



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME VISITA FISCAL

DIRECCION SECTOR SERVICIOS PUBLICOS

EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO ESP
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL (UAESP)
AGUAS DE BOGOTA

Elaboró:

Julián Darío Henao Cardona
Álvaro George Páez Muñoz
Ana Janeth Bernal Reyes
Arinda María Lozano Triana
Germán Francisco Pardo S.
Dairo García Bedoya

Aprobó: Director sectorial de Servicios Públicos
José Hermes Borda García

BOGOTÁ D.C., JULIO 2013



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN. Desarrollo del objetivo planteado en el Plan de Trabajo	3
2. RESULTADOS OBTENIDOS. Relación de los hallazgos administrativos, fiscales, penales y disciplinarios	4
3. ANEXO. Cuadro de Hallazgos	22

1. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

En desarrollo de Visita Fiscal, la cual tuvo por objeto, establecer el cumplimiento de la gestión y operación del servicio público de aseo en la ciudad de Bogotá, D.C. en los componentes de corte de césped y poda de árboles en áreas públicas del llamado “Nuevo Esquema de Aseo” y adicionalmente la revisión de la ejecución del contrato No.2-05-11700-0977-2012 celebrado entre la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB - ESP y DIVERSION CENTER S.A., se practicaron diferentes métodos de evaluación de acuerdo a las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, como actas de Visita Administrativa Fiscal realizadas a la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y a la Empresa de Aguas de Bogotá, así como solicitudes de información verbales y escritas, como también entrevistas con los funcionarios responsables de cada área.

Hacen parte de la información suministrada, minutas de contratos, modificaciones a los mismos, informes de gestión, informes de supervisión e interventoría, relación de pagos efectuados, facturas, extractos de cuentas, así como oficios y/o memorandos enviados y recibidos de los precitados Sujetos de Control en cada uno de los casos objeto de evaluación.

Una vez recibidos se efectuó revisión de los documentos e información suministrada, realizando la constatación de la información pertinente, así como la comparación de las cifras frente a los datos referentes, con el cual se determinaron posibles inconsistencias y decisiones ineficientes que pudieron redundar en posibles gestiones antieconómicas en desmedro de los recursos públicos administrados por las empresas auditadas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS OBTENIDOS

2.1 REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA GESTIÓN Y OPERACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C. EN LOS COMPONENTES DE CORTE DE CÉSPED Y PODA DE ÁRBOLES EN ÁREAS PÚBLICAS DEL LLAMADO “NUEVO ESQUEMA DE ASEO”.

En ejecución de la visita fiscal realizada, se conoció por parte de esta Dirección Sectorial el desarrollo de la Indagación Preliminar No. 10100-06-12, que adelanta actualmente la Dirección de Reacción Inmediata de la Contraloría de Bogotá D.C., la cual a través del oficio No. 3-2013-19138 del 25/07/2013 solicitó los resultados de la visita fiscal con relación al tema objeto de evaluación, por lo cual en cumplimiento de ello se dio traslado de los resultados e información correspondiente a esta Dirección, para lo de su competencia y fines pertinentes. En este sentido, en este informe no se presentarán los resultados correspondientes a este componente.

2.2 REVISIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO No.2-05-11700-0977-2012 CELEBRADO ENTRE EAAB - ESP Y DIVERSION CENTER S.A.

La EAAB-ESP celebró el contrato No.2-05-11700-0977-2012 el 31 de diciembre de 2012, con la firma DIVERSIÓN CENTER S.A., por la suma de \$157 millones incluido IVA, cuyo objeto consistió en: *“Participación de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá ESP, en la actividad establecida por la Alcaldía Mayor de Bogotá en la Plaza de Toros (Pista de Hielo) para promover la cultura, la convivencia, la recreación, el uso de los escenarios urbanos y la transformación de comportamientos ciudadanos”* el cual sería desarrollado por EL CONTRATISTA en la plaza Santa María de la ciudad de Bogotá en las fechas previstas y de acuerdo con la propuesta presentada en las condiciones expuestas en la solicitud del trámite de contratación del 24 de diciembre de 2012. La Prestación de Servicios se inició el 4 de enero de 2013 y el plazo fue de 2 meses, el contrato se terminó el 3 de marzo de 2013, la interventoría fue ejercida por la Jefatura de la Oficina de Comunicaciones de la EAAB.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Para la ejecución del contrato se cuenta con respaldo presupuestal según Solicitud de Pedido en SAP No.6000011945 y Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) No.1600017349.

2.2.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON POSIBLE INCIDENCIA DISCIPLINARIA. Deficiencias de Planeación en la definición del alcance del objeto contractual y el proceso precontractual en el desarrollo del estudio de mercado, que pueden vulnerar el principio de selección objetiva.

