso claro y transparente de planeación, que debe incluir como mínimo un estudio de mercados.

En los contratos observados, se evidenció que los precios de los bienes y servicios se establecieron con base en los precios de los proveedores beneficiarios de los contratos quienes en la etapa de los estudios previos o etapa

¹⁹ Modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011

precontractual, no tienen por qué presentar ofertas y mucho menos conocer los procesos contractuales que adelantará la entidad. Los estudios previos son propios de la etapa precontractual y es allí donde la entidad define sus reales necesidades, incluidos los precios pero con base en estudios de mercados y no aquel que le diga el proveedor.

Recordemos que entre los principios de la función administrativa está el de planeación el cual fue ampliamente explicado con apartes del documento de la Procuraduría.

Resulta importante resaltar que en el último párrafo de la respuesta señalaron: “... según lo establecido en el artículo décimo del Manual de Contratación, respecto a los estudios previos, que solo se podrá iniciar el proceso de contratación por quien tenga la facultad de contratar, verifique la existencia de los recursos y disponga de la justificación o de los estudios previos **CUANDO HAYA LUGAR A ESTOS**, de lo anterior es claro que la existencia de estudios previos no es obligatoria en todos los procesos de contratación realizados por parte de la Empresa”. Entonces nos preguntamos: ¿Si los contratos observados no necesitaban estudios previos, para qué los hicieron?

2.5.5. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Fiscal

En la orden de prestación de servicios No. 025, suscrita el 27 de septiembre de 2012, con ZARAMA & ASOCIADOS CONSULTORES S.A.S., por valor de \$20.8 millones, cuyo objeto textual dice: “El contratista se obliga con plena autonomía técnica administrativa y legal a prestar los servicios profesionales para emitir un concepto sobre el manejo del IVA descontable y la realización de una auditoría tributaria en Aguas de Bogotá S.A. ESP”,

El párrafo primero del objeto que tiene que ver con el alcance de la propuesta dice: “Para el cumplimiento del objeto contractual, el contratista se obliga a: 1. La emisión de un concepto analizando la situación particular que se deriva del IVA descontable por la recepción de bienes y servicios para el desarrollo del contrato Interadministrativo 398 de 2009 por la operación del relleno Sanitario Doña Juana. 2. Este concepto comprende el análisis de la situación de las declaraciones en que se han imputado los impuestos descontables, así como en las que se viene compensando los saldos a favor derivados de los mismos. 3. Igualmente se analizarán las repercusiones de los distintos escenarios que se presenten en el Impuesto sobre la renta. 4. La realización de una auditoría tributaria sobre el impuesto a las ventas y el impuesto a la renta que permita definir el nivel de soporte y de adecuación de la información consignada en las declaraciones a fin de poder tomar las decisiones correspondientes”

El contrato inicial fijaba como plazo de ejecución un (1) mes, contado entre el 2 de octubre y el 1 de noviembre de 2012; sin embargo, el 8 de octubre el contratista presentó un documento de 12 páginas cuya referencia dice: “Análisis sobre el

Impuesto sobre (sic) las Ventas descontable relacionado con la ejecución del contrato de operación del relleno sanitario Doña Juana”

Dicho documento, contiene seis acápite:

1. Antecedentes
2. Consideraciones Generales sobre el IVA descontable
3. El servicio prestado por la Empresa en el contrato de operación del relleno sanitario Doña Juana.
4. La situación tributaria de las declaraciones de IVA involucradas
5. La corrección de la Declaraciones
6. Impacto de la corrección de las declaraciones de IVA en la declaración del impuesto sobre la Renta.

En el numeral cinco el documento concluye diciendo: *“El efecto de esta doctrina en el asunto que nos ocupa, es que aunque la modificación del saldo a favor por la corrección del IVA descontable ha sido imputada hasta el bimestre 4 de 2012, solo tendrían que corregirse las declaraciones en que efectivamente se está modificando el IVA descontable, es decir el bimestre 5 y 6 de 2009, bimestre 1 al 6 de 2012 y bimestre 1 al 4 de 2011. En el bimestre 5 de 2012, deberá imputarse el saldo a favor ajustado del bimestre 4 de 2012 por un valor de \$111.566.695 COP.*

Corrigiendo las declaraciones señaladas anteriormente se genera una sanción por corrección por importe de \$50.825.755 COP”.

Más adelante en el numeral seis intitulado *“Impacto de la corrección de las declaraciones de IVA en la declaración del impuesto sobre la Renta”*, concluyeron: *“Sin embargo debe considerarse que de los \$508.257.550 COP de IVA descontable corregidos, \$424.847.936 COP corresponden al ejercicio 2010 y \$83.409.614 COP corresponde al ejercicio 2011, por lo cual remitiéndonos al análisis realizado en el punto 4 del presente escrito, solo sería susceptible de ser corregida la declaración del impuesto sobre la renta del ejercicio 2011”*

En términos generales, el documento presentado contiene el compromiso relacionado con los puntos 1, 2 y 3 a que se hizo referencia en el alcance de la oferta (párrafo primero de la cláusula primera).

No así en lo relacionado con el punto 4 que comprende *“La realización de una auditoría tributaria sobre el impuesto a las ventas y el impuesto a la renta que permita definir el nivel de soporte y de adecuación de la información consignada en las declaraciones a fin de poder tomar las decisiones correspondientes”*, debido a que a folio 46 de la carpeta del contrato se encuentra otro *“ESTUDIO DE CONVENIENCIA, OPORTUNIDAD Y CONDICIONES BÁSICAS CONTRACTUALES”*, mediante el cual se soportó una adición por valor de \$23.2 millones que se suscribió el 10 de octubre de 2012,

cuyo objeto dice: “Modificar el objeto con relación a la auditoría tributaria, para realizar una auditoría integral, tributaria y contable la cual tendrá como objeto la revisión de una serie de saldos de ejercicios anteriores que la empresa ha venido arrastrando con el fin de determinar el origen de dichos saldos y las alternativas para regularizarlos” y en el alcance de la propuesta dice: “La modificación implica auditoría tributaria y contable con análisis forense de las cuentas de la empresa desde el año 2003 hasta el presente, en relación con dichos saldos. 2. La auditoría contará con dos profesionales de tiempo completo durante el levantamiento de la información, dirigidos por una consultora Sénior y la coordinación general para la presentación de resultados del Dr. CAMILO ZARAMA MARTINEZ y si se requiere del Dr. FERNANDO ZARAMA. 3 y las demás CONTEMPLADAS EN LA ORDEN DE SERVICIO No. 25 de 2012”

Lo primero que hay que señalar es que en la propuesta presentada por el contratista²⁰, para la celebración del contrato inicial dice:

.....” I. **Objeto**

El objeto de la presente propuesta comprende dos servicios diferentes:

1. *Concepto sobre el manejo del IVA descontable: Emisión de un concepto analizando la situación particular que se deriva del IVA descontable por la recepción de bienes y servicios.....”*
2. *Auditoría Tributaria: La realización de una Auditoría Tributaria sobre el impuesto sobre la Ventas y el Impuesto sobre la renta que permita definir el nivel.....”*

..... II. **Honorarios**

Los honorarios por los servicios descritos son los siguientes:

1. **Concepto sobre el manejo del IVA descontable:** Los honorarios por este servicio serán de **SEIS MILLONES DE PESOS MAS IVA (\$6.000.000)** los cuales serán pagados al momento de la entrega del concepto definitivo.
2. **Auditoría Tributaria:** La auditoría tendrán (SIC) un valor de **DIECIOCHO MILLONES DE PESOS MAS IVA (\$18.000.000)** los cuales serán cancelados con la entrega del informe final de auditoría²¹

Nótese, que desde la propuesta se había definido emitir concepto sobre el manejo del IVA descontable, por un valor de \$6 millones más IVA, el cual efectivamente fue entregado dentro del término pactado (5 días hábiles según la propuesta y el estudio de conveniencia); y cancelado según orden de pago y comprobante de egreso 1304 y 1507 del 17 y 18 de octubre de 2012²², respectivamente.

