



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*“Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos”*

# Informe Final de Auditoría de Desempeño

Código de Auditoría No. 50  
25 de marzo de 2021



Pacto Global  
Red Colombia





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

## INFORME FINAL DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE - SDA

EVALUACIÓN A LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS AMBIENTALES EN LA  
SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE-SDA, VIGENCIA 2020.

CÓDIGO DE AUDITORÍA N° 50

Período Auditado Vigencia 2020

PAD 2021

DIRECCIÓN SECTORIAL HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá, D.C., marzo de 2021



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

Andrés Castro Franco  
Contralor de Bogotá, D.C.

Patricia Duque Cruz  
Contralora Auxiliar

José Rafael Tercero Sanmiguel Roldán  
Director Sectorial Hábitat y Ambiente

Fabiola Alexandra Mosquera Murcia  
Subdirectora de Fiscalización Ambiente

Daniza Magnolia Triana Clavijo  
Asesora

Equipo de Auditoría:

Miguel Núñez Torres	Gerente 039-01
Alfonso Pedraza Pinzón	Profesional Especializado 222-07
Pedro Antonio Ramírez Ochoa	Profesional Especializado 222-07
Alexander Chinome Soto	Profesional Especializado 222-07
Jorge Yive Marín Cárdenas	Profesional Especializado 222-05
Eunice Giraldo Carmona	Profesional Especializado 222-05 (E)
Andrés Sánchez Castiblanco	Profesional Universitario 219-03 (E)

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. CARTA DE CONCLUSIONES .....</b>	<b>5</b>
<b>2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA .....</b>	<b>11</b>
<b>3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>18</b>
3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO .....	18
3.2. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO .....	19
3.3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA .....	19
3.3.1. Planes, Programas y Proyectos .....	19
3.3.1.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por ineficacia en la planeación, estructuración y ejecución de los recursos programados para los Proyectos de Inversión 7769, 7814 y 7816, que incluye el Centro de Protección y Bienestar Animal - Casa Ecológica de los Animales, durante la vigencia 2020. ....</i>	<i>27</i>
3.3.2. Gestión Ambiental - Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA .....	39
3.3.3. Gestión Contractual. ....	44
3.3.3.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en las actividades de supervisión, publicidad y calidad de la información de la gestión contractual, que a título enunciativo comprende los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales 20202166, 20202251, así como el Contrato Interadministrativo 20201872. ....</i>	<i>44</i>
3.3.3.2. <i>Hallazgo administrativo por la inadecuada estructura del análisis del sector relativo al objeto del proceso de contratación, en los contratos de prestación de servicios profesionales. ....</i>	<i>54</i>
<b>4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO .....</b>	<b>65</b>



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

### CÓDIGO DE AUDITORÍA N° 50

Bogotá, D.C.

Doctora

**CAROLINA URRUTIA VÁSQUEZ**

Secretaria de Ambiente de Bogotá, D.C.

Secretaría Distrital de Ambiente - SDA

Avenida Caracas N° 54 - 38

Código Postal: 110231324

Bogotá, D.C.

Ref: Carta de Conclusiones Auditoría de Desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, subrogados por los artículos 1° y 4° del Acto Legislativo N° 04 del 18-09-2019, respectivamente; el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, modificadas por el Decreto Ley N° 403 de 2020, practicó auditoría de desempeño a la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, vigencia 2020, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la ejecución de proyectos ambientales, vigencia 2020.

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

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la actividad auditada y el cumplimiento de las disposiciones legales; la evaluación del sistema de control fiscal interno, los

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

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

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión en la ejecución de proyectos ambientales, vigencia 2020, no cumple los principios evaluados de eficacia, eficiencia y economía, a los cuales no se ajustó, teniendo en cuenta los hallazgos formulados.

Ante todo es necesario precisar que persiste la inadecuada publicación de los actos y documentos de los procesos de contratación en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP, de manera que no se suben con oportunidad actos tan relevantes como los informes de supervisión, los soportes de ejecución, las autorizaciones y soportes de pago, entre otros.

Pero paralelamente se publican documentos sujetos a reserva y que no pueden ser materia de publicidad, que aun cuando son determinantes dentro del proceso de contratación e inexorablemente deben ser verificados por la entidad, no pueden incluirse en la plataforma pública de acceso abierto para quien la consulte. Es decir que se presentan inconsistencias por actos que deben estar publicados y no se suben al portal transaccional, en tanto que en otros casos se incorporan en el sistema documentos que no pueden ser materia de publicidad, por encontrarse sujetos a reserva.

Además de no publicar dentro de los tiempos previstos en el respectivo reglamento, los actos de los procesos de contratación, que fueron tramitados en el portal transaccional del SECOP II, no se refleja en varios casos la fecha del respectivo registro presupuestal, ni del inicial ni de la adición, ni soportes de ello, ni de los entregables exigidos a los contratistas, lo cual ha dificultado el normal desarrollo del ejercicio auditor.

Con todo, debe tenerse en cuenta el Hallazgo 3.1.2.1 formulado sobre esa misma materia, en la Auditoría de Regularidad a la SDA, PAD 2020, Código 60, vigencia auditada 2018, frente a lo cual este organismo de control fiscal verificará las acciones de mejora establecidas por la SDA, una vez sean implementadas, frente al manejo del SECOP, las cuales deben eliminar la causa de esos hallazgos y ser efectivas, para que se materialice su cumplimiento y la situación detectada no se siga presentando.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

De otra parte cabe señalar que la presente auditoría inició y se desarrolló, en vigencia de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, lo cual implicó la continuidad de medidas especiales, que venían operando en el Distrito Capital desde el 20 de marzo de 2020, de modo que en el marco del ejercicio auditor la situación se extendió, principalmente con fundamento en la siguiente normativa:

- Decreto Distrital No. 193 del 26-08-2020 (se adoptaron medidas para mitigar el impacto social y económico causado por la pandemia de Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID -19) en el período transitorio de nueva realidad, y en el artículo 7 se dispuso lo siguiente: *"TELETRABAJO Y TRABAJO EN CASA. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, todas las entidades del sector público y privado deberán implementar mecanismos para que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares en los términos previstos en el presente decreto."*)
- Circular Interna N° 024 del 27-08-2020 de la Contraloría de Bogotá, D.C., donde se estableció, entre varios aspectos, la continuidad de la priorización de las modalidades de teletrabajo y trabajo domiciliario, frente a los lineamientos nacionales y distritales relacionados con la nueva etapa, en la emergencia ocasionada por la evolución del COVID-19, a partir del 1° de septiembre de 2020.
- El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución número 2230 del 27 de noviembre de 2020, prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, prorrogada por las Resoluciones 844 del 26 de mayo de 2020 y 1462 del 25 de agosto de 2020, hasta el 28 de febrero de 2021.
- Decreto Nacional número 039 del 14-01-2021, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19, y el mantenimiento del orden público, y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable. En el artículo 9 se dispuso lo siguiente: *"Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares."*
- El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución número 00222 del 25 de febrero de 2021, prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, hasta el 31 de mayo de 2021.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

- Circular Interna 004 del 04-03-2021 de la Contraloría de Bogotá, D.C., donde se estableció, entre varios aspectos, la continuidad de la priorización de las modalidades de teletrabajo y trabajo en casa, frente a la mitigación y manejo del COVID-19.

Ello implicó que en el desarrollo de la auditoría se adelantaran distintas actividades a través de herramientas tecnológicas, con base en la información allegada y la interacción virtual con el sujeto de control, para efectos del flujo comunicacional correspondiente.

Con ocasión de las circunstancias descritas, en varios componentes de la auditoría no resultaba procedente realizar verificaciones en campo o visitas administrativas, en atención a medidas especiales de bio seguridad y la observancia de la normativa correspondiente, frente a lo cual se entiende que el informe de auditoría se expide, sin perjuicio de situaciones específicas que frente a determinadas configuraciones y actividades desplegadas por la SDA en el marco de la vigencia auditada, puedan en el futuro identificarse, en desarrollo de la permanente vigilancia y control que lleva a cabo la Contraloría de Bogotá, D.C.

Se tiene entonces, que en el desarrollo del presente ejercicio auditor dentro del contexto de la gestión evaluada, respecto de los planes, programas y proyectos, se identificaron debilidades en su eficiencia y eficacia, fundamentalmente frente a las medidas necesarias para el desarrollo de las actividades previstas en el marco de la consolidación de los proyectos y las metas, así como en la planeación, estructuración y ejecución de los recursos programados para los Proyectos de Inversión Ambientales 7769, 7814 y 7816, durante la vigencia 2020, frente a los componentes esenciales del ambiente Hídrico, Florístico, Faunístico, Atmosférico y Geosférico, según el ámbito correspondiente.

Precisamente la SDA dentro del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA, inscribió los Proyectos de Inversión 7769 y 7814.

Las metas de los diferentes proyectos de inversión ambientales evaluados, presentaron baja ejecución de giros y elevado porcentaje de reservas; la entidad compromete los recursos, postergando su ejecución para la siguiente vigencia, en un escenario complejo para materializar con oportunidad y eficacia la atención de las necesidades públicas, a través de los objetivos misionales programados, respecto de lo cual se formuló un hallazgo que refleja lo expuesto.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

Dentro de ese contexto, se estableció la situación descrita en precedencia, frente al Proyecto de Inversión 7769 - PACA y el Proyecto de Inversión 7814 - PACA, con un impacto negativo para la oportuna atención de las necesidades públicas que los fundamentan dentro de la respectiva vigencia auditada.

En relación con la Gestión Contractual y su eficacia y economía, si bien de manera general se cumplen requisitos formales previstos en el respectivo marco normativo, se presentan deficiencias en las actividades de supervisión, publicidad y calidad de la información, así como debilidades en la planeación de los procesos de contratación, como lo relacionado con la estructura del análisis del sector relativo al objeto del proceso de contratación, lo cual generó la formulación de dos hallazgos en ese factor.

Con ocasión del ejercicio auditor, se configuraron entonces tres hallazgos, como se detalla en el capítulo de Resultados de la Auditoría del informe, al igual que en el Cuadro Consolidado de Hallazgos contenido en la parte final del mismo.

Igualmente, en el capítulo de Resultados de la Auditoría del informe, se incluye el concepto sobre el control fiscal interno para el asunto auditado.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 78 y siguientes del Decreto Ley N° 403 del 16-03-2020.