La solicitud del proceso de contratación, se resume en:

“(…)

la Alcaldía Mayor de Bogotá convirtió la Plaza de Toros La Santamaría en un escenario de cultura y educación. Desde el año 2012, por disposición de la administración distrital, este escenario hace parte del sistema de educación distrital. La Plaza de Toros, ahora denominada la Plaza de Todos, es el espacio para la cultura, la promoción de imaginarios y la transformación de comportamientos ciudadanos a través del fomento de actividades a las que tiene acceso libre la ciudadanía.

Una de estas actividades, es la programada para el final del año 2012 y el inicio del año 2013, donde la administración distrital ha planeado abrir las puertas de la Plaza de Todos a niños y adultos con una actividad recreativa, deportiva y cultural que permita el disfrute de la mayor cantidad de ciudadanos con el fin de generar cambios en los comportamientos y las actitudes de los habitantes de la ciudad, orientadas a fortalecer el sentido de lo público, el disfrute corresponsable de lo colectivo y las condiciones de convivencia y respeto.

(…)

El fin de la Empresa es lograr una movilización ciudadana frente uso sostenible del recurso. Crear una comunidad del agua cuya prioridad se impulsar condiciones diferentes y claras de consumo que no impacten agresivamente el medio ambiente es la meta.

La Alcaldía Mayor de Bogotá ha dispuesto 700 metros cuadrados en hielo en una pista abierta para niños con sus familias a partir del 27 de diciembre de 2012 y hasta el 28 de febrero de 2013.

En la Plaza de Toros se dispondrá de una carpa de 25 metros de frente por 30 metros



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de fondo de fondo a una altura lateral de 5 metros. Grandes y pequeños se encontrarán con 600 pares de patines de todas las tallas para el público asistente.

La Alcaldía se ha dispuesto que el 70% de asistentes, que ingresarán gratuitamente, pero con boletería, sean niños con sus padres. El 20% adolescentes y jóvenes y el 10% adultos.

(...)

Este proyecto impulsado por la administración distrital es 100% social, garantiza la equidad e inclusión. Esta actividad se constituye en un escenario que permite desarrollar procesos educativos y la formación de ciudadanos solidarios.

La EAAB-ESP patrocinará la actividad *Diversión sobre Hielo*, bajo las siguientes condiciones:

1. Entrega de 60.000 boletas a la EAAB – ESP
2. Producción e instalación de cuatro lonas tensadas con la imagen de la campaña educativa que adelanta la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, de 3.0 m x 2.0 metros, que se instalarán dentro del escenario.
3. Producción e instalación de 8 calcomanías de 4m x 0,70 m en 3M con la imagen de la campaña educativa que adelanta la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá que se instalarán alrededor del rink.
4. Impresión de boletería exclusiva con la imagen de la EAAB – ESP para permitir el ingreso de usuarios y beneficiarios de las campañas de la EAAB – ESP de 1 p.m. a 9 p.m. de lunes a viernes y de 10:00 a.m. a 9:00 p.m. los sábados, domingos y festivos.
5. Espacio para la instalación de un punto de Hidratación, suministrado por el Acueducto.
6. Espacio para la instalación de un Dummie, suministrado por el Acueducto⁴¹.
(Subrayado fuera de texto).

De acuerdo a lo anterior es claro que la decisión de contratar la prestación de servicios a este contratista por parte de la EAAB-ESP, parte de la disposición de la administración central y no como producto de un estudio de mercado que determinara la conveniencia y oportunidad de la aplicación de estos recursos,

⁴¹ Solicitud de un Trámite de Contratación “Prestación de Servicios de una Persona Jurídica > 100 SMMLV” No. 11700-2012-0709 del 24 de diciembre de 2012, presentada como adjuntos del Acta de Visita Fiscal EAAB-ESP del 3 de Julio de 2013. Información soporte de la carpeta de contratación.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

como proyecto impulsado por la Alcaldía Mayor de Bogotá y que en ese contexto la EAAB-ESP patrocinaría la actividad Diversión sobre el Hielo.

En ese sentido, la Alcaldía Mayor de Bogotá como coordinadora del evento y la EAAB-ESP como contratante directa de una prestación de servicios y unos objetivos particulares; ¿cómo podrían asegurar que se cumpliera la focalización hacia la población objetivo prevista en las categorías arriba mencionadas del 70, 20 y 10%?, si no tenían conocimiento de la conformación (características de edad, estructura familiar y cantidad de integrantes) de las familias a las cuales les entregaron las boletas, salvo el estrato socioeconómico y lugar de residencia, así mismo ante el ingreso gratuito y voluntario, ¿cómo podían determinar la decisión de asistir al evento de las personas a las cuales se les había otorgado el beneficio en las condiciones y estructura dispuesta y en la proporción esperada?

Por lo anterior, se evidencia que la administración presenta deficiencias de planeación en la definición del alcance del objeto contractual y en el proceso precontractual que pueden vulnerar el principio de selección objetiva, reflejadas en la justificación para optar por el procedimiento de contratación, evitando de plano la invitación pública, optando por la privada y la directa, toda vez que, la decisión no es objetiva al momento de definir la necesidad ni los términos del contrato, ni coherencia en los resultados y beneficios a obtener.