²⁰ Folio 4. Tanto la propuesta del contratista como el ESTUDIO DE CONVENIENCIA, OPORTUNIDAD Y CONDICIONES BÁSICAS CONTRACTUALES hacen parte integral del contrato.

²¹ Este valor quedó pactado en el contrato en la suma de \$13.920.000 millones incluido IVA (Cláusula Quinta)

²² Factura de venta 8016 del 16 de octubre de 2012

Hasta ese momento, digamos que las partes habían cumplido de acuerdo con el contrato y el producto entregado, es decir, el contratista entregó el concepto sobre el manejo del IVA descontable y su impacto en el impuesto de renta, y la empresa había pagado el costo pactado por este concepto.

La adición del contrato se justificó sobre la realización de la auditoría, la cual según la estructura del “ESTUDIO DE CONVENIENCIA, OPORTUNIDAD Y CONDICIONES BÁSICAS CONTRACTUALES”, tendría un costo de \$37.12 millones.

Sin embargo, revisado el producto²³ de la auditoría integral, tributaria y contable con la revisión de saldos de ejercicios anteriores que la empresa venía arrastrando con el fin de determinar el origen de dichos saldos y las alternativas para regularizarlos que tenía como alcance un **análisis forense** de las cuentas de la empresa desde el año 2003²⁴. Dicho documento aparece fechado el 7 de diciembre de 2012 y está suscrito por el Gerente y una consultora de la firma ZARAMA & ASOCIADOS, el cual está estructurado con los siguientes acápite:

1. Objetivos
2. Trabajo realizado
3. Desarrollo de la Auditoría
4. Recomendaciones

Los objetivos planteados en la auditoría son los siguientes:

.....”

- a) *Analizar el saldo contable de las cuentas 1422 y 2445, con el fin de determinar a qué corresponden los saldos reflejados a Agosto 31 de 2012.*
- b) *Revisar las declaraciones de IVA de los gravables 2010 a 2012, para determinar la procedencia del saldo a favor reflejado, determinado y acumulado en dichas declaraciones.*
- c) *Revisar la declaración de renta del año 2010 y 2011, con el fin de establecer si existe una razonable determinación del impuesto, los soportes pertinentes y la concordancia con las cifras contables”.*

En cuanto al primer objetivo, las cuentas 1422 y 2445, tienen que ver con el Impuesto al Valor Agregado –IVA-, la retención en la fuente por renta y el impuesto de industria y comercio, las cuales necesariamente tuvieron que haberse revisado en el proceso de emisión del concepto sobre el manejo del IVA

²³ Entregado al equipo auditor en visita administrativa el día 8 de abril de 2013

²⁴ Véase Objeto y alcance de la modificación del contrato

descontable y su impacto en el impuesto de renta, que como se dijo fue absuelto en el concepto.

Los dos objetivos restantes de la auditoría, están enfocados tanto al IVA como al impuesto de renta, que debieron haberse tenido en cuenta en los análisis para emitir el concepto, significando con esto que, la firma contratista no podía emitir un concepto sobre el manejo del IVA descontable y su impacto en la declaración de renta sin haber analizado los registros contables de las cuentas 1422 y 2445.

Si vemos el alcance de la auditoría, este decía que la modificación implicaría una auditoría tributaria y contable con análisis **forense de las cuentas de la empresa desde el año 2003 hasta el presente**. Sin embargo, ni en los objetivos, ni en el “informe de auditoría”, se evidencian los análisis de tipo forense, que muestren el estudio de saldos con anterioridad al año 2009. Es decir, los análisis se centraron a partir del año 2009, y las implicaciones que tuvo el contrato 398 de 2009, suscrito con la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos -UAESP-, concretamente en el manejo del IVA descontable y su impacto en el Impuesto de Renta, que había sido abordado para la emisión del concepto sobre el IVA descontable.

En suma, el “informe de auditoría tributaria y contable con análisis forense de las cuentas de la empresa desde el año 2003”, se limitó a dos (2) cuentas desde el año 2009, que ya habían sido analizadas para la emisión de un concepto por el cual se pagó la suma de \$6.96 millones. En consecuencia, el denominado informe de auditoría tributaria y contable por el que se pactó y se pagó la suma de \$37.1 millones, es producto del mismo trabajo realizado en la emisión del concepto.

En la respuesta señalaron que *“se contrató inicialmente concepto técnico sobre el manejo del IVA y se adicionó por solicitud de la Junta la contratación de una Auditoría Tributaria desde el inicio de actividades de Aguas de Bogotá en la que se determinara la cronología de los hechos que llevaron a la generación de los saldos tributarios y el tratamiento a seguir”*.

Además manifestaron que: *“El informe final presentado por los contratistas contiene escenarios posibles que sirvieron de soporte para tomar la decisión de realizar los ajustes al saldo a favor de IVA y ajustar los saldos de retenciones en la fuente con corte a 31 de diciembre de 2012...”*

Por otra parte, en acta de visita fiscal practicada el día 30 de mayo de 2013 a la Contadora de la entidad para establecer la utilidad contable y tributaria que se le dio a la auditoría desarrollada por la firma ZARAMA & ASOCIADOS, señaló: *“En esa auditoría se revisaron los saldos contables que tienen que ver con declaraciones tributarias desde el año 2003. De acuerdo con esa auditoría se ajustó el saldo que tiene que ver con la cuenta 1422 de saldos de*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

retenciones en la fuente tanto por IVA como por renta practicados y eso originó un ajuste contable en la cuenta del gasto de ajustes de ejercicios anteriores por un valor aproximado de \$660 millones”.