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



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

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

Atentamente,

**JOSÉ RAFAEL TERCERO SANMIGUEL ROLDÁN**  
Director Técnico Sector Hábitat y Ambiente

Revisó: Fabiola Alexandra Mosquera Murcia - Subdirectora de Fiscalización Ambiente  
Miguel Núñez Torres - Gerente 039 - 01  
Elaboró: Equipo Auditor



## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

Teniendo en cuenta la estructura de la presente auditoría de desempeño, se determinó evaluar la gestión de la SDA en relación con las metas programadas, en el contexto de los proyectos ambientales vigencia 2020, con el fin de establecer si se ajustó a los principios de eficacia, eficiencia y economía, frente a los recursos públicos puestos a disposición de la entidad en cumplimiento de los objetivos misionales.

- Planes, programas y proyectos:

En el marco de la ejecución del Plan de Desarrollo del Distrito Capital 2020-2024, 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI', la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA dispuso para la vigencia 2020 una apropiación inicial para inversión por valor de \$58.500.070.306, de los cuales se ejecutaron \$53.248.599.657, que corresponden al 91.02% del presupuesto disponible, con giro del 39.52%, que corresponde a \$23.117.850.653, distribuidos para el desarrollo de 20 proyectos de inversión, programados así:

**Cuadro N° 1: Ejecución Presupuestal Proyectos de Inversión Plan de Desarrollo 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI' - SDA - 2020**

Valores en pesos

PROYECTO	PRESUPUESTO INICIAL	APROPIACIÓN DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS ACUMULADOS	% DE EJECUCIÓN PRESUPUE.	GIROS ACUMULADOS	% DE EJECUCIÓN DE GIROS	% PART. PRESU. DISPO.
7657. Transformación cultural ambiental a partir de estrategias de educación, participación y comunicación en Bogotá.	0.00	2.670.768.800	2.667.463.709	99.88	1.953.314.512	73.14	4.57
7780. Aportes de visión ambiental a la construcción del territorio rural distrital en Bogotá.	0.00	782.804.445	782.804.445	100.0	498.706.373	63.71	1.34
7794. Fortalecimiento de la gestión ambiental sectorial, el ecourbanismo y cambio climático en el D.C. Bogotá.	0.00	2.520.913.490	2.444.467.440	96.97	1.650.914.867	65.49	4.31
7769. Implementación de intervenciones para la restauración y mantenimiento de áreas de la estructura ecológica principal, cerros orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá.	0.00	3.537.554.981	2.277.977.002	64.39	675.702.343	19.10	6.05



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

PROYECTO	PRESUPUESTO INICIAL	APROPIACIÓN DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS ACUMULADOS	% DE EJECUCIÓN PRESUPUE.	GIROS ACUMULADOS	% DE EJECUCIÓN DE GIROS	% PART. PRESU. DISPO.
7811. Implementación de estrategias integrales que conlleven a la conservación de áreas con alto valor ecosistémico en Bogotá.	0.00	1.228.465.666	906.927.687	73.83	420.538.953	34.23	2.10
7814. Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá.	0.00	6.955.401.334	6.178.208.433	88.83	2.252.188.017	32.38	11.89
7743. Control, evaluación y seguimiento a predios de sitios contaminados, suelos degradados y pasivos ambientales para el diagnóstico de las condiciones del suelo y el acuífero somero en Bogotá.	0.00	1.272.160.000	1.247.450.300	98.06	807.107.167	63.44	2.17
7710. Control a los factores de deterioro del arbolado urbano y la flora en Bogotá.	0.00	2.410.000.000	2.398.540.480	99.52	1.674.523.341	69.48	4.12
7711. Control a los factores de deterioro del recurso fauna silvestre en Bogotá.	0.00	1.050.000.000	1.040.143.567	99.06	800.672.981	76.25	1.79
7778. Control a los factores de deterioro de calidad del aire, acústica y visual del distrito capital. Bogotá.	0.00	4.935.454.528	4.588.924.316	92.98	2.792.462.870	56.58	8.44
7789. Diseño e implementación de un programa de monitoreo, evaluación, control y seguimiento sobre el recurso hídrico del distrito capital Bogotá.	0.00	3.756.930.000	3.311.196.530	88.14	1.215.322.202	32.35	6.42
7702. Control, evaluación, seguimiento y promoción a la cadena de gestión de residuos Bogotá.	0.00	3.100.351.062	3.057.415.113	98.62	1.822.184.863	58.77	5.30
7805. Fortalecimiento de la planeación ambiental para la sostenibilidad ambiental distrital y regional Bogotá.	0.00	1.850.721.000	1.840.939.780	99.47	1.291.051.311	69.76	3.16
7725. Fortalecimiento al análisis de información transversal de la SDA a través del centro de información y modelamiento ambiental de Bogotá - CIMAB Bogotá.	0.00	911.000.000	824.933.286	90.55	164.490.034	18.06	1.56
7804. Fortalecimiento de la gestión de información ambiental priorizada de la SDA Bogotá.	0.00	3.531.650.000	3.356.203.598	95.03	562.931.572	15.94	6.04
7699. Implementación de acciones para la obtención de mejores	0.00	1.670.000.000	1.595.564.433	95.54	967.082.009	57.91	2.85



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

PROYECTO	PRESUPUESTO INICIAL	APROPIACIÓN DISPONIBLE	TOTAL COMPROMISOS ACUMULADOS	% DE EJECUCIÓN PRESUPUE.	GIROS ACUMULADOS	% DE EJECUCIÓN DE GIROS	% PART. PRESU. DISPO.
resultados de gestión y desempeño institucional, de la Secretaría Distrital de Ambiente Bogotá.							
7806. Fortalecimiento jurídico de la Secretaría Distrital de Ambiente Bogotá.	0.00	900.000.000	891.530.700	99.06	561.949.566	62.44	1.54
7816. Construcción de espacios de calidad para el sector ambiental Bogotá.	0.00	12.631.000.000	11.235.201.532	88.95	2.199.058.005	17.41	21.59
7817. Fortalecimiento y capacidad institucional de la Secretaría Distrital de Ambiente Bogotá.	0.00	1.075.000.000	928.915.199	86.41	96.669.934	8.99	1.84
7820. Fortalecimiento del trámite sancionatorio ambiental en el marco de la función de vigilancia y control de la Secretaría Distrital de Ambiente en Bogotá.	0.00	1.709.895.000	1.673.792.107	97.89	710.979.733	41.58	2.92
<b>TOTAL</b>	<b>0.00</b>	<b>58.500.070.306</b>	<b>53.248.599.657</b>	<b>91.02</b>	<b>23.117.850.653</b>	<b>39.52</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión – SDA. PREDIS Vigencia 2020. SEGPLAN SDA - vigencia 2020 - 2024.

De acuerdo con lo anterior, la mayor asignación de recursos correspondió al proyecto de inversión No. 7816, "Construcción de espacios de calidad para el sector ambiental Bogotá", con \$12.631.000.000, el 21.59% del total del presupuesto disponible para inversión de la SDA para esa vigencia.

El segundo proyecto en asignación de presupuesto, fue el No. 7814, "Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá", con \$6.955.401.334, que correspondió al 8.14% del total de la apropiación inicial para inversión de la SDA, de los cuales, durante la vigencia auditada, se comprometieron \$6.178.208.433, que corresponden al 88.83%, con giros de \$2.252.188.017, equivalentes al 11.89% del presupuesto asignado.

El proyecto que presentó el menor porcentaje de asignación de recursos, correspondió al No. 7780, "Aportes de visión ambiental a la construcción del territorio rural distrital en Bogotá.", con un presupuesto disponible de \$782.804.445, de los cuales se comprometieron recursos por valor de \$782.804.445, que equivalen al 100.00%, del valor asignado, con giro del 63.71%, que corresponde a \$498.706.373 de los recursos disponibles.

Para determinar la muestra en este factor, se dio cumplimiento a la Circular 027 del 12 de noviembre de 2020 de la Contraloría de Bogotá, D.C., en virtud de lo cual se



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

estableció la pertinencia de evaluar los proyectos de inversión 7769, 7814 y 7816 del Plan de Desarrollo del Distrito Capital 2020-2024, 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI', dos de los cuales integran metas del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA, como el proyecto 7769 con las metas 1, 2, 3 y 4, y el proyecto 7814 con las metas 1 y 3.

Entonces, de un universo de 20 proyectos, se seleccionaron 3, con las metas que se circunscriben al alcance de la presente auditoría, como a continuación se establece:

**Cuadro N° 2: Muestra Evaluación Planes, Programas y Proyectos Ambientales**

Valores en pesos

NÚMERO Y PROYECTO	META	PRESUPUESTO DISPONIBLE	COMPROMISOS ACUMULADOS	% DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	GIROS ACUMULADOS	% EJECUCIÓN DE GIROS / PTO DISPONIBLE
7769. Implementación de intervenciones para la restauración y mantenimiento de áreas de la estructura ecológica principal, cerros orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá.	1. Alcanzar 75 por ciento de cumplimiento del plan de manejo de la franja de adecuación de los cerros orientales en lo que corresponde a la SDA.	1.985.716.202	835.562.923	42.07	191.031.921	9.62
	2. Restaurar, rehabilitar o recuperar 370 hectáreas degradadas en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos.	588.967.593	543.446.593	92.27	157.555.092	26.75
	3. Mantener 590 hectáreas priorizadas en proceso de recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental.	817.531.593	755.491.393	92.41	273.400.270	33.44
	4. Implementar y efectuar el seguimiento a 4 proyectos de conectividad ecológica para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el corredor ecológico regional paramos Chingaza-Sumapaz; corredores cuenca alta, cerros orientales, Van Der Hammen	144.912.593	143.476.093	99.00	53.715.060	37.06
7814. Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá.	1. Administrar y manejar o gestionar 19 áreas protegidas y de interés ambiental Priorizadas.	6.198.940.334	5.434.616.433	87.67	1.721.702.816	27.77
	2. Generar 48 documentos técnicos para la toma de decisiones relacionados con el manejo de la EEP.	597.226.000	587.239.000	98.33	406.210.733	68.01
	3. Implementar 1 programa de monitoreo, evaluación y	159.235.000	156.353.000	98.19	124.274.468	78.04



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

NÚMERO Y PROYECTO	META	PRESUPUESTO DISPONIBLE	COMPROMISOS ACUMULADOS	% DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	GIROS ACUMULADOS	% EJECUCIÓN DE GIROS / PTO DISPONIBLE
	seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencia ciudadanas.					
7816. Construcción de espacios de calidad para el Sector Ambiental Bogotá.	1. Construir 32% Del centro de Protección y Bienestar Animal - Casa Ecológica de los Animales	11.308.000.000	9.964.964.565	88.12	1.646.718.556	14.56
	2. Construir y dotar 6% Del Centro de Recepción y Rehabilitación de Flora y Fauna Silvestre.	1.123.000.000	1.075.511.046	95.77	552.339.449	49.18
	3. Construir 1 obra nueva de infraestructura	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	4. Realizar 100% Del mantenimiento de la Infraestructura Ambiental priorizada.	200.000.000	194.725.921	97.36	0.00	0.00
	5. Realizar 100% De las adecuaciones y reparaciones locativas de la Infraestructura Ambiental priorizada.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión - SDA. PREDIS Vigencia 2020. SEGPLAN - SDA vigencia 2020 - 2024. Oficio de la SDA 2021EE21702 del 04-02-2021. Consolidado Equipo Auditor.