Ahora bien, como soporte de la justificación se presentó:

“(…)

1. Análisis de precios de mercado: *Diversión Center S.A. fue contratado por el IDR* para la logística de la actividad en la Plaza de Toros. A su vez, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB ESP y la Empresa de Energía de Bogotá participarán en igual proporción en la actividad.

2. Estudio técnico: Entre noviembre de 2008 y enero de 2009 se dispuso al servicio de la comunidad una pista de hielo en el Parque El Tunal, en diciembre de 2010 miles de familias participaron en la pista de hielo instalada en la Plaza de Bolívar. Este año, la Alcaldía Mayor de Bogotá y el IDR llevarán la pista de hielo a la Plaza de Todos teniendo en cuenta que es un proyecto 100% de sentido social, que garantiza la equidad e inclusión, viabilizando el acceso a una actividad de esparcimiento. La propuesta entregada por Diversión Center S.A. señala que este tipo de entretenimiento posibilita la formación de ciudadanos solidarios frente a la construcción de una sociedad democrática y de plena convivencia.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

El escenario será de 700 metros cuadrados en hielo real, con alto nivel tecnológico. La logística estará a cargo de servicios suministrados por la Alcaldía Mayor y el IDR.

La propuesta incluye activación de marca y espacios de divulgación al interior de la carpa. La producción de los avisos estará a cargo del proveedor.

A su vez, la EAAB instalará un punto permanente de hidratación durante los dos meses que estará la pista al servicio de la ciudadanía y un dummie promocional”.

En lo anterior, se evidencia contrario a lo expuesto en acta de visita administrativa fiscal del 3 de julio de 2013, que la administración de la empresa conocía de la participación en el evento de la ETB S.A. ESP, quien en ese momento con el patrocinio de varias empresas del distrito alquilaría la pista de hielo para la ejecución del evento Park On Ice en la Plaza de Todos, y como se menciona la Alcaldía Mayor y el IDRD realizarían la logística del evento, antecedentes que se evidencia no fueron tenidos en cuenta por la administración de la EAAB para aplicar el principio de economía ni la política de racionalización del gasto.

Y con relación al estudio de mercado la supervisión del contrato indicó en acta de visita administrativa fiscal del 3 de julio de 2013 “...Lo que hicimos fue evaluar si la EAAB había participado en un evento similar, se encontró que había participado en un evento en el 2010 en la Plaza de Bolívar con una dimensión de 2.000 mts², en esa oportunidad el aporte de la empresa fue de \$348 millones incluido IVA, y recibió 50.000 boletas y presencia de marca, esto se encuentra en los estudios previos como antecedente. Luego solicitamos una cotización de una pista de hielo de similar tamaño y capacidad, la que encontramos que se asimilaba más fue la de Plaza de las Américas y el valor fue de \$487.2 millones incluido IVA con el mismo operador del evento PARK ON ICE”.

Con lo anterior, se evidencia que no se realizó un estudio transparente ni adecuado que permitiera revisar con una referencia pertinente e independiente los precios del mercado, dado que se realizó una cotización con el mismo operador del evento y en el otro caso se revisó referentes con características disímiles que pueden sesgar el análisis de conveniencia y oportunidad así como del costo-beneficio del proceso, lo cual transgrede lo establecido en el Manual de Contratación de la EAAB adoptado mediante Resolución 0730 del 16 de Noviembre de 2012 en sus artículos 20 “Estudio Previo” y 21 “Términos de Referencia”, y vulnera los principios de economía y selección objetiva.

Sumado a lo anterior, pese a su condición y su régimen especial, todos



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

aquellos miembros de la empresa, la cual es una entidad descentralizada por servicios, tienen la calidad de servidores públicos como lo señala el artículo 123 de la Constitución Política:

“...Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.”

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento. La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.” (Subrayado fuera de texto)

Al ser servidores públicos en su gestión se deben guiar por los principios dados en el artículo 209 de la Constitución, principios que como primera exigencia demandan que las actuaciones de los servidores públicos deben responder única y exclusivamente a los intereses generales del Estado, y como segunda exigencia que en el ejercicio de sus funciones se deben guiar por la igualdad, la moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, y por ende, la falta de aplicación de estos principios en la gestión contractual genera un presunto incumplimiento de los deberes de todo servidor público consagrados en el artículo 34 numerales 1, 21 y 22 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta

Frente a lo indicado por la administración en su respuesta, independientemente de la disponibilidad de recursos presupuestales del área de comunicaciones para este tipo de eventos y que en el objetivo de la planeación anual “...participación en eventos de distinta índole”, se pueda incluir la participación en el evento de la Pista de Hielo o cualquier otro, no determina por sí sólo, la objetividad del proceso precontractual ni asegura la eficacia del estudio de mercado ni la conveniencia y oportunidad de la aplicación de estos recursos, fin último del estado en la administración de los recursos públicos.