Adicionalmente al preguntársele sobre la razón por la cual el informe de auditoría presentado solo se hace referencia a las cuentas y subcuentas de la 2445 y de la 1422, desde el año 2009, dijo: **“El informe de auditoría si habla de los análisis que se hicieron de los saldos arrastrados desde el origen de la empresa, lo que ocurre es que en los objetivos que escribieron en el informe de auditoría no hicieron referencia al año desde el cual se realizaría el análisis (objetivo a)). El objetivo b) revisa las declaraciones de los años 2010 al 2012, cosa que no se había hecho en el concepto porque en el concepto lo que se hizo fue revisar las declaraciones que tenían aplicado el IVA descontable generado durante la ejecución del contrato 398 con la UAESP y el objetivo c) se refiere a revisar las declaraciones de renta de los años 2010 y 2011 por que eran las únicas que estaban en términos para ser susceptibles de corrección. El informe de auditoría contiene unos anexos que no se allegaron durante el proceso al equipo auditor ni en la respuesta ofrecida al informe preliminar de auditoría”**

De lo anterior, se destaca que los anexos al informe de auditoría nunca fueron allegados al equipo auditor. Además con los anteriores apartes, se concluye que los registros contables en lo que tienen que ver con las cuentas 1422 y 2445 fueron realizados por el área financiera de la empresa desde el año 2003, con personal asignado en la planta de personal.

Por los tanto, el hecho de contratar una firma especializada para depurar dichos saldos a través de una auditoría, que repetimos fueron irregularmente realizados por el personal de planta, se configura una doble erogación.

Se concluye, entonces que en la respuesta al informe preliminar no se desvirtuó la observación y por lo tanto se configura un hallazgo administrativo con incidencia fiscal por el posible detrimento patrimonial en cuantía de \$37,12 millones, situación tipificada en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

2.5.6. Hallazgo Administrativo.

En el proceso de selección para adjudicar contratos en Aguas de Bogotá, no se tiene en cuenta el registro de proveedores; a pesar de estar establecido en las versiones 1 y 2 del manual de contratación de la empresa. Este hecho fue visible en los siguientes contratos:

**CUADRO No. 7
CONTRATOS SUSCRITOS CON EMPRESAS NO INCLUIDAS EN EL REGISTRO DE PROVEEDORES**

TIPO DE CONTRATO	NUMERO	CONTRATISTA	VALOR
ORDEN DE SERVICIO	25-2012	ZARAMA & ASOCIADOS ABOGADOS	44.080.000
ORDEN DE SERVICIO	39-2012	SERVITRANSPORTAR LTDA.	43.488.333
CONTRATO	006-2011	SERGIO ANTONIO BENITEZ	316.738.000
CONTRATO	12-2012	ARTICULOS DE SEGURIDAD SAS	213.125.628

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ORDEN DE SERVICIO	31-2012	DIANA MARIA ALDANA ROMERO	21.000.000
CONTRATO	6-2012	SERVICE ASOCIADOS LTDA.	776.610.488
CONTRATO	5-2012	HOSPITAL DE USAQUEN	251.600.000
CONTRATO	10-2012	INDUSTRIA DE CALZADO JOVICAL S.A.	92.120.000
CONTRATO	25-2012	SASO S.A.	73.000.000

Fuente: Carpetas de contratos

En efecto, el manual de contratación en sus dos versiones, en el artículo noveno señalan: **“REGISTRO DE PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS.-** La Empresa elaborará un Registro de Proveedores de Bienes y Servicios que deberá contener la información que se ajuste al sistema de calidad que implante. A los proveedores se imputará el deber de actualizar la información que repose en el Registro, sin perjuicio de la facultad de la Empresa de actualizarlo unilateralmente.

Parágrafo Primero: Será requisito de todas las propuestas que se presenten a la Empresa, la manifestación del proveedor sobre las novedades acaecidas o hechos sobrevinientes que puedan afectar su calificación en el referido Registro.

Parágrafo Segundo: Los contratos de tramitación extraordinaria, los que se celebren con un único proveedor establecido en el país, con compañías extranjeras sin representante en Colombia o con organizaciones comunitarias, se podrán suscribir aunque se trate de personas naturales o jurídicas que no se encuentren inscritas en el correspondiente Registro de Proveedores de Bienes y Servicios de la Empresa. En todo caso deberán aportar documentos de existencia y representación legal debidamente consularizados o apostillados.

Parágrafo Tercero: Cuando así lo determine el Comité de Gerencia, la Empresa podrá utilizar los registros de contratistas de la Cámara de Comercio de Bogotá, o de otra empresa de servicios públicos con amplia trayectoria”.

Sobre el Registro de Proveedores, de que trata la norma en cita, el equipo auditor realizó visita fiscal y la administración hizo entrega en formato EXCEL de un archivo denominado “LISTADO DE PROVEEDORES ACEPTADOS”, que contiene el registro de 300 proveedores²⁵, sobre el cual se realizó la verificación de los proveedores señalados en el cuadro anterior, los cuales no se encuentran como “proveedores aceptados” de Aguas de Bogotá.

Si bien el parágrafo tercero, señala como última posibilidad la de utilizar otro registro de proveedores previo concepto del Comité de Gerencia, en las carpetas de los contratos citados, no se encontró manifestación en ese sentido por parte de dicho comité.

Así las cosas, es claro, que en Aguas de Bogotá debe existir un registro de proveedores de bienes y servicios actualizados el cual debe contener la información que se ajuste al sistema de calidad de la empresa y los proveedores deben actualizar dicho registro, en caso contrario, lo debe hacer la empresa.

²⁵ También se encuentra en la página WEB de Aguas de Bogotá

La existencia de un registro de proveedores totalmente desactualizado y su no utilización en los procesos de selección es otro elemento que demuestra que Aguas de Bogotá, a pesar de regirse por el derecho privado en sus procesos de contratación, no tiene en cuenta los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos constitucionalmente.

Con lo anterior se incumple el Artículo 9º Parágrafos, Primero, Segundo y Tercero, del Manual de Contratación de la empresa.

En la respuesta aceptaron la observación al señalar que: *“éste se encuentra en el Sistema de gestión de Calidad de La Empresa sin embargo, la Gerencia Jurídica y de Contratación se encuentra actualizando un nuevo registro que permitirá su actualización y complementación el cual será publicado en el servidor tan pronto sea aprobado por la alta dirección.”*

En este sentido, se protocolizará la decisión de gerencia que adoptará el régimen de proveedores de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado”.

2.5.7. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria

Con orden de servicio No. 021 del 3 de septiembre de 2012, se contrató por valor de \$15.0 millones incluido IVA, la prestación de *“los servicios profesionales realizando el acompañamiento a las reclamaciones de la UAESP y Consorcio Terraza VII y las reuniones de liquidación de los contratos 398 de 2009 y 012 de 2010”*

Revisada la carpeta contractual se observa que no reposan todos los documentos soportes tales como informe del primer, tercer y último pago, terminación y liquidación del contrato. Del contrato 012 de 2010, no se evidencia avance alguno y todos los documentos que contienen los CD’S presentan información del contrato 398 de 2009, a pesar de haberse contemplado la liquidación del mismo dentro del objeto contractual.

Lo anterior demuestra deficiencias de control interno en el manejo documental, la falta de procedimientos para desarrollar los procesos y la implementación del sistema de gestión de calidad. Estas situaciones no garantizan confiabilidad, oportunidad, economía, eficiencia y eficacia en las operaciones, como lo exige el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

La respuesta ofrecida no aportó elementos nuevos que permitan determinar que el contratista cumplió con el objeto contractual respecto de la liquidación del contrato 012 de 2010. Los anexos que se incluyeron en el CD, ya habían sido evaluados

por el equipo auditor y no subsanan la observación planteada. Por lo tanto se mantiene el hallazgo con la incidencia señalada.