- Gestión contractual:

En la vigencia auditada, para el desarrollo del proyecto 7769, la entidad suscribió 56 contratos por un valor de \$1.392.652.815; para el proyecto 7814, el sujeto de vigilancia y control celebró 84 contratos por la suma de \$3.974.598.019; y para el proyecto 7816, la entidad suscribió 2 contratos por una suma de \$40.412.000. Por lo tanto, el valor total de los contratos celebrados para dar cumplimiento a las metas de estos proyectos de inversión, ascendió a \$5.407.662.834.

De los contratos celebrados por la SDA para ejecutar las metas de los referidos proyectos de inversión, se seleccionaron 24 para la respectiva evaluación, por valor de \$3.148.389.019, que representan el 58%.

**Cuadro N° 3: Muestra Evaluación Gestión Contractual**

Valores en pesos

N° Contrato	N° Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor
20202237	7769	Servicios profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LOS PROYECTOS DE DISEÑO, ADECUACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA EN LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ Y LA FRANJA DE ADECUACIÓN	25.832.000
20201934	7769	Servicios profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LA PLANEACIÓN Y EL SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES RELACIONADAS CON LA ADECUACIÓN DE CANTERAS PARA EL DISFRUTE CIUDADANO DE LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA BOSQUE ORIENTAL DE BOGOTÁ Y LA FRANJA DE ADECUACIÓN	25.832.000



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

N° Contrato	N° Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor
20201980	7769	Servicios profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA EJECUTAR EL PLAN DE ACCIÓN DE RESTAURACION, REHABILITACION O RECUPERACION DE HECTAREAS DE NUEVAS ÁREAS, EFECTUAR EL MANTENIMIENTO DE LAS EXISTENTES Y PRODUCIR MATERIAL VEGETAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS PLAN DE DESARROLLO	29.068.000
20202219	7769	Servicios profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA COORDINAR LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DESTINADO A RESTAURAR, REHABILITAR O RECUPERAR NUEVAS HECTÁREAS EN ÁREAS PROTEGIDAS Y OTRAS DE INTERÉS AMBIENTAL EN LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL DE BOGOTÁ D.C.	25.832.000
20201549	7769	Servicios profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA FORMULAR Y COORDINAR LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN PARA LA PROPAGACIÓN, PRODUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE MATERIAL VEGETAL E INFRAESTRUCTURA EN LOS VIVEROS DE LA SDA	29.068.000
20201983	7769	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES DE APOYO EN LAS ACTIVIDADES PARA RESTAURAR, REHABILITAR O RECUPERAR NUEVAS HECTAREAS Y EFECTUAR SU MANTENIMIENTO	22.000.000
20202166	7769	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA FORMULAR EL DISEÑO, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE CUATRO CORREDORES DE CONECTIVIDAD ECOLÓGICA EN BOGOTÁ D.C.	29.068.000
20202251	7769	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA EL APOYO TÉCNICO EN ASPECTOS BIÓTICOS PARA EL DESARROLLO DE CORREDORES DE CONECTIVIDAD ECOLÓGICA URBANO-RURAL EN BOGOTÁ D.C.	29.068.000
20201872	7814	Contrato Interadministrativo	CONTRATAR EL MANTENIMIENTO INTEGRAL EN PARQUES ECOLÓGICOS DISTRITALES Y OTRAS ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL	2.499.805.019
20202054	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA REALIZAR EL APOYO AL DISEÑO, CONSTRUCCIÓN EJECUCIÓN DE OBRAS CIVILES Y DE INFRAESTRUCTURA DESDE EL COMPONENTE TÉCNICO, ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO A DESARROLLAR EN LAS ÁREAS PROTEGIDAS Y DE INTERÉS AMBIENTAL A CARGO DE LA SDA.	36.584.000
20201436	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES DE ACOMPAÑAMIENTO, APOYO JURIDICO Y ADMINISTRATIVO EN EL PROCESO CONTRACTUAL EN EL DESARROLLO DE LA CONSOLIDACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS Y OTRAS DE INTERÉS AMBIENTAL	34.080.000
20201732	7814		PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LA EJECUCIÓN DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS AMBIENTALES DESDE EL PUNTO DE VISTA TÉCNICO EN EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL	34.080.000
20201829	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA ORIENTAR Y COORDINAR LA PLANIFICACIÓN, EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DESARROLLADA EN LOS PARQUES ECOLÓGICOS DISTRITALES DE MONTAÑA Y ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL, ADMINISTRADAS POR LA SDA.	29.068.000
20202028	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES APOYANDO LAS ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ASIGNADOS A LA SUBDIRECCIÓN DE ECOSISTEMAS Y RURALIDAD	29.068.000
20201469	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR SERVICIOS PROFESIONALES PARA APOYAR LA FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS AMBIENTALES PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL DEL DISTRITO CAPITAL	46.604.000
20202160	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA IMPLEMENTAR LOS PLANES, PROYECTOS E INSTRUMENTOS ORIENTADOS AL FORTALECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL	29.068.000
20201561	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA ASESORAR JURÍDICAMENTE EL DESARROLLO DE CONCEPTOS Y ACCIONES ORIENTADAS AL CUMPLIMIENTO DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS ASIGNADOS A LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL, RELACIONADOS CON LAS ÁREAS PROTEGIDAS, LA FRANJA DE ADECUACIÓN Y LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL DEL DISTRITO CAPITAL	29.068.000
20202220	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN LA COORDINACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO A DOCUMENTOS, LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y ACCIONES EN TEMAS RELACIONADOS CON LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL.	29.068.000
20201957	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN LA ELABORACION, IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE INSUMOS TÉCNICOS RELACIONADOS CON LOS COMPONENTES HIDROLÓGICO E HIDRÁULICO, DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL	25.832.000
20202056	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN LA ELABORACION, IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE INSUMOS TÉCNICOS RELACIONADOS CON EL COMPONENTE GEOLÓGICO, GEOMORFOLÓGICO Y SUELOS, DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL	25.832.000
20201781	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA COORDINAR Y ORIENTAR EL PROGRAMA DE MONITOREO, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD Y SUS TENSIONANTES.	29.068.000
20201734	7814	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA LA EJECUCIÓN DE ACTIVIDADES RELACIONADAS CON EL ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DE LA MASTOFAUNA EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE MONITOREO, EVALUACION Y SEGUIMIENTO DE LA BIODIVERSIDAD.	14.984.000





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

N° Contrato	N° Proyecto Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor
20201112	7816	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES PARA REALIZAR EL SEGUIMIENTO Y REPORTE DEL AVANCE FISICO Y PRESUPUESTAL EN EL MARCO DEL DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PROTECCION Y BIENESTAR ANIMAL.	30.690.000
20202438	7816	Servicios Profesionales	PRESTAR LOS SERVICIOS PROFESIONALES EN EL SEGUIMIENTO AL COMPONENTE ARQUEOLÓGICO EN LA FASE CONSTRUCTIVA DE LA CASA ECOLÓGICA DE LOS ANIMALES	9.722.000

Fuente: Oficio SDA 2020EE240849 del 30-12-2020. SIVICOF. SECOP - Consolidado Equipo Auditor



### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1 CONCEPTO DEL CONTROL FISCAL INTERNO

En relación con la calidad y eficiencia del sistema del control fiscal interno frente al tema auditado, aunque existen mecanismos para la protección de los recursos públicos y la gestión institucional, se establecieron debilidades especialmente en los controles e instrumentos para la materialización de las metas previstas en los planes, programas y proyectos, que demanda importantes seguimientos para su cumplimiento, como quiera que hubo metas de los diferentes proyectos de inversión que presentaron baja ejecución de giros y elevado porcentaje de reservas, lo que no permite consolidar con oportunidad los propósitos programados en beneficio de la ciudadanía.

Igualmente, como se señaló en la carta de conclusiones de esta auditoría, no están siendo efectivos los mecanismos, controles e instrumentos frente a la publicidad de los procesos de contratación que debe surtirse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP, cuya mejora se impone materializar por parte del sujeto de vigilancia y control fiscal, especialmente con ocasión del Hallazgo 3.1.2.1 formulado sobre esa materia recurrente, en la Auditoría de Regularidad a la SDA, PAD 2020, Código 60, vigencia auditada 2018.

Los controles en materia de contratación no han tenido entonces la suficiente eficacia dentro de ese ámbito de actuación, teniendo en cuenta también las inconsistencias establecidas en la calidad de la información, así como en el cumplimiento de requisitos que la normativa prevé para las distintas modalidades de selección, como la contratación directa.

Es del caso señalar además, en el ámbito del sistema del control fiscal interno y la materialización de la misionalidad institucional, que la entidad ha recurrido de manera importante desde hace varios años a contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para el desarrollo de sus actividades.

La anterior situación se sigue evidenciando, sin que se ajuste la planta de personal a efectos de la respectiva funcionalidad, de modo que se acude permanentemente a los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, lo cual no solo genera dificultades en la continuidad y consolidación de las políticas y actividades institucionales, sino que puede configurar una situación de riesgo al utilizar recurrentemente una modalidad de contratación de carácter excepcional,



con las implicaciones propias de una estructura de administración en tales condiciones.

### 3.2. SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO

En relación con el plan de mejoramiento, se identificaron 4 acciones de mejora con fecha de terminación consolidada en la vigencia 2020, correspondientes a 2 hallazgos (3.3.2 y 3.3.3) formulados en su momento en el marco de la Auditoría de Desempeño, Código 33, PAD 2019, que por su naturaleza demandan unas actuaciones especiales de verificación que resulta procedente adelantar a través de la Auditoría de Regularidad a la vigencia 2020, donde se evalúe integralmente el Plan de Mejora con los demás factores que corresponde, por lo cual y en atención a la estructura de la presente auditoría de Desempeño, se incluirán dentro del contexto descrito en la evaluación de todo el Plan de Mejoramiento que impone la auditoría de regularidad.