Y tampoco asegura como lo indica la administración, el cumplimiento total de las exigencias de la Ley 142 de Servicios Públicos Domiciliarios, o la satisfacción de necesidades o problemáticas específicas de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, dado que los objetivos pretendidos con la contratación no se cumplieron, en la cobertura requerida frente al universo de usuarios a los cuales las leyes le establece su acción.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Ahora bien la administración en su respuesta “...c) La **EAAB NO SELECCIONÓ** a la empresa *Diversion Center* para desarrollar la actividad Pista de Hielo en la Plaza de Todos La Santamaría, pues la Empresa no era la entidad organizadora del evento ni la responsable del mismo ni mucho menos la administradora de la Plaza. Y su objeto social tampoco es la promoción de la recreación o el deporte, por lo tanto no le correspondía seleccionar al operador de la pista, actividad que llevó a cabo la entidad distrital a la que le correspondía como responsable y líder del evento, según se desprende de la carta de presentación sobre el proyecto que fue enviada por la Secretaría General al Instituto Distrital de las Artes (Idartes) y que reposa en la carpeta...”, confirma lo indicado por este ente de control en cuanto a que el proceso fue impuesto y dirigido por la administración central, así como su contratista, y que los estudios realizados sobre eventos similares del mismo contratista no fueron los adecuados.

Con relación a los soportes sobre el conocimiento de las estructuras familiares de los usuarios de la EAAB, esta auditoría se refiere es a la estructura de las familias con edades e información socioeconómica que le permitiese focalizar la entrega de las boletas a la población prevista que en la justificación de la contratación se menciona “...La Alcaldía se ha dispuesto que el 70% de asistentes, que ingresarán gratuitamente, pero con boletería, sean niños con sus padres. El 20% adolescentes y jóvenes y el 10% adultos”.; y no solo a la cantidad de personas que viven en los lugares de habitación donde se presta el servicio, por estrato, este último con lo cual no es posible establecer los valores de referencia del objetivo planteado.

Adicional a lo anterior, es pertinente mencionar que el espacio para la ubicación del dummie y el puesto de hidratación, tal y como se observa en el registro fotográfico están ubicados en las instalaciones de la Plaza de Todos, por fuera de la carpa que limitaba la pista de hielo, de libre acceso al público, con lo cual la EAAB indistintamente de la contratación suscrita hubiese podido participar con la información en folletos y la dinámica de los puntos de hidratación, sin necesidad de realizar contratación alguna con un tercero, diferente al Distrito y aplicar el principio de economía y la política de racionalización del gasto.

Por todo lo expuesto, la respuesta de la administración no desvirtúa el hallazgo por lo que se mantiene con la incidencia identificada, y se unifica con la observación 2.2.3 del informe preliminar.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON POSIBLE INCIDENCIA DISCIPLINARIA. Deficiencias de Planeación e incumplimiento de la política de racionalización del gasto.

Ahora bien, teniendo en cuenta la posición dominante de la EAAB-ESP sobre los usuarios del Distrito Capital, no se explica la necesidad de la inversión de recursos en posicionamiento de marca ofertado por el contratista y materializado en la impresión exclusiva de las boletas con el logo de la empresa como se muestra en la siguiente imagen, cuando el servicio de acueducto y alcantarillado para la población de Bogotá no se encuentra en un mercado de libre competencia.



Fuente. Información carpeta del contrato. (Propuesta DIVERSIÓN CENTER S.A.)

De otra parte, según la justificación de la contratación expuesta en la solicitud del proceso:

“(…)

Establecido que la necesidad de suscribir este contrato nace en que la EAAB tiene por ley la obligación y el deber de informar a sus usuarios, y determinado que las acciones derivadas de esta se encuentran excluidas, también por la ley, de los llamados actos de publicidad, a continuación se establecen las razones por las cuales conviene llevar a cabo el presente contrato.

(…)

Además de cumplir con su objeto social, en su artículo 9, numeral 9.4, la ley 142 estableció que los usuarios de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios tienen derecho a: “Solicitar y obtener información completa, precisa y de



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

manera oportuna sobre todas las actividades y/o operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no sea información calificada como secreta o reservada” y en el numeral 11.4, la misma ley señala que es obligación de las empresas: “Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo”. Queda claro entonces, que el análisis de la normatividad vigente habilita e incluso obliga a la EAAB a emprender acciones comunicativas dirigidas a sus usuarios, en este caso los más de 2 millones domiciliados en Bogotá y en los municipios a los que la EAAB suministra agua potable. Para llevar a cabo estas acciones comunicativas, la ley también ha establecido unos parámetros específicos. Es así como el Decreto 04326 del 11 de noviembre de 2011, reglamentario del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, excluyó estas actividades de los actos de publicidad al mencionar en sus consideraciones: “Que existen actividades de información y divulgación que no corresponden a publicidad oficial dada su naturaleza, su origen y su finalidad (...)”, y para evitar equivocaciones estableció en su artículo 2 que: “No se consideran actividades de divulgación de programas y políticas, ni publicidad oficial, aquellas que realicen las entidades públicas con la finalidad de promover o facilitar el cumplimiento de la ley en relación con los asuntos de su competencia, la satisfacción del derecho a la información de los ciudadanos o el ejercicio de sus derecho, o aquellas que tiendan simplemente a brindar una información útil a la ciudadanía” (Subrayado fuera de texto).