2.5.8. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Disciplinaria.

Mediante la orden de servicio No. 04 del 8 de febrero de 2012, se contrató al señor Carlos Medellín Becerra, por valor de \$34.8 millones incluido IVA, con el objeto de *“...prestar los servicios profesionales para representar a Aguas de Bogotá en el proceso en vía gubernativa que se genera con ocasión de la expedición de la resolución No. 690 de 2011, proferida por la UAESP, mediante la cual se resuelve la actuación administrativa 02 de 2010, se ordena el archivo parcial del expediente, se declaran unos impedimentos y se hace efectiva la cláusula penal del contrato interadministrativo 398 de 2009, así como la representación en vía judicial si se hace necesario agotada la vía gubernativa ante la expedición de dicho acto administrativo, interponer las acciones legales a que haya lugar”*.

El alcance del objeto del contrato dice: **“PARAGRAFO. ALCANCE:** *El contratista en cumplimiento de su objeto contractual se obliga especialmente a representar a Aguas de Bogotá S.A., ESP, en los siguientes aspectos: 1. Interponer recurso de reposición en contra de la resolución No. 690 de 2011, proferida por la Unidad Especial de Servicios Públicos UAESP, mediante la cual se resuelve la actuación administrativa No. 02 de 2010, se ordena el archivo parcial del expediente, se declaran unos impedimentos y se hace efectiva la cláusula penal del contrato interadministrativo 398 de 2009. 2. Realizar todas las actividades tendientes a agotar la vía gubernativa. 3. Adicionalmente, se establece si se llega a emitir resolución sancionando a la Empresa, la representación judicial de la empresa Aguas de Bogotá S.A. ESP., en caso de ser necesario iniciar el respectivo proceso para demanda la resolución o actos administrativos pertinentes ante la jurisdicción judicial competente y el recurso de apelación si es del caso”*

En la carpeta del contrato se encuentran informes de avance hasta el mes de septiembre de 2012 que registran el 30% de avance, no reposa información del contrato respecto de los avances obtenidos en los meses de octubre, noviembre y diciembre del año 2012, reflejando deficiencias en el sistema de control interno especialmente lo normado en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Para el pago de la factura 0460 del 21 de febrero de 2012 por valor de \$10 millones más IVA, se anexó certificación expedida por el contratista respecto de los pagos de seguridad social y parafiscales; siendo el documento idóneo copia del pago efectuado por el contratista sobre el 40% del valor total facturado como ingreso base de cotización. Dicha factura fue cancelada mediante comprobante de egreso 224 de marzo 2 de 2012, orden de pago 167 del 22 de febrero de 2012. No obstante, se observa que dicho pago fue avalado por el supervisor y efectuado sin que este requisito se cumpliera.

Lo anterior contraviene lo establecido en la Ley 789 de 2002 Artículo 50, en concordancia con la Ley 1150 de 2007 Artículo 23 que a la letra dice: “... el contratista deberá acreditar que se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral...”

La respuesta dada por la empresa, no aportó los informes del contratista que fueron objeto de observación. Respecto de los pagos de seguridad social y parafiscales, tampoco fueron aportados. Por lo tanto, no se subsanó la observación planteada, confirmándose el hallazgo con incidencia disciplinaria.

2.5.9. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Fiscal, Disciplinaria y Penal.

A través de la orden de servicio No. 10 del 22 de marzo de 2012, se contrató con la firma ABC Auditing Business & Consulting Ltda., por valor de \$34.8 millones incluido IVA, con el objeto de: *“...realizar con plena autonomía técnica, administrativa, y legal a reprocesar la información contable y financiera y generar los informes y estados financieros de Aguas de Bogotá S.A. –ESP-, para el período fiscal del 01 enero al 31 diciembre a través de outsourcing contable”;*

Analizado el contrato se estableció que la justificación de este gasto está dado por la necesidad de contar con información financiera y contable desarrollada bajo los más altos niveles de calidad, que se convierta en herramienta eficaz para la toma de decisiones; justificaron además que Aguas de Bogotá, requiere la presentación de estados financieros confiables y auditados a través de un sistema de información que a juicio de la revisoría fiscal presente consistencia en los reportes e informes que el sistema utilizado por la compañía no genera.

Sin embargo, es de advertir que el área financiera de la empresa Aguas de Bogotá, adelantó la contabilización de las operaciones del año 2011, con el personal asignado en la planta de personal tal y como lo había realizado en años anteriores; luego contratar el reproceso de la información contable de la misma vigencia, representa una doble erogación.

También, se detectó inexistencia de controles que garanticen la oportunidad, confiabilidad de las operaciones de la empresa, toda vez que los estados financieros debidamente auditados por el revisor fiscal²⁶ no se encontraron anexos al último pago, tal y como quedó establecido en el contrato, a pesar de que el contrato terminó en el mes de mayo de 2012 y que los productos, es decir, los

²⁶ Deloitte & Touch

estados financieros del año 2011, fueron entregados a la revisoría sólo hasta el mes de diciembre de 2012, sin que los mismos cumplieran las normas relativas al registro y reconocimiento de la totalidad de los hechos económicos de la vigencia 2011, situación que conllevó a que la revisoría fiscal²⁷ se abstuviera de emitir opinión respecto de los mismos y que fueran presentados para aprobación de la Junta Directiva solo al final de la vigencia 2012.

Por lo expuesto anteriormente, se configura un presunto detrimento patrimonial en la suma de \$34.8 millones, que surgen de los pagos efectuados a la firma ABC Auditing Business & Consulting Ltda., lo cual contraviene lo normado en el artículo 6º de la Ley 610 de 2000.

Adicionalmente, en la carpeta del contrato se encontró que el certificado de antecedentes de la Procuraduría y el certificado de responsables fiscales de la Contraloría General, se encuentran expedidos a nombre del señor Carlos Augusto Molano Rodríguez y no a nombre del contratista. De contera, el certificado de antecedentes disciplinarios expedido por la Personería de Bogotá está a nombre de Muriel Botero Jorge Eliecer, quien no tiene ninguna relación con la orden suscrita. Lo anterior demuestra dos situaciones, la primera, que la gestión documental del área de contratación presenta graves falencias y el segundo, que la suscripción de esta orden de servicio se realizó sin el lleno de los requisitos previstos en el artículo 1º de la Ley 190 de 1995.

También se transgredieron normas disciplinarias por haber omitido la obligación de exigir al contratista la presentación de los documentos necesarios para determinar que el contratista no estuviese inhabilitado para contratar, según se desprende del artículo 27 de la Ley 734 de 2002.

Los anteriores son elementos que permiten señalar una presunta conducta penal por posible celebración de contratos sin el lleno de los requisitos legales de que trata el artículo 410 de la Ley 599 del 2000.

Por otra parte, en este contrato, se observó que el registro presupuestal número ABR-2012-570 expedido el 23 de marzo de 2012 excede el valor del compromiso, si se tiene en cuenta que el contrato celebrado fue por \$34.8 millones y el registro se realizó por valor de \$35.0 millones.