### 3.3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA PRACTICADA

#### 3.3.1. Planes, Programas y Proyectos

Como se indicó en el Capítulo de 'Alcance y Muestra de Auditoría' del presente informe, los proyectos y metas seleccionados para la respectiva evaluación, fueron los siguientes:

**Cuadro N° 4: Proyectos y Metas materia de Evaluación**

N° Proyecto	Proyecto Inversión	Meta	Descripción meta Proyecto Inversión
7769	Implementación de intervenciones para la restauración y mantenimiento de áreas de la Estructura Ecológica Principal, Cerros Orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá.	1	Alcanzar 75 por ciento de cumplimiento del Plan de Manejo de La Franja de Adecuación de los Cerros Orientales en lo que corresponde a la SDA.
		2	Restaurar, rehabilitar o recuperar 370 hectáreas degradadas en la Estructura Ecológica Principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos.
		3	Mantener 590 hectáreas prioritizadas en proceso de recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la Estructura Ecológica Principal y áreas de interés ambiental.
		4	Implementar y efectuar el seguimiento a 4 proyectos de conectividad ecológica para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el Corredor Ecológico Regional Páramos Chingaza-Sumapaz, Corredores Cuenca Alta, Cerros Orientales, Van Der Hammen, Torca, Corredor Cerros y El Virrey, y Corredores Suba - Conejera (Urbano - Rural).
7814	Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá.	1	Administrar y manejar o gestionar 19 áreas protegidas y de interés ambiental prioritizadas
		2	Generar 48 documentos técnicos para la toma de decisiones relacionados con el manejo de la EEP.
		3	Implementar 1 programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencia ciudadanas
7816	Construcción de espacios de calidad para el Sector Ambiental Bogotá.	1	Construir 32 por ciento del Centro de Protección y Bienestar Animal - Casa Ecológica de Los Animales.
		2	Construir y dotar 6 por ciento del Centro de Recepción y Rehabilitación de Flora y Fauna Silvestre.
		3	Construir 1 obra nueva de infraestructura
		4	Realizar 100 por ciento del mantenimiento de la infraestructura ambiental prioritizada
		5	Realizar 100 por ciento de las adecuaciones y reparaciones locativas de la infraestructura ambiental prioritizada



Fuente: Plan de Acción 2020-2024 SDA. SEGPLAN - SDA vigencia 2020 - 2024. Consolidado Equipo Auditor.

- **Proyecto de inversión No. 7769**, "Implementación de intervenciones para la restauración y mantenimiento de áreas de la Estructura Ecológica Principal, Cerros Orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá."

El objetivo del proyecto es: "Implementar intervenciones para la restauración y mantenimiento ecológico en la estructura ecológica principal, la franja de adecuación de los cerros orientales y otras áreas de interés ambiental en el D.C."

**Cuadro N° 5: Ejecución Física y Presupuestal Proyecto No. 7769 - SDA - 2020**

Valores en pesos

PROYECTO	METAS	CUMPLIMIENTO FÍSICO METAS			EJECUCIÓN PRESUPUESTO				
		PROGRAMADO	EJECUTADO	%	PROGRAMADO	EJECUTADO	%	GIROS	% GIROS / PTO DISPONIBLE
7769. Implementación de intervenciones para la restauración y mantenimiento de áreas de la estructura ecológica principal, cerros orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá	1. Alcanzar 75 por ciento de cumplimiento del plan de manejo de la franja de adecuación de los cerros orientales en lo que corresponde a la SDA.	46.00	45.92	99.83	1.985.716.202	835.562.923	42.07	191.031.921	9.62
	2. Restaurar, rehabilitar o recuperar 370 hectáreas degradadas en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos.	5.00	5.49	109.80	588.967.593	543.446.593	92.27	157.555.092	26.75
	3. Mantener 590 hectáreas prioritizadas en proceso de recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental.	54.00	5.24	9.70	817.531.593	755.491.393	92.41	273.400.270	33.44
	4. Implementar y efectuar el seguimiento a 4 proyectos de conectividad ecológica para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el corredor ecológico regional páramos	0.27	0.26	96.30	144.912.593	143.476.093	99.00	53.715.060	37.06



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

PROYECTO	METAS	CUMPLIMIENTO FÍSICO METAS			EJECUCIÓN PRESUPUESTO				
		PROGRAMADO	EJECUTADO	%	PROGRAMADO	EJECUTADO	%	GIROS	% GIROS / PTO DISPONIBLE
	Chingaza Sumapaz; corredores cuenca alta, cerros orientales, Van Der Hammen								
<b>TOTAL</b>					<b>3.537.554.981</b>	<b>2.277.977.002</b>	<b>64.40</b>	<b>675.702.343</b>	<b>19.10</b>

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión - SDA - PREDIS Vigencia 2020. SEGPLAN - SDA - vigencia 2020 - 2024.

Como se aprecia en el cuadro anterior, el nivel de ejecución de este proyecto de inversión fue bajo. De un presupuesto disponible de \$3.537.554.981, se comprometieron recursos por valor de \$2.277.977.002, el 64.40% del presupuesto programado, de los cuales solo se giraron \$675.702.343, el 19.10% de los recursos disponibles.

Se establece un retraso en la ejecución efectiva de los recursos, quedando pendientes de pago \$1.602.274.659 para la siguiente vigencia, lo que implica que los bienes y servicios no sean entregados en la vigencia para la cual fueron programados, y puede impactar en el cumplimiento de los compromisos, o en un eventual incremento de precios.

- Comportamiento físico y presupuestal de las metas del proyecto de inversión No. 7769, vigencia 2020:

Verificada la ejecución de las cuatro (4) metas desarrolladas por este proyecto de inversión, se establece lo siguiente:

- Meta 1. "Alcanzar 75 por ciento de cumplimiento del plan de manejo de la franja de adecuación de los cerros orientales en lo que corresponde a la SDA.". Para esta meta se asignó el 56.13% del total del presupuesto de este proyecto de inversión. Se observa la falta de eficiencia en la ejecución del presupuesto que disponía la entidad; de \$1.985.716.202, ejecutó el 42.07%, que corresponde a \$835.562.923; igualmente el presupuesto real de ejecución, representada en giros, fue baja, con \$191.031.921, que corresponde al 9.62% del presupuesto asignado para el desarrollo de esta meta, quedando pendientes de giro recursos por valor de \$644.531.002.

Para el desarrollo de esta meta, la SDA suscribió 15 compromisos, los cuales quedaron pendientes para terminar en la vigencia 2021.



- Meta 2. *"Restaurar, rehabilitar o recuperar 370 hectáreas degradadas en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos"*. Con un presupuesto inicial de \$588.967.593, se comprometieron \$543.446.593. Pese al elevado porcentaje del 92.27%, se tuvo una ejecución real, representada en giros de \$157.555.092, el 26.75% de los recursos disponibles para esta meta, quedando pendientes de pago compromisos por valor de \$385.891.501.

A pesar del elevado porcentaje de ejecución del presupuesto registrado por la entidad, los 15 compromisos suscritos para dar cumplimiento al objetivo de la meta, quedaron pendientes para ser terminados en la vigencia 2021.

- Meta 3. *"Mantener 590 hectáreas priorizadas en proceso de recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental"*. Se asignó un presupuesto de \$817.531.593, de los cuales se comprometieron \$755.491.393, equivalentes al 92.41%, con giros por \$273.400.270, que corresponden al 33.44%.

Para esta meta, el elevado porcentaje reportado del 92.41% en la ejecución de los recursos asignados, no es coherente con el registro del desarrollo físico de la meta, que solo alcanzó el 9.70%, además del bajo porcentaje de recursos girados del 33.44%, de modo que los 15 compromisos suscritos no fueron terminados en la vigencia 2020.

- Meta 4. *"Implementar y efectuar el seguimiento a 4 proyectos de conectividad ecológica para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el corredor ecológico regional paramos Chingaza-Sumapaz; corredores cuenca alta, cerros orientales, Van Der Hammen"*. Se programó un presupuesto por valor de \$144.912.593, siendo comprometidos \$143.476.093, que corresponden al 99.00%, de los cuales fueron ejecutados el 37.06%, \$53.715.060, quedando pendientes de ejecución \$89.761.033 para la siguiente vigencia.

- **Proyecto de inversión No. 7814**, *"Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá."*

El objetivo del proyecto es: *"Fortalecer la administración, manejo, monitoreo y gestión de las áreas protegidas y demás áreas de interés ambiental, para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas del Distrito Capital frente a las alteraciones naturales y antrópicas."*



**Cuadro N° 6: Ejecución Física y Presupuestal Proyecto No. 7814 - SDA - 2020**

Valores en pesos

PROYECTO	METAS	CUMPLIMIENTO FISICO METAS			EJECUCIÓN PRESUPUESTO				
		PROG RAMA DO	EJECUT ADO	%	PROGRAMADO	EJECUTADO	%	GIROS	% GIROS / PTO DISPONIB LE
7814. Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá.	1. Administrar y manejar o gestionar 19 áreas protegidas y de interés ambiental Priorizadas.	19.00	19.00	100.00	6.198.940.334	5.434.616.433	87.67	1.721.702.816	27.77
	2. Generar 48 documentos técnicos para la toma de decisiones relacionados con el manejo de la EEP.	6.00	6.00	100.00	597.226.000	587.239.000	98.33	406.210.733	68.01
	3. Implementar 1 programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencia ciudadanas	0.05	0.05	100.00	159.235.000	156.353.000	98.19	124.274.468	78.04
<b>TOTAL</b>					<b>6.955.401.334</b>	<b>6.178.208.433</b>	<b>88.33</b>	<b>2.252.188.017</b>	<b>32.38</b>

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión – SDA – PREDIS Vigencia 2020. SEGPLAN – SDA – vigencia 2020 - 2024.- Oficio SDA 2021EE21702 del 04-02-2021.

De acuerdo a lo anterior, el nivel de giros que presentó este proyecto de inversión también fue bajo. De un presupuesto disponible de \$6.955.401.334, se giraron recursos por valor de \$2.252.188.017, el 32.28% del presupuesto asignado en la vigencia 2020.

Se establece un retraso en la ejecución efectiva de los recursos, quedando pendientes de pago \$3.926.020.416, lo que implica que los bienes y servicios no sean entregados en la vigencia para la cual fueron programados.