Frente a lo anterior, no se evidencia un estudio de los alcances, costos y beneficios en que ha incurrido la EAAB-ESP, con la finalidad de cumplir con lo establecido en la normatividad para la prestación de los servicios públicos con relación a la información que debe suministrar para generar una cultura en la utilización del recurso, dado que en primer lugar el alcance del evento para la EAAB-ESP sería para 60.000 usuarios que equivalen aproximadamente al 0,03% de los más de 2 millones de domiciliados en Bogotá, esta misma población tendría acceso a la información de las lonas, las calcomanías y la información en plegables que suministró el Acueducto en el punto de hidratación y en el espacio de instalación del Dummie.

Por ello, no se observa aplicación de la política de Racionalización del Gasto en la aplicación de los recursos públicos cuando en diferentes eventos y espacios de la ciudad de acceso gratuito y con mayores coberturas, la empresa tienen la oportunidad de desarrollar las actividades pertinentes que permitan el cumplimiento de la finalidad de informar y culturizar sobre el uso adecuado del recurso, sin demeritar la participación en el evento en mención que en otras circunstancias de los servicios contratados pudieron haber racionalizado la aplicación de los recursos.

Adicionalmente, de acuerdo con lo mencionado por la administración las piezas



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

publicitarias involucradas en el contrato, a saber, el logo en las boletas y las calcomanías que solo tienen el logo de la empresa no cumplen con la finalidad de la misma de informar a los ciudadanos y que por su posición dominante no requieren activación de marca.

Por lo anterior, se evidencia que la administración incumple lo preceptuado en el DECRETO 4326 de noviembre 11 de 2011, Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 *“Que en virtud de lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas podrán adelantar directa o indirectamente actividades de divulgación de sus programas y políticas, con el fin de dar cumplimiento a la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, en un marco de austeridad en el gasto y reducción real de costos, acorde a criterios de efectividad, transparencia y objetividad”*.(Subrayado fuera de texto), y por ende un presunto incumplimiento de los deberes de todo servidor público consagrados en el artículo 34 numerales 1, 21 y 22 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la Respuesta

Respecto de la afirmación de la administración en su respuesta *“...Desconocemos cómo la Contraloría Distrital llega a la conclusión de que el logo impreso en las boletas para la entrada a la Pista de Hielo fue una actividad de “posicionamiento de marca”, en la que una empresa dominante no debe invertir recursos. Esta apreciación es **subjetiva** y nace de juicios de valor de la comisión que deduce que un logo impreso en una boleta es una acción de posicionamiento de marca, afirmación riñe con conceptos y estudios de mercadeo”*, este ente de control como bien lo expresa la guía referida por la administración en cuanto a las características de un hallazgo, se basa en hechos y evidencias, una de las cuales para el caso, fue el documento presentado por el contratista como propuesta y que hace parte del contrato suscrito, en ella claramente se muestra que el producto presentado por el contratista como “Activación de Marca”, citado textualmente, es la *“Impresión de la Boletería exclusiva con el logo de la marca”*, propuesta que fue aceptada conforme por la administración al suscribir el contrato. Por lo anterior, y como se evidencia en los registros fotográficos del evento la boletería no tenía ninguna otra información diferente al lugar y fecha del evento y el logo de la empresa.

De otra parte, contrario a lo mencionado por la administración, la EAAB si pagó un valor de producción de la boletería exclusiva con el logo de la empresa incluido en el precio pagado por uno de los productos ofertados por el



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contratista y que claramente se encuentra evidenciado documentalmente en los soportes del contrato.

Frente a la observación que se refiere a la proporción de usuarios no informados con el evento por cuanto la focalización se realizó de manera segmentada (dirigida a los estratos 1 y 2), este ente de control hizo referencia a ello por cuanto todo el fundamento de la contratación se refería al cumplimiento de lo indicado por la ley de informar a los usuarios, y en ese sentido el desarrollo de la contratación particular no cubría en mayor medida el universo de usuarios de la empresa. No obstante a no tener evidencia documental en los soportes suministrados de los estudios específicos de consumo clasificados por estrato y tipo de servicio, realizados por la empresa y de no encontrar evidencia de su referencia para la decisión de focalización o segmentación en la entrega de las boletas; esta auditoría cree pertinente la indicación por parte de la administración que para el evento se considerara la segmentación de los usuarios a los cuales se dirigía la campaña de la política del Mínimo Vital de Agua, que para el caso son los estratos 1 y 2.