²⁷ Deloitte & Touch

Lo anterior es contrario a lo establecido en el artículo 21 del Decreto 195 de 2007, por haberse afectado de manera definitiva un mayor valor, el cual solo podrá destinarse a este compromiso. De igual forma, refleja fallas de control interno, al no contar con una herramienta que permita controlar de manera efectiva la afectación del presupuesto de la empresa.

De igual manera se observó que el acta de recibo a satisfacción y el acta de liquidación de la orden no están firmados por quienes celebraron el contrato; los documentos no están foliados y no se conservan en orden cronológico; en el informe de entrega del contratista no se especificó ni se detalló el cumplimiento de las obligaciones específicas a cargo del contratista.

Con lo anterior, se contraviene lo establecido en los literales a), b), c), d), e), f) g) y h) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, que se refieren a los Objetivos del Sistema de Control Interno.

La respuesta dada por la administración se sustenta en las observaciones dadas por la Revisoría Fiscal; sin embargo, con éstas se buscaba garantizar información financiera, real, veraz, confiable, oportuna y fidedigna relacionada con el sistema contable existente; más no para justificar un proceso contractual como el señalado. Está claramente demostrado que para el año 2012 el proceso contable se efectuó directamente por empleados de la empresa con el mismo sistema contable ajustado.

En consecuencia, no se encontraron elementos que permitan desvirtuar el hallazgo y las incidencias establecidas por lo tanto se mantiene con las incidencias establecidas.

2.5.10. Hallazgo Administrativo con Presunta Incidencia Fiscal.

Con la empresa Trans Arama S.A.S., se suscribió, la orden de servicio No. 06 de 2012, por valor de \$51.6 millones, la cual presentó una adición por valor de \$38.7 millones para un total de \$90.3 millones para suministrar el servicio de transporte al proyecto Cundinamarca por medio de tres vehículos 4 X 4 con cabina, modelo 2007 en adelante, debidamente asegurados contra todo riesgo, atendiendo las normas que regulan la materia y en especial aquellas relacionadas con el aspecto ambiental, para uso y disposición del proyecto Cundinamarca, los días lunes a viernes y ocasionalmente los sábados las 24 horas del día.

Con la misma empresa, también se suscribió el contrato No. 01 de 2012, por valor de \$165.6 millones con el objeto de prestar el servicio especial de transporte

requerido para desarrollar las actividades propias de la gerencia asesora del proyecto PDA Boyacá, los días lunes a viernes las 12 horas del día, mediante el transporte de cuatro (4) vehículos, de acuerdo a las condiciones técnicas requeridas y aceptadas por Aguas de Bogotá en el oferta presentada por el contratista.

Tanto en la orden de servicios No. 06, como en el contrato No. 01, en la cláusula quinta se pactó el precio incluidos los impuestos, sin embargo, en las facturas presentadas por el contratista y aprobadas y pagadas por Aguas de Bogotá no se liquidó el valor del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, equivalente al 16%, es decir, la suma de \$14.5 millones y de \$26.5 millones, respectivamente para un total de \$40,9 millones.

En los contratos citados quedó claramente establecido²⁸ que en el precio pactado estaban incluidos los impuestos, entre ellos, el Impuesto al Valor Agregado –IVA., el cual debió ser liquidado y discriminado por el contratista en la factura de cobro por ser responsable del impuesto a la ventas, desde el 15 de abril de 2013, según se desprende de la copia del Registro Único Tributario que reposa en la carpeta de cada uno de los contratos antes citados.

El artículo 476 del Estatuto Tributario señala entre los servicios excluidos del impuestos sobre las ventas el *“El servicio de transporte público, terrestre, fluvial y marítimo de personas en el territorio nacional, y el de transporte público o privado nacional e internacional de carga marítimo, fluvial, terrestre y aéreo. Igualmente, se exceptúan el transporte de gas e hidrocarburos”*. No obstante, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales en concepto número 091654 del 30 de septiembre de 2004, señaló que: *“Si el servicio de transporte contratado privadamente tiene como finalidad el traslado o la movilización de personas en vehículos se encuentra sujeto al impuesto sobre las ventas por no enmarcarse dentro de las previsiones del numeral 2 del Artículo 476 del Estatuto Tributario”*.

Conforme a esta disposición, el transporte contratado por Aguas de Bogotá S.A. ESP., con Trans Arama SAS., es un servicio contratado privadamente y tiene como finalidad el traslado o la movilización de personas en vehículos, lo cual implica que está sujeto al impuesto sobre las ventas.

Como quiera que Aguas de Bogotá, aceptó y pagó las facturas de estos contratos, incurrió en el pago de un mayor valor al contratista al no haber retenido el 50% del impuesto sobre las ventas IVA, y no haberle exigido la discriminación de

²⁸ Cláusula Quinta: Valor El valor total de la presente orden asciende a la suma de CINCUENTA Y UN MILLONES SEICIENTOS MIL PESOS (51.600.000 M/CTE) incluidos impuestos.

dicho impuesto en la factura. De lo anterior se dará traslado a la Dirección Nacional de Aduanas Nacionales –DIAN.

Como consecuencia, se observa que la empresa incurrió en un posible detrimento al patrimonio que se calcula en la suma de \$20.4 millones, que corresponde al 50% del impuesto sobre las ventas dejado de retener y trasladar a la DIAN, lo cual se encuentra tipificado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

En la respuesta a este hallazgo argumentaron que los contratos aludidos corresponden a un servicio de transporte que está exento del impuesto del IVA, según el artículo 476 numeral 2 del Estatuto Tributario, lo cual es una interpretación equivocada de la precitada norma, toda vez que la norma en cita expresamente exceptúa el transporte público de pasajeros y el transporte público o privado nacional e internacional de carga.

La citada norma no menciona al transporte privado de pasajeros, en consecuencia es fácil llegar a la conclusión que el transporte privado de pasajeros está gravado con el IVA a la tarifa general.

Por otra parte, el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, dispone que *“El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.”*

Igualmente, *“El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades **exclusivas de las personas naturales y/o, jurídicas**. En tal caso sus equipos propios deberán cumplir con la normatividad establecida por el Ministerio de Transporte. Cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas en los términos del presente estatuto.”*

Así mismo, el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, al referirse al transporte público expresa *“...La operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad...”*

En consecuencia, es claro que estamos ante contratos de transporte privado de pasajeros y por lo tanto Aguas de Bogotá estaba en la obligación de retener y trasladar a la DIAN el valor del IVA en los contratos señalados.

2.5.11. Hallazgo Administrativo.

En la orden de servicio No. 06 de 2012 y en el Contrato No. 01 de 2012 suscritos con TRANS ARAMA SAS, las pólizas no fueron aprobadas por la empresa, de conformidad con el párrafo segundo de artículo vigésimo primero del manual de contratación. Además, de acuerdo con el artículo vigésimo sexto del citado manual, este tipo de contrato no requiere liquidación por que su cuantía es inferior a 350 salarios mínimos legales mensuales, tampoco existe el recibo a satisfacción, siendo este el documento que reemplaza la liquidación según lo prescribe el manual de contratación.