- Comportamiento físico y presupuestal de las metas del proyecto de inversión No. 7814, vigencia 2020:
- Meta 1. "Administrar y manejar o gestionar 19 áreas protegidas y de interés ambiental Priorizadas". Para la ejecución de esta meta, la SDA dispuso del 89.12% del total de



recursos disponibles de este proyecto, con un presupuesto de \$6.198.940.334, de los cuales comprometió \$5.434.616.433, el 87.67% de lo asignado. No obstante este porcentaje, la SDA solo realizó giros por \$1.721.702.816, quedando pendientes pagos por valor de \$3.712.913.617.

La entidad comprometió el 87.67% de los recursos disponibles, de los cuales realizó giros por solo el 27.77% de los recursos disponibles, y pendiente la finalización de los 61 compromisos adquiridos en esa vigencia, por lo que no se ha dado cumplimiento a lo programado, de modo que el registro físico de la meta del 100%, no es coherente con lo comprometido y reportado por la SDA.

- Meta 2. *"Generar 48 documentos técnicos para la toma de decisiones relacionados con el manejo de la Estructura Ecológica Principal - EEP"*. De un presupuesto disponible de \$597.226.000 para la vigencia auditada, se comprometió el 98.33% de los recursos, que corresponde a \$587.239.000, de los cuales se giraron \$406.210.733, el 68.01% del presupuesto con que disponía esta meta.

La SDA comprometió el 98.33% de los recursos asignados, de los cuales giró el 68.01%, lo que ocasionó que quedaran pendientes de finalización 24 compromisos, no obstante lo cual se reporta ejecución física de la meta en el 100%.

- Meta 3. *"Implementar 1 programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencia ciudadanas"*. Le fueron asignados \$159.235.000, de los cuales comprometió \$156.353.000, el 98.19%, con giro del 78.04% del presupuesto disponible.

Se estableció entonces que la SDA comprometió el 98.19% de los recursos asignados, de los cuales realizó giros por el 78.04%, dejando pendientes de terminación ocho (8) compromisos adquiridos, por valor de \$32.078.532, pero la SDA reporta la ejecución física de la meta en el 100%.

Se presentó una baja ejecución en giros, con un rezago presupuestal de las tres metas que fueron desarrolladas por este proyecto de inversión, de modo que su ejecución se trasladó para la vigencia 2021, en orden a cumplir los compromisos adquiridos.

- **Proyecto de inversión No. 7816**, *"Construcción de espacios de calidad para el Sector Ambiental Bogotá"*.





El objetivo del proyecto es: "Garantizar espacios de calidad en el Sector Ambiente del D.C."

**Cuadro N° 7: Ejecución Física y Presupuestal Proyecto No. 7816 - SDA - 2020**

Valores en pesos

PROYECTO	METAS	CUMPLIMIENTO FÍSICO METAS			EJECUCIÓN PRESUPUESTO				
		PROGRAMADO	EJECUTADO	%	PROGRAMADO	EJECUTADO	%	GIROS	% GIROS / PTO DISPONIBLE
7816. Construcción de espacios de calidad para el Sector Ambiental Bogotá.	1. Construir 32% Del centro de Protección y Bienestar Animal - Casa Ecológica de los Animales	32.00	24.00	75	11.308.000.000	9.964.964.565	88.12	1.646.718.556	14.56
	2. Construir y dotar 6% Del Centro de Recepción y Rehabilitación de Flora y Fauna Silvestre.	6.00	5.75	95.83	1.123.000.000	1.075.511.046	95.77	552.339.449	49.18
	3. Construir 1 obra nueva de infraestructura	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	4. Realizar 100% Del mantenimiento de la Infraestructura Ambiental priorizada	19	6.00	31.58	200.000.000	194.725.921	97.36	0.00	0.00
	5. Realizar 100% De las adecuaciones y reparaciones locativas de la Infraestructura Ambiental priorizada.	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
<b>TOTAL</b>					<b>12.631.000.00</b>	<b>11.235.201.532</b>	<b>88.95</b>	<b>2.199.058.005</b>	<b>17.41</b>

Fuente: Informe de Ejecución del Presupuesto de Gastos e Inversión – SDA. PREDIS vigencia 2020. SEGPLAN - SDA - vigencia 2020 - 2024. Oficio SDA 2021EE21702 del 04-02-2021.

Este proyecto está compuesto por cinco metas, de las cuales para la vigencia 2020, la SDA programó desarrollar tres.

En el cuadro anterior se aprecia que este proyecto de inversión tuvo una ejecución del 88.95%, de un presupuesto asignado por valor de \$12.631.000.000, de los cuales comprometió \$11.235.201.532, recursos que analizados frente a los giros realizados, presentan una gestión deficiente, pues de los \$11.235.201.532 comprometidos, fueron girados para el pago de compromisos \$2.199.058.005, que corresponden al 17.41% del presupuesto asignado, quedando por girar \$9.036.143.527, situación que influyó en el alto volumen de reservas presupuestales, y que expone a la SDA a una eventual reducción presupuestal en la vigencia 2021.



Así mismo implicó que los bienes y servicios no fueran entregados en la vigencia programada, lo que compromete el cumplimiento de los compromisos, y podría generar un eventual escenario de incremento de precios.

- Comportamiento físico y presupuestal de las metas del proyecto de inversión No. 7816, vigencia 2020:

- Meta 1. *"Construir 32 por ciento del Centro de Protección y Bienestar Animal - Casa Ecológica de los Animales"*. Para su desarrollo fue asignado el 89.52% del total del presupuesto del proyecto, correspondiente a \$11.308.000.000. Se constituyeron compromisos por valor de \$9.964.964.565, de los cuales se giraron \$1.646.718.556, quedando pendientes \$8.318.246.009 que pasaron como reservas presupuestales para la vigencia 2021.

En el Plan de Acción 2020-2024 de la SDA, componente de inversión con corte a 31-12-2020, la SDA informó que del 32% programado en esta meta logró un 24%, siendo la ejecución física de la meta del 75%. Así mismo, en la matriz de actividades, la SDA reportó que *"La obra de la Casa Ecológica de Animales - CEA logró en 2020 un avance acumulado del 75%, el restante 25% pendiente de ejecución se adelantará en el primer semestre de 2021, conforme la suscripción de la adición y prórroga del contrato de obra e interventoría para el cumplimiento de la meta"*.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la SDA comprometió los recursos en la vigencia 2020, donde suscribió la adición y prórroga del Contrato 20171382, por valor de \$7.559.692.520, con fecha de terminación el 5 de junio de 2021; así mismo, adicionó el Contrato de Interventoría 20171397 en \$734.914.488, con fecha de terminación el 5 de agosto de 2021. Estos dos contratos representan el 83.24% del valor total de los compromisos, y sus resultados se obtendrán en el primer semestre del 2021, evidenciando que los objetivos de la meta no se cumplieron en la vigencia 2020.

- Meta 2. *"Construir y dotar 6% del Centro de Recepción y Rehabilitación de Flora y Fauna Silvestre"*. La SDA asignó \$1.123.000.000, de los cuales se ejecutaron \$1.075.511.046 y se giraron \$552.339.449, que corresponden al 49.18%, quedando pendientes de pago compromisos por valor de \$523.171.597.

En el Plan de Acción 2020-2024, componente de inversión con corte a 31-12-2020, la SDA informó que frente a lo programado para esta meta, logró un 5.75%, por lo que el nivel de ejecución física fue del 95.83%. En la matriz de actividades la entidad reportó: *"Se logró un avance acumulado del 96.00% de la meta de construcción del "Centro*



*de recepción y valoración de fauna y flora - CRVFFB" en tanto se entregó satisfactoriamente la obra en el mes de octubre de 2020, conforme lo programado en el proyecto, quedando únicamente pendiente temas administrativos de firma de liquidaciones y últimos pagos".*

Verificada la la ejecución de recursos de esta meta, se encontró que el 19.4% correspondió al pago de pasivos exigibles; el 25.68% al pago del servicio de vigilancia y el 54.86% correspondió a la suscripción de tres contratos, entre el 29 y el 31 de diciembre de 2020, relacionados con la construcción, interventoría y el suministro de materiales. Los resultados de la ejecución de estos tres contratos se concretarán en la vigencia 2021.

- Meta 4. *"Realizar 100% del mantenimiento de la Infraestructura Ambiental Priorizada".* Esta meta dispuso de \$200.000.000, de los cuales se ejecutaron \$194.725.921, que corresponden a la suscripción del Contrato 20202495, cuyo objeto es: *"PRESTAR EL SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE"*, y que se suscribió el 31 de diciembre de 2020, evidenciando que su ejecución y pago se impuso para la vigencia 2021.

Para esta meta, en el Plan de Acción 2020-2024 componente de inversión con corte a 31-12-2020, la SDA informó que del 19% programado, logró un 6%, a través del contrato de mantenimiento 20202495, adjudicado el 31-12-2020, que inexorablemente tenía que ejecutarse en 2021, incumpliendo lo programado para la atención de la meta dentro de la vigencia auditada.

*3.3.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por ineficacia en la planeación, estructuración y ejecución de los recursos programados para los Proyectos de Inversión 7769, 7814 y 7816, que incluye el Centro de Protección y Bienestar Animal - Casa Ecológica de los Animales, durante la vigencia 2020.*

En desarrollo del ejercicio auditor se estableció que la gestión del sujeto de vigilancia y control fiscal durante la vigencia analizada, frente a los proyectos y metas evaluados, no ha sido eficaz.

- Proyecto de Inversión 7769:

La ejecución física y presupuestal de los compromisos desarrollados para el Proyecto de Inversión 7769, no guarda consistencia frente a lo programado en el marco del Plan de Acción de la Secretaría Distrital de Ambiente, vigencia 2020.



Para la Meta 1, "*Alcanzar 75 por ciento de cumplimiento del plan de manejo de la franja de adecuación de los cerros orientales en lo que corresponde a la SDA.*", se registró una ejecución presupuestal del 42.07% de los recursos asignados, y una ejecución real representada en giros de solo el 9.62%, quedando pendientes de terminación los 15 compromisos suscritos en la vigencia, lo cual no es coherente con el avance físico reportado de la meta por un 99.83%.

Es decir que respecto de esta meta no hay correlación entre la baja ejecución presupuestal, el bajo porcentaje de recursos girados, el mínimo avance de los compromisos adquiridos en la vigencia, frente al elevado porcentaje de ejecución física que se reporta.

La Meta 2, "*Restaurar, rehabilitar o recuperar 370 hectáreas degradadas en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos*", registra un elevado porcentaje de desarrollo físico del 109.80%, con la ejecución de los recursos asignados del 92.27%, pero ello no guarda coherencia con el bajo nivel de pagos realizados, representados en giros de solo el 26.75%, lo que implica que los compromisos adquiridos se tengan que materializar en la siguiente vigencia.