Sin embargo, el hallazgo profundiza su observación en los hechos relacionados con los productos adquiridos como activación de marca y en la evaluación de la conveniencia de la contratación en las circunstancias observadas. Por lo anterior, el hallazgo se mantiene con la incidencia identificada en el informe preliminar.

2.2.3. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON POSIBLE INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y FISCAL. Sobrecostos en la ejecución del contrato No.2-05-11700-0977-2012 celebrado entre la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y DIVERSION CENTER S.A. y Pago de servicios ya pagados al contratista con recursos públicos por otras empresas públicas del distrito capital.

En lo correspondiente a la etapa pre-contractual, no se evidencia un estudio de mercado adecuado o un proceso de planeación en donde se verifique si el valor pagado es justo o elevado,

Por la falta de dichos estudios de mercado, se evidencia una diferencia por mayores valores pagados que se relacionan en las tablas No. 1 y 2, los valores unitarios pagados por la EAAB- ESP que superan en gran proporción a los pagados por la ETB, quien también contrató con dicha firma con el patrocinio de otras empresas del distrito para el mismo evento.

En cuanto a la propuesta presentada por la empresa DIVERSIÓN CENTER



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

S.A. se evidencia un consolidado total de beneficios a recibir por parte de la EAAB-ESP, el cual fue plasmado de la siguiente manera:

60,000 Boletas (Valor percibido \$30.000)	\$1.800.000.000
60,000 Boletas (costo producción)	\$21.780.000
4 avisos internos (estruct., película, inst)	\$40.000.000
8 Calcomanías internas (prod. e inst)	\$40.000.000

Fuente. Información carpeta del contrato. (Propuesta DIVERSIÓN CENTER S.A.)

VALOR DE LA INVERSION

Valor : \$ 135.344.828 Ciento treinta y cinco millones trescientos cuarenta y cuatro mil ochocientos veinti ocho pesos m.cte mas iva 16% por concepto de Publicidad.

Duración proyecto: 2 meses de Diciembre 29 a Febrero 28 del 2013.

*Incluye todas las Pólizas requeridas por el departamento jurídico

Fuente. Información carpeta del contrato. (Propuesta DIVERSIÓN CENTER S.A.)

Por lo anterior, y de acuerdo con las justificaciones expuestas en la solicitud del proceso de contratación, que citan:

“(…)

la Alcaldía Mayor de Bogotá convirtió la Plaza de Toros La Santamaría en un escenario de cultura y educación. Desde el año 2012, por disposición de la



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

administración distrital, este escenario hace parte del sistema de educación distrital. La Plaza de Toros, ahora denominada la Plaza de Todos, es el espacio para la cultura, la promoción de imaginarios y la transformación de comportamientos ciudadanos a través del fomento de actividades a las que tiene acceso libre la ciudadanía.”

(...)

Establecido que la necesidad de suscribir este contrato nace en que la EAAB tiene por ley la obligación y el deber de informar a sus usuarios, y determinado que las acciones derivadas de esta se encuentran excluidas, también por la ley, de los llamados actos de publicidad, a continuación se establecen las razones por las cuales conviene llevar a cabo el presente contrato.”

(...)

Además de cumplir con su objeto social, en su artículo 9, numeral 9.4, la ley 142 estableció que los usuarios de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios tienen derecho a: “Solicitar y obtener información completa, precisa y de manera oportuna sobre todas las actividades y/o operaciones directas o indirectas que se realicen para la prestación de los servicios públicos, siempre y cuando no sea información calificada como secreta o reservada” y en el numeral 11.4, la misma ley señala que es obligación de las empresas: “Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo”. Queda claro entonces, que el análisis de la normatividad vigente habilita e incluso obliga a la EAAB a emprender acciones comunicativas dirigidas a sus usuarios, en este caso los más de 2 millones domiciliados en Bogotá y en los municipios a los que la EAAB suministra agua potable.”

Con lo anterior, no se explica porque en primera instancia se excluyen a los demás usuarios de los estratos diferentes a 1 y 2, tenidos en cuenta para la distribución de las boletas según lo encontrado en los soportes de la carpeta del contrato y en lo expuesto en el acta de visita administrativa fiscal del 3 de julio de 2013, si el sustento de la administración para participar en el evento es el del deber de informar a todos sus usuarios del distrito capital y otros municipios a los cuales les presta el servicio sin ninguna excepción o discriminación.