Argumentaron en la respuesta al informe preliminar que lo prescrito en el citado párrafo no genera la obligación de realizar la aprobación de las pólizas, sin embargo, dicha aprobación es requisito necesario para iniciar la ejecución del contrato como dice el Manual de Contratación; por lo tanto es evidente que le corresponde a la empresa aprobar las pólizas presentadas por los contratistas, es mas en contratos como el 1 de 2012, las ordenes de servicio 03 de 31 de enero de 2012, y 12 de 30 de mayo de 2012, entre otras, se aprobaron las pólizas citando el artículo 21 del manual de contratación por parte del área competente en Aguas de Bogotá. Además en la cláusula vigésimo cuarta de los contratos se estipula claramente *“El presente contrato se perfecciona con la firma de las partes. Para su ejecución se requiere el registro presupuestal, acta de aprobación de pólizas y suscripción de la contrato de inicio.”* Por lo anterior, es clara la obligación, para Aguas de Bogotá de realizar la aprobación de las pólizas.

2.5.12. Hallazgo Administrativo

En el contrato de consultoría No. 02, suscrito el 19 de septiembre de 2012, con Alejandro Delgado Perea, por valor de \$93.0 millones para elaborar un estudio de fortalecimiento institucional de la Empresa de Servicios Públicos de Boyacá, no se constituyó el amparo para el manejo del anticipo.

En los estudios de conveniencia, oportunidad y condiciones básicas contractuales se definió que el contrato tendría un anticipo del 20% equivalente al \$17,4 millones, suma que estaría amparada con una póliza de buen manejo del anticipo. En el contrato se pactó el citado anticipo, pero no se especificó la constitución del correspondiente amparo.

Al respecto, el manual de contratación de Aguas de Bogotá, vigente para la época, en su artículo vigésimo primero señala: *“En los contratos que celebre la Empresa por*

cuantía igual o superior a trescientos cincuenta (350) salarios mínimos legales mensuales y dependiendo de su naturaleza, se deberán amparar los riesgos de cumplimiento, responsabilidad civil extracontractual, estabilidad de obra y pago de salarios y prestaciones sociales. Si se ha pactado anticipo, se exigirá póliza que garantice su manejo y correcta inversión....” (resaltado nuestro).

Por otra parte, en la carpeta del contrato solo aparecen dos (2) informes de tres (3) que debían reposar, porque el contrato terminó el 24 de diciembre de 2012. Tampoco se encontró la totalidad de los documentos relacionados con las órdenes de pago, facturas, pago de parafiscales, el recibo a satisfacción, la liquidación del contrato y el informe final, entre otros. En síntesis, en la carpeta de este contrato no está la información suficiente para realizar una evaluación integral del mismo.

Lo anterior, además de constituirse en obstáculo para el ejercicio del control fiscal, evidencia fallas en la gestión documental de la entidad y pone de presente debilidades del sistema de control interno; contraviniendo lo establecido en el artículo vigésimo primero del Manual de Contratación, la Ley 87 de 1993 y la Ley 594 de 2000.

En la respuesta a esta observación, nuevamente se escudaron en la existencia de un artículo en el manual de contratación que señala la obligación de pactar amparos cuando el contrato supere los 350 SMLMV, pero no hicieron referencia a que en el mismo manual señala, en otro artículo, que cuando se pacte anticipo es obligación establecer en el contrato un amparo que garantice su correcto manejo.

Esta es otra muestra de las graves falencias que alberga el manual de contratación, que además son aprovechadas por la administración para evadir las responsabilidades que debe hacer cumplir en la suscripción y ejecución de los contratos. Repetimos que no se trata de buscar resquicios para justificar ante la Contraloría que no existieron las falencias observadas, sino que se deben mirar objetivamente para disminuir los riesgos por la laxitud del manual de contratación.

2.5.13. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En la orden de prestación de servicios No. 07 de 2012 suscrita con INN SUMOS S.A.S por valor de \$ 41.0 millones incluido IVA, con el objeto de “...prestar los servicios de suministro de los elementos de protección personal requeridos para la PTAR el salitre, para el primer semestre del 2012 según lo establecido en la cláusula segunda del presente documento”; se evidencian inconsistencias frente a la base documental consignada en la carpeta correspondiente, situación que genera incertidumbre sobre su validez.

Tales inconsistencias se presentan en la minuta, al no haber registro que indique la fecha de suscripción de la orden; no se evidencia firma del responsable de presupuesto en el CRP No. ABD-2012:616 del 30 de marzo de 2012 por valor de \$41.0 millones; no se evidencia firma de tomador en la póliza de seguros presentada por el contratista; no se evidencia firma del gerente financiero, ni de recibido, en el comprobante de egreso No. 0000000757 del 22 de junio de 2012, cancelando la factura 0551 compras dotación funcionarios Planta PTAR, contra orden de pago No. 0000000666 del 15 de junio de 2012, por valor de \$30.0 millones, la cual no registra firma de la contadora.

Igual situación se presenta con el comprobante de egreso No. 0000000758 con fecha del 22 de junio de 2012, por concepto de factura 0552 compras dotación funcionarios Planta PTAR, contra orden de pago No. 0000000667 del 15 de junio de 2012, por valor de \$6.5 millones, la cual no registra firma de la contadora.

Estas inconsistencias, hacen evidentes las falencias de control interno que tiene la empresa y no dan garantía y confianza sobre los procesos, procedimientos y la información contractual resultante, hecho que además omite lo estipulado por la ley 594 de 2000, frente a la ordenación y conservación de las unidades documentales. Con lo anterior, se contraviene lo señalado por el artículo 4º de la Ley 594 de 2000 respecto a los principios generales que rigen la función de archivística.

De otra parte, se incumplen los literales, a) d), e), g) y h) del artículo segundo de la ley 87 de 1993, *“garantizar la correcta evaluación y seguimiento de la gestión organizacional, asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y sus registros y definir y aplicar medidas para prevenir los riesgos, detectar y corregir las desviaciones que se presentan en la organización y que pueden afectar el logro de sus objetivos, garantizar que el sistema de control.*

Los argumentos dados por Agua de Bogotá, no desvirtúan lo evidenciado razón por la que se mantiene el hallazgo, toda vez que debe quedar explícita en la minuta del contrato la fecha de suscripción. En el caso de la ausencia de la firma del responsable de presupuesto en el certificado de registro presupuestal y del gerente financiero para el caso del comprobante de egreso, deben existir registros debidamente validados en el acervo documental, además de estar acompañados con los soportes correspondientes como los registros de las transferencias bancarias. En cuanto a la suscripción de pólizas como lo asegura la administración, se trata de un contrato de seguros bilateral, que debe estar suscrito por las partes.

2.5.14. Hallazgo Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Se suscribió la orden de prestación de servicios No. 47 de 2012 con ASEO CAPITAL S.A. ESP, el 20 de diciembre de 2012, con el objeto de: “... prestar el servicio público de recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios hasta el sitio de disposición final en los sectores de las localidades de Barrios Unidos y Chapinero desde la calle 72 hasta la calle 100 y entre la autopista norte y la carrera 7 en el turno nocturno operativo que comprende el horario entre las 22 PM del día 20 de diciembre de 2012 hasta las 7 AM del 21 de diciembre de 2012 y/o al término de la labor. PARAGRAFO: el valor por cada tonelada objeto de recolección y transporte es la suma de \$61.500.” por valor de \$47.2 millones incluido IVA.