Respecto de la Meta 3, "*Mantener 590 hectáreas priorizadas en proceso de recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental.*", el elevado porcentaje reportado de 92.41% en la ejecución de los recursos asignados, no se corresponde con el bajo porcentaje físico de desarrollo de la meta, de solo el 9.70%.

En relación con la Meta 4, "*Implementar y efectuar el seguimiento a 4 proyectos de conectividad ecológica para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el corredor ecológico regional paramos Chingaza-Sumapaz; corredores cuenca alta, cerros orientales, Van Der Hammen*", el desarrollo reportado del 96.30% de la meta física, y compromiso del 99.00% del presupuesto disponible, contrasta con la baja ejecución real del 37.06% del presupuesto con que disponía esta meta, lo que impone que el 62.56% de los recursos sea ejecutado en la siguiente vigencia, al igual que el desarrollo de los objetos de los compromisos suscritos.

Se tiene entonces que para las metas desarrolladas por este proyecto, no hay consistencia entre los recursos asignados, comprometidos y ejecutados, frente al logro físico programado. Un elevado porcentaje de los recursos es comprometido, pero con un mínimo desarrollo dentro de la respectiva vigencia, de modo que los resultados indefectiblemente se pueden reflejar solo en las siguientes, y no en aquella en la que se suscribieron los compromisos, lo cual genera un escenario complejo para su materialización, y pospone la atención de las respectivas



necesidades públicas, frente a lo programado en el marco de los proyectos y las metas.

No hay correspondencia entre el avance real de los objetos suscritos para el desarrollo de las metas, con los elevados porcentajes que se reportan en materia de ejecución, por el solo hecho de comprometer los recursos a través de la suscripción de contratos, que finalmente se ejecutarán en la siguiente vigencia.

La ejecución física y presupuestal realmente desplegada en este proyecto, no guarda consistencia con lo programado y reportado en el Plan de Acción de la Secretaría Distrital de Ambiente, vigencia 2020.

Cabe precisar que este proyecto 7769 se previó para el desarrollo del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA.

- Proyecto de Inversión 7814:

Para el Proyecto de Inversión 7814, de un presupuesto definitivo previsto por \$6.955.401.334, la entidad comprometió \$6.178.208.433, de los cuales giró \$2.252.188.017, el 32.38% de los recursos asignados, generando un rezago presupuestal por \$3.926.020.416.

La SDA en la vigencia auditada no gestionó la totalidad de bienes y servicios que demandan las comunidades en relación con las Metas 1, 2 y 3, lo cual se evidencia con los bajos giros presentados, que implicó posponer el desarrollo de los objetos comprometidos para la siguiente vigencia.

La ejecución física y presupuestal de los compromisos en estas metas, no guarda consistencia frente a lo programado en el Plan de Acción de la Secretaría Distrital de Ambiente, vigencia 2020. Se evidencia falta de eficiencia y eficacia en su desarrollo, frente a la magnitud pretendida en las metas físicas planteadas y los recursos asignados.

Este proyecto 7814 también correspondió al desarrollo del Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA.

- Proyecto de Inversión 7816:

En la Meta 1 del Proyecto de Inversión 7816, prevista para construir un 32 por ciento del Centro de Protección y Bienestar Animal - Casa Ecológica de los Animales, la



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

entidad constituyó compromisos por valor de \$9.964.964.565, de los cuales se ejecutaron \$1.646.718.556, quedando pendientes de giro \$8.318.246.009, que pasaron como reservas presupuestales para la vigencia 2021.

Para el efecto, la SDA comprometió los recursos en la vigencia 2020, donde suscribió la adición y prórroga del Contrato 20171382, por valor de \$7.559.692.520, con fecha de terminación el 5 de junio de 2021; así mismo, adicionó el Contrato de Interventoría 20171397 en \$734.914.488, con fecha de terminación el 5 de agosto de 2021. Estos dos contratos representan el 83.24% del valor total de los compromisos, y sus resultados se obtendrán en el primer semestre de 2021, evidenciando que los objetivos de la meta no se cumplieron en la vigencia 2020.

Respecto de la Meta 4, la entidad dispuso de un presupuesto por valor de \$200.000.000, los cuales fueron comprometidos con la suscripción del Contrato 20202495, suscrito el 31 de diciembre de 2020, evidenciando que su ejecución y pago se impuso para la vigencia 2021.

Para las Metas 1 y 4 de este proyecto de inversión, la SDA celebró la contratación finalizando el año 2020, lo que implicó que no se cumplieran los objetivos en la vigencia fiscal en la que se suscribieron los compromisos, con el incumplimiento de los principios de planeación y anualidad.

Es decir que para los proyectos de inversión analizados en precedencia, la entidad dentro de la vigencia auditada no gestionó la totalidad de bienes y servicios que demandan las comunidades, lo cual se evidencia con los bajos giros presentados, y la consecuente necesidad de posponer para la siguiente vigencia el desarrollo de los objetos comprometidos, configurando un rezago presupuestal y una eventual incertidumbre frente a su ejecución.

El bajo giro de los proyectos de inversión evaluados comprometió el cumplimiento de las metas, más aún si se tiene en cuenta que la ejecución física debe corresponder al cumplimiento de las actividades programadas para una vigencia, y por ende a la ejecución financiera de los recursos asignados.

No hay correlación entre lo reportado con un alto porcentaje de ejecución del presupuesto asignado, y el cumplimiento real de las metas físicas programadas así como del presupuesto materia de giro, por cuanto los recursos son comprometidos a través de la suscripción de contratos que finalmente se ejecutarán en la siguiente vigencia, lo que pospone la atención de las necesidades públicas previstas dentro de los respectivos proyectos.



La ejecución física de los proyectos de inversión debe corresponder al cumplimiento de las actividades programadas para una vigencia, en armonía con la ejecución financiera de los recursos asignados para adelantar las respectivas metas.

De conformidad con lo expuesto, la entidad no observó adecuadamente lo preceptuado en los literales f), j), k) y l) del artículo 3º, y el segundo inciso del artículo 26 de la Ley 152 de 1994; los literales a), b), c), d), f) y h) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los artículos 3º y 4º de la Ley 489 de 1998.

Se configuraría además una presunta incidencia disciplinaria, frente a lo dispuesto en la Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único.

No se ha atendido entonces el principio de anualidad de que trata el artículo 13º del Decreto Distrital 714 de 1996; el literal h) del numeral 8.1 de los lineamientos de política para la programación presupuestal vigencia 2020, incorporados en la Circular Externa No. DDP-000004 del 29-03-2019 expedida por la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, D.C.; el Capítulo I de los lineamientos de política para la programación presupuestal vigencia 2021, incorporados en la Circular Externa No. DDP-000005 del 31-03-2020 expedida por la Dirección Distrital de Presupuesto de la Secretaría Distrital de Hacienda de Bogotá, D.C.; el artículo 8º de la Ley 819 de 2003; las Circulares 026 y 031 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación<sup>1</sup>; el Acuerdo 005 de 1998 del Concejo de Bogotá, D.C.

La situación descrita se origina en una gestión ineficaz de la entidad, frente a la planeación, estructuración, formulación y ejecución de los recursos programados para los proyectos de inversión, las respectivas metas y la magnitud pretendida para la vigencia correspondiente.

La SDA no ha adoptado los correctivos necesarios que permitan incrementar significativamente la ejecución efectiva del gasto, de modo que los controles son ineficaces para asegurar la debida coordinación y dirección de las operaciones en los distintos proyectos, a través de herramientas de medición de rendimiento y

---

<sup>1</sup> "De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 819 de 2003, de manera general, las actividades territoriales sólo pueden incorporar dentro de sus presupuestos aquellos gastos que se van a ejecutar en la respectiva vigencia fiscal, por lo cual, los contratos que así se suscriban deben ejecutarse en la correspondiente anualidad. (...) el uso excepcional de las reservas presupuestales ante la verificación de eventos imprevisibles se complementa en aquellos eventos en los que de manera sustancial se afecte el ejercicio básico de la función pública, caso en el cual las entidades territoriales que decidan constituir reservas presupuestales deberán justificarlas por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto. Las reservas presupuestales no se podrán utilizar para resolver deficiencias generadas en la falta de planeación por parte de las entidades territoriales"



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

monitoreo de las actividades ejecutadas, que son fundamentales para consolidar las metas programadas.

Los hechos expuestos impactan la oportuna y eficaz materialización de las metas en la vigencia correspondiente, así como la atención de las necesidades públicas que las fundamentan; comprometen la consolidación de los objetivos misionales trazados; afectan la inversión prevista en el marco de los respectivos proyectos y distorsionan la realidad presupuestal.

Comprometer los recursos, con un mínimo desarrollo físico dentro de la respectiva vigencia, indefectiblemente genera que los resultados se reflejen solo en el siguiente año, y no en aquel en el que se suscribieron los compromisos, además de posponer la atención de las respectivas necesidades públicas, frente a lo programado en el marco de los proyectos y las metas, dentro del contexto de los componentes esenciales del ambiente Hídrico, Florístico, Faunístico, Atmosférico y Geosférico, según el ámbito correspondiente.

#### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal:**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida por la SDA, mediante el Oficio con radicado N° 2021EE50749 del 18-03-2021, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, toda vez que la entidad relaciona actividades de gestión desarrolladas para cada una de las metas de los proyectos de inversión Nos. 7769, 7814 y 7816, así como los valores correspondientes a las reservas presupuestales, lo cual es de conocimiento de este organismo de control, pero no se acreditó una adecuada planeación, estructuración y ejecución de los recursos programados dentro del contexto materia de estudio.

#### **- Proyecto de Inversión 7769:**

Frente a la Meta 1, "*Alcanzar 75 por ciento de cumplimiento del plan de manejo de la franja de adecuación de los cerros orientales en lo que corresponde a la SDA.*", la entidad en la respuesta al informe preliminar precisa que se realizaron adiciones a 'órdenes de prestación de servicios'; finalizando el mes de diciembre de 2020, se realizó la suscripción del convenio interadministrativo No. 20202457, y de los contratos Nos. 20202488 y 20202383.

Así mismo, que el proceso de armonización de BOGDATA generó cambios en los cronogramas de contratación inicial para la puesta en marcha de los procesos contractuales programados en el Plan de Adquisiciones.