Tampoco se explica cómo la administración informaría a sus usuarios de las características del servicio con solo la entrega de una boleta con la impresión exclusiva del logo de la empresa, tendría que haberse asegurado que los usuarios a los cuales la empresa entregó las boletas hubiesen asistido al evento para cumplir con la finalidad de informar con los plegables entregados por la empresa en el espacio asignado para el Dummie y el punto de hidratación y piezas publicitarias que tenían información o entregaban un mensaje, situación que no se pudo evidenciar en la ejecución del contrato, con



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

el agravante de tener el referente de que las otras empresas participantes también entregaron boletas con su logo exclusivo e ingresaron al evento, para un total de asistencia de 169.875 personas desde su inauguración, del total de las boletas entregadas entre todas las empresas participantes.

Adicionalmente y según lo evidenciado en el informe final de la supervisión del contrato se tuvieron 2.831 aforos diarios entre participantes y quienes lo disfrutaban desde las graderías de la Plaza, ubicación desde la cual no era legible ni fácilmente distinguible la información de las piezas publicitarias, según el registro fotográfico del Informe Final de supervisión.

En este sentido, es pertinente mencionar que no se evidenció en el registro fotográfico presentado en los informes la entrega de plegables con información de los servicios de la empresa, contrario a lo indicado en el acta de visita administrativa del 3 de julio de 2013.

Todo lo anterior demuestra deficiencias en el proceso de planeación relacionados con las deficiencias de los estudios de mercado y la valoración de los beneficios a obtener, así como en la ejecución del evento que afectaron el logro de las finalidades de la empresa con la contratación suscrita, que afectan los principios de transparencia, eficiencia y economía; dado que los procesos de contratación y las actuaciones relacionadas con los contratos; deben guardar relación directa e inmediata con los principios del interés general y de legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación; como claramente se refleja en este contrato.

Es claro con los análisis realizados en este informe, que la EAAB no requería activación de marca con la impresión exclusiva del logo en sus boletas, dado que con ello no lograría la finalidad de informar y tampoco se encontró evidencia de la asistencia total de las 60.000 personas que ingresarían con esa boleta para que se cumpliera la finalidad de la administración con la aplicación de estos recursos. Situación que claramente pudo realizarse en coordinación con la Alcaldía Mayor y la ETB con las boletas suministradas a ellos en los otros contratos suscritos con el mismo contratista aplicando los principios de economía y la política de racionalización del gasto.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Por lo anterior, se evidencia que la administración incumple lo preceptuado en el DECRETO 4326 de noviembre 11 de 2011, Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 *“Que en virtud de lo previsto en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas podrán adelantar directa o indirectamente actividades de divulgación de sus programas y políticas, con el fin de dar cumplimiento a la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos, en un marco de austeridad en el gasto y reducción real de costos, acorde a criterios de efectividad, transparencia y objetividad”*.(Subrayado fuera de texto), y por ende un presunto incumplimiento de los deberes de todo servidor público consagrados en el artículo 34 numerales 1, 21 y 22 de la Ley 734 de 2002.

Es necesario precisar que los precios del mercado de un bien o servicio dependen de manera fundamental de las condiciones de modo, tiempo y lugar en que se va a ejecutar el contrato y/o a entregar el bien o servicio requerido. Por ende, si las condiciones cambian, el precio cambia, pero vemos claramente que las condiciones del contrato no cambiaron con respecto a las condiciones que tenía la ETB ESP, ya que los dos eventos conservaron las mismas condiciones de modo, tiempo y lugar.

Se evidencia entonces que no se da cumplimiento a lo establecido por el Consejo de Estado² y la Constitución Política de Colombia en los artículos 209, 339 y 341 según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones; debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales³.

Por otra parte, llama la atención al ente de control que la empresa de Telecomunicaciones de Bogotá ETB -ESP para el mismo evento, con la misma firma y por los mismos conceptos presente diferencias que se enuncian a continuación.

El valor del contrato suscrito con la EAAB fue por \$157 millones de los cuales \$101,7 millones más IVA, corresponde a producción (boletas, avisos y calcomanías internas) y el restante de \$33,6 Millones a activación de marca o

² Sentencias del 31 de Agosto de 2006 expediente 14287.

³ Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Tesis Doctoral. El contrato de concesión de servicios públicos. coherencia con los postulados del estado social y democrático de derecho en aras de su estructuración en función de los intereses públicos. Universidad Carlos III de Madrid. <http://hdl.handle.net/10016/8339>.