Dadas la insuficiente información contractual encontrada en la carpeta contractual y al incumplimiento reiterado en la entrega de la información solicitada, fue evidente encontrar fallas estructurales derivadas de las etapas precontractual, contractual y pos contractual.

Escenario de riesgo, en el cual no fue posible establecer un cumplimiento cabal de la ejecución del objeto pactado, en gran medida porque no se evidencian documentos que soporten la gestión de supervisión realizada que den cuenta de la ejecución de la operación de recolección y transporte de residuos sólidos en las zonas y horarios convenidos en el objeto de la orden; los estudios de conveniencia y oportunidad, además de aquellos relacionados con el análisis del riesgo que se deben ampararse.

Situación que redunda aún más cuando en la minuta de la presente orden no se identifica la exigencia de amparos al contratista, ni tampoco lo pertinente a la cláusula penal pecuniaria en el cuerpo del documento. Elementos imprescindibles para el perfeccionamiento y legalidad de cualquier proceso contractual.

Ante estos hechos, es claro que Aguas de Bogotá desconoció la normatividad general de contratación y lo definido en su manual de procedimiento contractual, al omitir regular en este caso, lo pertinente a la ley 1150 de 2007, la cual desarrolla los principios de planificación y transparencia en los temas de previsión, definición y asignación de riesgos, que en términos generales busca que las partes conozcan y tengan plena claridad sobre sus obligaciones y cargas a partir del momento en que son celebrados; siendo estas evidentes debilidades en la etapa precontractual cuyo fin es contar con un adecuado proceso de Planeación.

Los argumentos presentados por el sujeto de control en la respuesta al informe preliminar, no desvirtúan lo planteado por la Contraloría de Bogotá, razón por la que se mantiene el hallazgo.

En primera medida remitieron los soportes relacionados con la solicitud hecha por la Contraloría de Bogotá casi un mes después de la fecha de entrega, ante esta situación, es imposible establecer un cumplimiento cabal de la ejecución del objeto pactado, en gran medida porque no se evidencian documentos que soporten la gestión de supervisión realizada que den cuenta de la ejecución de la operación de recolección y transporte de residuos sólidos en las zonas y horarios convenidos en el objeto de la orden; los estudios de conveniencia y oportunidad, además de aquellos relacionados con el análisis del riesgo que se deben ampararse.

En cuanto a lo definido por el manual de contratación respecto a *“...que los contratos menores a 350 SMMLV no requerirán pólizas para sus períodos precontractual, contractual o Postcontractual,..”*. Es claro que la suscripción de un contrato sin garantías expone a un evidente riesgo los recursos públicos invertidos, y más aun cuando el objeto del contrato como en este caso, comprometió múltiples situaciones por tratarse de una operación de recolección, barrido y limpieza.

Esta situación, inmersa en el manual de contratación amerita la toma de correctivos, pues ampararse en este tipo de interpretaciones puede traer consecuencias económicas contrarias a las finanzas de la empresa. En consecuencia el manual de contratación debe ser revisado y ajustado, de tal suerte, que eliminen todos los riesgos y se garanticen los principios previstos en los artículos 209 y 267 de la Carta.

2.6. EVALUACION Y CONCEPTO SOBRE LA GESTION AMBIENTAL

Bajo el entendido que Aguas de Bogotá, no integra el Sistema Ambiental del Distrito Capital –SIAC- dadas sus características y tipicidad al estar clasificada dentro de las entidades Grupo 4; que no ejecutan sus proyectos y actividades ambientales en el marco del Plan de Desarrollo Distrital –PDD-; del Plan de Gestión Ambiental –PGA-; Plan de Acción Ambiental –PACA-, Plan Institucional de Gestión Ambiental –PIGA- y Planes Ambientales Locales -PAL-; no se genera una calificación que refleje la realización de una gestión ambiental, al no ajustarse a este tipo de organización los criterios de evaluación.

Se suma a lo anterior, el hecho que la administración de Aguas de Bogotá, no reportó información de la gestión ambiental adelantada durante la vigencia 2012, de conformidad con los métodos y procedimientos establecidos por la Contraloría de Bogotá, a través de la Resolución 034 de 2009 y demás normas concordantes.

En consecuencia, no es posible la realización de análisis comparativos de los consumos frente a cada uno de los componentes ambientales, y por lo tanto, no es posible evaluar las actividades relacionadas con la formulación, diseño y ejecución de programas ambientales para el uso y ahorro eficiente del agua, energía; manejo de residuos sólidos y control de emisiones a la atmósfera.

Sin embargo, es conveniente señalar que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, es la responsable y la encargada de hacer seguimiento y medición a los consumos por componente y efectuar los pagos correspondientes a los servicios de energía, agua y residuos sólidos entre otros, de conformidad con el Convenio Interadministrativo Marco No. 9-07-10200-0045-2009 suscrito con Aguas de Bogotá²⁹. Es así como, la información reportada por la Empresa de Acueducto en relación con los consumos de agua, energética y de residuos sólidos, no establece, ni discrimina los consumos generados por Aguas de Bogotá en los periodos auditados, es decir, solo se describen los consolidados totales.

Sin embargo, es de advertir que, Aguas de Bogotá como filial de la Empresa de Acueducto y como vehículo de expansión de sus negocios, ha asumido unas líneas de negocio que impactan directa y/o indirectamente programas, metas y proyectos del Plan de Desarrollo Distrital que son misionales de entidades como la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP-, con programas como la operación del relleno sanitario Doña Juana y la operación del servicio de aseo en algunas zonas de la ciudad y de la Empresa de Acueducto con la operación de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del Salitre –PTAR EL SALITRE-

Por lo tanto, es la Empresa de Acueducto la responsable de dar cumplimiento a los parámetros de la licencia ambiental otorgada por el Ministerio de Ambiente y

²⁹ El presente convenio tiene por objeto las condiciones comerciales, financieras, administrativas, técnicas y jurídicas para el desarrollo de proyecto entre EL ACUEDUCTO DE BOGOTA Y AGUAS DE BOGOTA. PARAGRAFO I, Sin perjuicio de lo anterior, el ACUEDUCTO DE BOGOTA prestará a AGUAS DE BOGOTA mientras esta permanezca en sus instalaciones físicas, los servicios de informática, de suministro de alimentos a empleados , de transporte de empelados, de servicios públicos, de cafetería , de computador central, de aseo, de recepción de documentos y correspondencia , de administración integral de equipos de oficina, de parqueadero, de planta física, de mantenimiento preventivo y correctivo, de servicios eléctricos, servicios hidráulicos y servicios de vigilancia y seguridad. Servicios por los que AGUAS DE BOGOTA pagara mensualmente al ACUEDUCTO DE BOGOTA el (5%) de su recaudo correspondiente al mes inmediatamente anterior, certificado por el contador de la sociedad.