Sin embargo, la respuesta de la SDA frente a esta observación, no justifica la incongruencia establecida entre la baja ejecución presupuestal del 42.07%, el bajo porcentaje de recursos girados del 9.02%, el mínimo avance de los compromisos adquiridos en la vigencia, frente al elevado porcentaje de ejecución física que se reporta del 99.83%.

Respecto de los cambios en los cronogramas de contratación inicial del Plan de Adquisiciones, por el proceso de armonización de BOGDATA, que son dificultades expuestas por la SDA, se tiene que las mismas son propias del ejercicio de la función administrativa, pero no se previeron los correctivos necesarios, y además aquello no respalda el bajo porcentaje de ejecución en giros para esta meta, que implicaba una adecuada planeación.

En la respuesta al informe preliminar, la SDA ratifica lo evidenciado por este organismo de control fiscal, al informar que se programaron compromisos para la vigencia 2020, que son desarrollados en el 2021, y se reflejan como acciones ejecutadas con recursos de 2020.

En relación con la Meta 2, "*Restaurar, rehabilitar o recuperar 370 hectáreas degradadas en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos*", al igual que para el caso anterior, la SDA reporta constitución de reservas por el pago de adiciones de los contratos de prestación de servicios, el contrato de transporte 20191385 y la adjudicación del contrato No. 20202488 la última semana del mes de diciembre.

Como se indicó en el análisis en precedencia, se programan actividades en la vigencia 2020, que son ejecutadas en el 2021, es decir, acciones realizadas en la vigencia 2021, con recursos de 2020, pero no hay coherencia en el cumplimiento físico de la meta del 109.80%, que reportó la SDA, y el bajo nivel de giros realizados, cuando se encontraban pendientes de terminación y pago de compromisos por \$385.891.501, de un presupuesto comprometido por valor de \$588.967.593.

Con respecto a la Meta 3, "*Mantener 590 hectáreas priorizadas en proceso de recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental.*", la SDA expone que los recursos que quedaron en reserva corresponden a las adiciones que se realizaron a las órdenes de prestación de servicios, al contrato de transporte No. 20191385 y a la suscripción en el mes de diciembre de los convenios interadministrativos Nos. 20202457 y 20202453, y del contrato No. 20202487.



Esa argumentación no explica ni justifica lo observado por este organismo de vigilancia y control fiscal, ante el elevado porcentaje reportado para esta meta del 92.41% de la ejecución de los recursos asignados, que no se corresponde con el bajo porcentaje de desarrollo físico de la meta, que fue de solo el 9.70%.

En relación con la Meta 4, *"Implementar y efectuar el seguimiento a 4 proyectos de conectividad ecológica para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el corredor ecológico regional paramos Chingaza-Sumapaz; corredores cuenca alta, cerros orientales, Van Der Hammen, Torca; Corredor Cerros y El Virrey; y Corredores Suba - Conejera (Urbano - Rural)"*, la SDA manifiesta que los recursos de las reservas *"corresponden a los siguientes conceptos de gastos por: Personal, el cual pertenece a las adiciones que se realizaron a las órdenes de prestación de servicios las cuales finalizaban entre el mes de enero y febrero de 2021 (...)"*. Así mismo al contrato de transporte No. 20191385, el cual fue prorrogado en el tiempo de ejecución, y a la suscripción del contrato No. 20202466 en el mes de diciembre de 2020.

La entidad no justifica por qué lo reportado en avance físico de la meta del 96.30%, con compromiso del 99.00% del presupuesto disponible, contrasta con la baja ejecución real del presupuesto en giros, que solo alcanzó el 37.06% del presupuesto con que disponía esta meta, lo que implica que el 62.56% de los recursos sea ejecutado en la vigencia 2021, al igual que el desarrollo de las actividades de los compromisos suscritos.

- Proyecto de Inversión 7814:

La SDA indica en su respuesta que *"a fin de dar cumplimiento a las metas del proyecto inversión, cada año se presenta una programación del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), en donde se muestra e informa cómo será la ejecución de los compromisos, durante la vigencia del año siguiente"*.

La SDA informa que para dar cumplimiento a sus responsabilidades, bimensualmente se hace una reprogramación para aquellos casos que no fueron cumplidos por asuntos fortuitos.

Así mismo, que con la implementación de la nueva solución tecnológica del Distrito, se requirió un período de adaptación a estos cambios durante el segundo semestre de la vigencia 2020, entre otras circunstancias.

Respecto de lo pendiente por girar para las metas 1, 2 y 3 de este proyecto, se tiene lo siguiente en el marco de la respuesta de la SDA al informe preliminar.



Frente a la Meta 1, "Administrar y manejar o gestionar 19 áreas protegidas y de interés ambiental priorizadas", la SDA expresa que "Para garantizar la protección de las áreas protegidas y de interés ambiental se adicionaron en diciembre de 2021 los contratos y convenios relacionados con: mantenimiento, vigilancia, aseo y cafetería, entre otros:"

La SDA cita los siguientes contratos:

- Contrato interadministrativo SDA-20201872, con acta de inicio del día 31 de agosto del 2020, con plazo inicial de ejecución de cinco (5) meses, el cual contó con una adición y prórroga de dos (2) meses.

- Contrato de vigilancia, SDA-20200255; el contrato fue adicionado y los recursos fueron girados a partir del mes de enero de 2021, teniendo en cuenta que dicho compromiso surgió de la necesidad de prorrogar el contrato, a partir del día 23 de enero de 2021.

- Teniendo en cuenta que se debe dar continuidad al servicio integral de aseo y cafetería, se requirió adicionar el contrato No. 470302020, para lo cual se comprometió en el año 2020, con giros a partir del mes de enero de 2021.

- Contrato de Transporte No. 20191385, adicionado a partir del día 05 de noviembre de 2020, quedando pendiente saldo por cancelar de \$24.000.000. para la vigencia 2021.

- Contratos de interventoría Nos. SDA-CM-SECOP I-272018 y SDA-LP-085-2017-SECOP I - E-103 (1032018); no se han terminado, teniendo en cuenta que los contratos de obra Nos. 152018 y 20181487 no se han liquidado.

- Contrato No. 20201075, con operador logístico, suscrito el 31 de julio 2020, con un tiempo de duración de (6) meses. Se contempló su último pago para el mes de enero 2021; adicionalmente, las cuentas radicadas en el mes diciembre del 2020, se cancelan en la siguiente vigencia.

- El contrato No. 20202473 de suministro de materiales, se suscribió al 31 de diciembre 2020; su acta de inicio se generó el 18 enero 2021.

La respuesta de la SDA no justifica lo observado, teniendo en cuenta que el 87.67% de los recursos disponibles fueron comprometidos, de los cuales realizó giros de solo el 27.77%, teniendo pendiente la finalización de 61 compromisos adquiridos en



la vigencia, y por lo tanto no se ha dado cumplimiento a los objetos contratados, lo cual no es congruente con el registro del avance físico de la meta del 100%, informado por la SDA.

En relación con la Meta 2, *"Generar 48 Documentos Técnicos para la toma de decisiones relacionados con el manejo de la EEP"*, la SDA manifiesta que *"Para el 2020 se generaron cuentas pendientes por pagar de \$181.028.267, dichos recursos son causados de reservas vigentes establecidas, las cuales obedecen a las adiciones y prórrogas de los contratos de prestación de servicios que por necesidad de cumplimiento de la meta del proyecto de inversión 7814 (...)".*

La SDA comprometió el 98.33% de los recursos asignados, de los cuales giró el 68.01%, lo que ocasionó que quedaran pendientes de finalización 24 compromisos; no obstante, se registra la ejecución física de la meta en el 100%.

Es decir que la entidad no justifica la procedencia de los 24 compromisos contratados en la vigencia auditada, pero con una materialización prevista para la siguiente, situación que no guarda coherencia con el registro de la ejecución física de la meta del 100%.

Con respecto a la Meta 3, *"Implementar 1 programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencia ciudadanas"*, al igual que lo establecido en el análisis de la anterior meta, la SDA manifiesta que *"Para el 2020 se generaron contratos pendientes por pagar de \$32.078.532, dichos recursos son causados de reservas vigentes establecidas, las cuales obedecen a las adiciones y prórrogas de los contratos de prestación de servicios que por necesidad de cumplimiento de la meta del proyecto de inversión 7814 (...)".*

De acuerdo con lo expresado en la respuesta de la SDA, se ratifica lo observado por este organismo de vigilancia y control fiscal, teniendo en cuenta la incongruencia de los registros, cuando la SDA reporta el 100% de cumplimiento del avance físico de la meta, pero con compromisos y objetos contractuales pendientes de terminar, sin una relación directa y consistente entre lo programado como meta física y lo girado.

- Proyecto de Inversión 7816:

Frente a la Meta 1, *"Construir 32 por ciento del Centro de Protección y Bienestar Animal - Casa Ecológica de los Animales"*, la SDA argumenta que debido a las continuas modificaciones al contrato de obra 20171382 realizadas durante la vigencia 2020,



materializadas en cuatro suspensiones, cinco prórrogas y una adición, condicionadas por las normas de aislamiento dictadas por las autoridades nacionales y distritales con ocasión del control de la pandemia del coronavirus, no se pudo lograr la meta prevista inicialmente para cumplir en la vigencia 2020, teniendo que postergar sus resultados para el primer semestre de 2021.

Frente a esa argumentación, sin desconocer los impactos que ha generado la pandemia y las medidas establecidas por las autoridades con ocasión de la misma, era evidente la necesidad que se presentó para la entidad en el sentido de ajustar la meta, como quiera que era un hecho notorio que los tiempos y la estructura de los compromisos en su concepción inicial tenían que ser intervenidos.

Sin embargo, el sujeto de vigilancia y control no ajustó la meta frente a esa realidad ya identificada dentro del primer trimestre de 2020, al margen de las prórrogas, suspensiones y modificaciones que la entidad surtió finalmente al contrato de obra.

De otra parte, la SDA en la respuesta al informe preliminar señala lo siguiente, dentro de la justificación de la Prórroga No. 8 y Adición No. 1 al Contrato de Obra 20171382: **"Esta prórroga y adición se realizaron con base en la solicitud del contratista de obra avalada por el interventor, la cual había sido radicada en el mes de mayo de 2020, pero que por las diferentes suspensiones de las que objeto el contrato, no había sido tramitado. No obstante, para el mes de diciembre de 2020 persistía la necesidad de adicionar el valor del contrato para atender las mayores cantidades de obra y los ítems no previstos con el fin de cumplir con el alcance del proyecto."** (Subrayas y negrilla fuera de texto).