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

imagen corporativa de la empresa, en tanto que la ETB pagó la suma de \$525 millones, por publicitar a seis (6) entidades del Distrito dentro de la pista de hielo, lo que equivale a que por cada una estaba pagando la suma de \$87.5 millones

Respecto de los gastos de producción se presentan diferencias con respecto a los similares contratados por la ETB tal y como se ilustra a continuación:

**TABLA 1
COMPARATIVO PROPUESTAS PRESENTADAS POR
DIVERSIÓN CENTER A EAAB Y ETB**

CONCEPTO	ETB			EAAB			DIF/ vr. Unit.
	CANT.	VALOR TOTAL	Vr. UNIT.	CANT.	VALOR TOTAL	Vr. UNIT.	
Boletas (Vr. Percibido)	400.000	\$12.000.000.000	\$30.000	60.000	\$1.800.000.000	\$30.000	0
Boletas, costo de producción.	400.000	\$40.000.000	\$100	60.000	\$21.780.000	\$363	\$263
Avisos Internos	10	\$20.000.000	\$2.000.000	4	\$40.000.000	\$10.000.000	\$8.000.000
Calcomanías Internas	24	\$20.000.000	\$833.333	8	\$40.000.000	\$5.000.000	\$4.166.667

Fuente: Informe ETB, Propuesta DIVERSIÓN CENTER S.A. y Cálculos de la Contraloría.

Luego, no se explica porque la EAAB pagó por avisos y calcomanías internas un mayor valor que la ETB, sin ninguna justificación que ameritara dicho pago si las características físicas de las piezas eran las mismas, como se muestra:

**TABLA 2
SOBRECOSTOS DEL CONTRATO**

PRESTACION	COSTO UNITARIO DE PRODUCCION POR BENEFICIO			SOBRECOSTO TOTAL
	ETB	EAAB	SOBRECOSTO UNITARIO	
Avisos internos	\$ 2.000.000	\$10.000.000	\$8.000.000	\$32.000.000
Calcomanías internas	\$833.333	\$5.000.000	\$4.166.667	\$33.333.336
Boletas (costo de producción)	\$100	\$363	263	\$15.780.000
TOTAL				\$ 81.113.336

Fuente: Cálculos Contraloría con base en información suministrada por EAAB y ETB.

Como se refleja en el cuadro anterior, la EAAB, incurrió en un presunto sobrecosto de **\$81.113.336 (OCHENTA Y UN MILLONES CIENTO TRECE MIL TRESCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS M/CTE)**, generando un posible



“Por un control fiscal efectivo y transparente”

daño al patrimonio para el Distrito en cuantía de **\$133.026.670, (CIENTO TREINTA Y TRES MILLONES VEINTISEIS MIL SEISCIENTOS SETENTA PESOS M/CTE)** cancelados a la firma DIVERSION CENTER S.A., incluyendo el sobrecosto y los **\$33.564.828** pagados por activación de marca no requerida para los fines de la contratación suscrita y el IVA pagado por dicho concepto que equivale a **\$18.348.506**, trasgrediendo el Artículo 6º de la Ley 610 de 2002, los Artículos 6º, 7º Y 9º del Manual de Contratación de la EAAB y Ley 734 de 2002 artículo 48.

Análisis de la Respuesta

Respecto de la afirmación de la administración en su respuesta “...de manera que lo pagado por la EAAB está muy por debajo de una oferta comercial normal del mismo contratista para una pista de hielo en un escenario eminentemente comercial. Pues “, este ente de control se basó en los hechos acontecidos para el desarrollo del contrato, en los cuales el lugar del evento era la Plaza de Todos, que claramente no era un escenario comercial ni en las condiciones que la administración lo compara; esta auditoría no podía comparar situaciones en escenarios, condiciones ni características diferentes, por lo cual realizó la comparación de costos del mismo evento para empresas públicas con las mismas características de los productos, sin referencias comerciales diferentes o externas, y con las evidencias que se tenían de los otros procesos de auditoría que se habían realizado con el mismo objeto y otras entidades distritales.

Por lo anterior, la comparación de precios de los eventos citados por la administración, no es pertinente por cuanto las características particulares de tiempo, modo y lugar de los eventos son disímiles.

Frente a lo indicado por la administración con referencia a los valores tenidos en cuenta para el cálculo de los posibles mayores valores pagados en la ejecución del contrato, la fuente de los mismos son todos los documentos y soportes que hacen parte del expediente del contrato en sus fases precontractuales y contractuales, así como la documentación soporte del evento de las actuaciones realizadas y suscritas por los otros sujetos de control que participaron en el mismo. Independientemente, que en los documentos del contrato también exista un soporte con el valor global contratado, que corresponde al valor agregado calculado de los costos individuales de cada



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

producto con las cantidades contratadas, cifras que se encuentran discriminadas de manera redundante en diferentes soportes del contrato, y que permitieron individualizar por cada tipo de elemento contratado el valor correspondiente, que en suma genera el mayor valor indicado en el hallazgo.

Por lo anterior, la respuesta de la administración no desvirtúa el hallazgo, confirmándolo con las incidencias identificadas.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ANEXO. CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS

TIPO DE OBSERVACION	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVOS	3	N.A.	2.2.1, 2.2.2, 2.2.3
CON INCIDENCIA FISCAL	1	\$133.026.670	2.2.3
CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA	3	N.A.	2.2.1, 2.2.2, 2.2.3
CON INCIDENCIA PENAL	0	N.A.	N.A.

N.A.: No aplica.