Desarrollo Sostenible para el Proyecto PTAR-Salitre³⁰, aunque dentro del anexo de condiciones técnicas generales del contrato se estipuló como obligación del contratista (Aguas de Bogotá), el desarrollo del plan de manejo ambiental que es un requerimiento establecido en la licencia ambiental.

De igual forma se observa en el desarrollo del convenio 1-07-10200-0809-2012, entre el Acueducto de Bogotá y Aguas de Bogotá, para la operación del servicio de aseo en sus componentes de recolección, barrido y limpieza, la EAAB es la responsable directa de la operación del servicio que incluye tanto la normatividad expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico – CRA-, como las obligaciones emanadas del reglamento técnico, operativo y comercial, financiero³¹.

En dicho reglamento se deberá hacer explícita la ejecución un plan de manejo ambiental para las actividades de corte de césped y poda de árboles; así como el cumplimiento de la normatividad ambiental emitida por la Secretaria Distrital de Ambiente, en lo que tiene que ver con el impacto ambiental asociado al transporte de residuos sólidos, ruido y emisiones atmosféricas de fuentes móviles; el manejo de lixiviados de los vehículos recolectores y de vertimiento producidos en los componentes de recolección, barrido y limpieza.

De lo anterior, para concluir que es responsabilidad de Aguas de Bogotá, cumplir con la política ambiental y las normas que así lo exigen, mitigando y controlando los impactos generados por haber asumido el desarrollo de proyectos que impactan de manera importante el ambiente de la ciudad. Por lo tanto a pesar de estar clasificada en las entidades Grupo 4, con ocasión del desarrollo de estos proyectos se ubica en entidades del Grupo 1.

2.7. ACCIONES CIUDADANAS

De conformidad con el radicado No. 1-2013-16872 del 19 de marzo del año en curso, Aguas de Bogotá informó que las peticiones, quejas y reclamos tramitadas y atendidas en el año 2012 fueron en total 12, de las cuales se recibieron por el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones dos (2) y mediante escritos radicados en la ventanilla de correspondencia de la empresa de acueducto, los cuales fueron atendidas en su totalidad.

³⁰ Resolución 817 de 1996, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

³¹ Debe ser expedido por la UAESP en concertación con los operadores, pero no se ha expedido. Se está aplicando el reglamento anterior expedido por la UAESP, mediante Resolución 152 de 2012.

No obstante, estando en desarrollo del proceso auditor, fue radicado un derecho de petición³² en la Contraloría que fue tenido en cuenta como insumo dentro del proceso auditor. Para resolverlo fue necesario adelantar actas de visita administrativa, visitas de inspección a centros de operaciones y solicitudes de información; también se obtuvo copia de la respuesta dada al mismo derecho de petición en el mes de marzo del año en curso.

También se recibió comunicación suscrita por la ciudadana GILMA SIERRA, (DPC 30-13 radicado bajo el número 2-2013-00761 del 16 de enero de 2013) quien solicitó a la Contraloría: *“se controle que los vehículos que están entrando a Bogotá, realmente sean distribuidos de manera especial en nuestro sector pues no queremos ver más volquetas y devolvernos a los viejos tiempos de los pueblos”*.

Sobre el particular, se le informó a la peticionaria que a la Contraloría de Bogotá le corresponde ejercer el control fiscal a las entidades distritales y a los particulares que manejan y administran recursos públicos en forma posterior y selectiva. En tal sentido se le aclaró que no es nuestra función, coadministrar o interceder ante los sujetos de control para que tomen decisiones, sino que en nuestro actuar posterior y selectivo, debemos evaluar la gestión de la administración y establecer si se hizo en términos de eficiencia, economía y equidad.

En consecuencia se le informó que en el marco del proceso de auditoría adelantado en Aguas de Bogotá, se tendría en cuenta la inquietud para evaluar la gestión de dicha entidad como responsable directa del servicio de aseo.

2.7.1. Hallazgo Administrativo.

Respecto de las denuncias referidas en el derecho de petición 313-2013, interpuesto por trabajadores Aguas de Bogotá y después de haber adelantado las actuaciones administrativas correspondientes se determinaron deficiencias en la comunicación entre las dependencias de Talento Humano y la Gerencia del Proyecto de Aseo; al no conocer sobre las pruebas de conducción que se están haciendo a los conductores en el centro de operaciones zona sur, ubicado junto al relleno sanitario Doña Juana.

³² Derecho de Petición No. 313-2013, interpuesto por TRABAJADORES AGUAS DE BOGOTA. Radicado 1-2013-16375.

Es de observar que dichas pruebas no fueron previas sino posteriores a la contratación, con el agravante de no existir registro de las mismas, no las hace directamente Aguas de Bogotá, sino la firma Triple A, que es una contratista y tiene en alquiler volquetas para la prestación del servicio.

La convocatoria adelantada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital, fue tan amplia que permitió la inscripción de un gran número de personas; que no cumplían con los requisitos; filtro que sólo se está haciendo en la actualidad, cuando ya se tiene el personal contratado y habiendo incurrido en gastos de transporte para el traslado del personal por valor de \$73 millones con la firma SASO S.A.

La respuesta dada por Aguas de Bogotá al peticionario no resolvió de fondo el derecho de petición, toda vez que en algunos interrogantes se enunció que se adelantarán las investigaciones correspondientes, y en otras, la información que se suministró no fue confirmada, tal es el caso de la volqueta Kodiak de placas SPS-735, de la cual se afirmó que no hacía parte de los vehículos que utiliza la empresa, cuando se comprobó por parte del equipo auditor, que si es parte de la flota de transporte utilizada por la empresa y que es suministrada por el Consorcio ACC.

En términos generales, Aguas de Bogotá no dio respuesta de fondo al derecho de petición. Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional ha sostenido: *“En ese orden de ideas, ni el silencio ni una respuesta vaga e imprecisa, pueden satisfacer el derecho de petición, ya que no definen ni material ni sustancialmente la solicitud del ciudadano. En este sentido la Corte ha sido enfática al resaltar que no basta un mero pronunciamiento sobre el objeto de la petición sino que la contestación de la administración debe contener la respuesta al problema planteado por el ciudadano, lo que resulta esencial en el desarrollo de la actividad administrativa y en el cumplimiento de sus fines consagrados en el artículo 2º de la Constitución”*. (Cfr. T- 395 de 1998, M. P: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

La respuesta ofrecida por la administración no aportó elementos que desvirtúen la observación planteada, la cual estuvo orientada a señalar que la administración no dio respuesta de fondo a la petición, por lo tanto se confirma el hallazgo.

3. ANEXO 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	16	NA	2.2.2.1, 2.5.1., 2.5.2., 2.5.3., 2.5.4., 2.5.5., 2.5.6., 2.5.7., 2.5.8., 2.5.9., 2.5.10., 2.5.11., 2.5.12., 2.5.13., 2.5.14., 2.7.1.
CON INCIDENCIA FISCAL	3	92,32	2.5.5., 2.5.9., 2.5.10.
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	7	NA	2.2.2.1, 2.5.2., 2.5.7., 2.5.8., 2.5.9., 2.5.13., 2.5.14.
CON INCIDENCIA PENAL	2	NA	2.5.2., 2.5.9.,