El referido contrato de obra tuvo varias suspensiones, pero la última en 2020 fue hasta el 25 de mayo de ese año (Suspensión N° 4). Es decir que dentro de la vigencia auditada el contrato no volvió a ser suspendido.

Después ese contrato tuvo tres prórrogas (N° 4, 5 y 6), hasta que el 26 de noviembre de 2020 se suscribió la Prórroga N° 7, marco dentro del cual debía contemplarse la solicitud del contratista avalada por el supervisor formulada desde mayo de 2020, pero solo fue hasta el 22 de diciembre de 2020, cuando a pesar de estar prorrogado el contrato se volvió a prorrogar, pero esta vez con adición en el valor (Prórroga No. 8 y Adición No. 1), cuyo fundamento principal, como se indicó, fue aquella solicitud radicada por el contratista en mayo de 2020. Allí se estableció que se prorroga el plazo de ejecución por el término de 5 meses y medio, contados desde el 27 de enero de 2021 al once (11) de julio de 2021, inclusive.



Esa Prórroga No. 8 y Adición No. 1, fue objeto del Aclaratorio N° 1 del 24 de diciembre de 2020, en el sentido que el término de esa prórroga debe contarse desde el veintidós (22) de diciembre de 2020 al cinco (5) de junio de 2021, inclusive.

Es decir que aún con las dificultades propias de la gestión, ante las medidas adoptadas para el manejo de la pandemia, le correspondía a la SDA adoptar actuaciones de fondo frente a todo el impacto que la misma generó, en el marco del contrato de obra en cuestión, lo cual implicaba los ajustes que demandara la meta del proyecto de inversión para su cumplimiento, los efectos en el plazo del contrato cuando las circunstancias permitieran volver a ejecutar la obra, los impactos en los costos si se retomaba meses después, o al tener que continuar la obra en una nueva vigencia, el estado del folio de matrícula inmobiliaria del inmueble donde se construye la Casa Ecológica de los Animales, el estado de la licencia de construcción, los trámites de revalidación de la licencia de construcción, etc.

Cabe precisar además que esa Prórroga No. 8 y Adición No. 1 tuvo como fundamento también la necesidad de adicionar el valor del contrato para atender las mayores cantidades de obra y los ítems no previstos, con el fin de cumplir con el alcance del proyecto.

Así las cosas, la entidad conocía de una solicitud radicada el 20 de mayo de 2020, que contemplaba adicionar el valor del contrato para atender mayores cantidades de obra e ítems no previstos, y a pesar de que el plazo de ejecución del contrato se reinició el 26 de mayo de 2020, superada la última suspensión de que el mismo fue objeto en 2020 (Suspensión N° 4), solo fue abordado lo pertinente en el marco de la Prórroga No. 8 y Adición No. 1 del 22 de diciembre de 2020.

El contrato ya estaba en ejecución desde el 26 de mayo de 2020, y su plazo no se volvió a suspender durante ese año, pero la varias veces mencionada solicitud radicada en mayo de 2020, fue abordada en diciembre del mismo año, lo cual evidencia las inconsistencias en la planeación, estructuración y ejecución de los recursos programados dentro del contexto descrito.

En relación con la Meta 4, *"Realizar 100 por ciento del Mantenimiento de la Infraestructura Ambiental Priorizada"*, la SDA no argumentó alguna razón para desvirtuar la observación, luego se confirma lo pertinente.

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



### 3.3.2. Gestión Ambiental - Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA

El Plan de Acción Cuatrienal Ambiental del Distrito Capital - PACA 2020-2024, en el marco del Plan de Desarrollo 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI', se adoptó el 30 de diciembre del 2020, por el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de Ambiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8º del Decreto Distrital 815 de 2017.

La formulación del PACA se realiza cada cuatrienio, a partir de la adopción del nuevo Plan de Desarrollo. Los proyectos y metas priorizados en cada PACA, se definen de conformidad con los compromisos ambientales circunscritos al mismo.

Surtida esa precisión y ya dentro del ámbito de la vigencia que corresponde a la presente auditoría, se tiene que al no contarse con el nuevo PACA para el actual Plan de Desarrollo, se trató de los proyectos ambientales que armonizados con el anterior, fueron objeto de la gestión de la entidad en materia ambiental.

- Proyectos de inversión de la Secretaría Distrital de Ambiente inscritos en el PACA Distrital, vigencia 2020, en el marco de armonización de los Planes de Desarrollo Distrital.

El monto del presupuesto asignado por la Secretaría Distrital de Ambiente en la vigencia 2020, para cada uno de los proyectos inscritos en el PACA, y su porcentaje de ejecución a 31 de diciembre de 2020, fue el siguiente:

**Cuadro N° 8: Ejecución Presupuesto - Proyectos de Inversión SDA Inscritos PACA Distrital Vigencia 2020, en el marco de armonización de los Planes de Desarrollo Distrital**

Valores en pesos

PROYECTOS PACA	PRESUPUESTO ASIGNADO 2020	PRESUPUESTO EJECUTADO 2020	% EJECUCIÓN
7657. Transformación cultural ambiental a partir de estrategias de educación, participación y comunicación en Bogotá	2.670.768.800,00	2.667.463.709,00	99,88%
7702. Control, evaluación, seguimiento y promoción a la cadena de gestión de residuos.	2.900.351.062,00	2.858.619.113,00	98,56%
7710. Control a los factores de deterioro del arbolado urbano y la flora en Bogotá.	2.410.000.000,00	2.398.540.480,00	99,52%
7711. Control a los factores de deterioro del recurso fauna silvestre en Bogotá.	1.050.000.000,00	1.040.143.567,00	99,06%
7743. Control, evaluación y seguimiento a predios de sitios contaminados, suelos degradados y pasivos ambientales para el diagnóstico de las condiciones del suelo y el acuífero somero en Bogotá.	1.272.160.000,00	1.247.450.300,00	98,06%
7769. Implementación de intervenciones para la restauración y mantenimiento de áreas de la	3.537.554.981,00	2.277.977.002,00	64,39%



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

PROYECTOS PACA	PRESUPUESTO ASIGNADO 2020	PRESUPUESTO EJECUTADO 2020	% EJECUCIÓN
Estructura Ecológica Principal, Cerros Orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá			
7778. Control a los Factores de Deterioro de Calidad del Aire, Acústica y Visual del Distrito Capital - Bogotá.	3.007.176.266,00	2.727.827.185,00	90,71%
7780. Aportes de visión ambiental a la construcción del territorio rural distrital en Bogotá	613.040.520,00	613.040.520,00	100,00%
7789. Diseño, formulación e implementación de un programa de monitoreo, evaluación, control y seguimiento sobre el Recurso Hídrico del Distrito Capital.	3.756.930.000,00	3.311.196.530,00	88,14%
7794. Fortalecimiento de la gestión ambiental sectorial, el ecurbanismo y cambio climático en el D.C.	2.520.913.490,00	2.444.467.440,00	96,97%
7805. Fortalecimiento de la planeación ambiental para la sostenibilidad ambiental distrital y regional. Bogotá	1.375.794.000,00	1.366.012.780,00	99,29%
7811. Implementación de estrategias integrales que conlleven a la conservación de áreas con alto valor ecosistémico en Bogotá	1.228.465.666,00	906.927.687,00	73,83%
7814. Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá	6.955.401.334,00	6.178.208.433,00	88,83%
7817. Fortalecimiento y capacidad institucional de la Secretaría Distrital de Ambiente Bogotá	24.200.000,00	24.200.000,00	100,00%
7820. Fortalecimiento del trámite sancionatorio ambiental en el marco de la función de vigilancia y control de la Secretaría Distrital de Ambiente en Bogotá	444.111.653,00	437.892.760,00	98,60%
<b>Total</b>	<b>33.766.867.772,00</b>	<b>30.499.967.506,00</b>	<b>90,33%</b>

Fuente: Oficio SDA 2021EE18945 de 01-02-2021. SIVICOF CB1111-2 Contraloría de Bogotá, D.C. Información PACA.

La SDA, inscribió 15 proyectos en el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA, para los cuales dispuso de recursos en cuantía de \$33.766.867.772, con una ejecución del 90.33%, que frente al total del presupuesto de inversión disponible de la SDA para la vigencia 2020 (\$58.500.070.306), representó el 57.72%.

De acuerdo con lo descrito en el cuadro anterior, el proyecto de inversión que tuvo mayor asignación en recursos fue el 7814, "*Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá*", con \$6.955.401.334, de los cuales se ejecutó el 88.83%.

El análisis de dicho proyecto se realizó dentro del factor de planes, programas y proyectos, del presente informe de auditoría.

De conformidad con la información suministrada por la SDA y la reportada en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF, formato CBN-1111-2, los proyectos de inversión inscritos en el PACA - SDA, Plan de Desarrollo del Distrito





Capital 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI', vigencia 2020, fueron los siguientes:

**Cuadro N° 9: Plan de Desarrollo del Distrito Capital 2020-2024, 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI'. Vigencia 2020 - SDA - PACA**

Número - Nombre Proyecto PACA	Número - Nombre Meta Ambiental - PACA	Objetivo Plan de Gestión ambiental	Estrategia PGA
7657. Transformación cultural ambiental a partir de estrategias de educación, participación y comunicación en Bogotá	160. Vincular 3.500.000 personas a las estrategias de cultura ciudadana, participación, educación ambiental y protección animal, con enfoque territorial, diferencial y de género.	16 CULTURA AMBIENTAL	4 EDUCACIÓN AMBIENTAL
7702. Control, evaluación, seguimiento y promoción a la cadena de gestión de residuos.	Formular e implementar 1 programa de actividades de evaluación, control y seguimiento ambiental encaminadas a la adecuada disposición y aprovechamiento de residuos en Bogotá.	6 CALIDAD AMBIENTAL DEL ESPACIO PÚBLICO	1. CONTROL Y VIGILANCIA
7702. Control, evaluación, seguimiento y promoción a la cadena de gestión de residuos.	Desarrollar 47 proyectos de economía circular para cerrar el ciclo de vida de los materiales	6 CALIDAD AMBIENTAL DEL ESPACIO PÚBLICO	1. CONTROL Y VIGILANCIA
7710. Control a los factores de deterioro del arbolado urbano y la flora en Bogotá.	237_Aumentar en un 15% las actuaciones técnicas o jurídicas de evaluación, control, seguimiento y prevención para la protección y conservación del recurso arbóreo de la ciudad.	6 CALIDAD AMBIENTAL DEL ESPACIO PÚBLICO	1. CONTROL Y VIGILANCIA
7710. Control a los factores de deterioro del arbolado urbano y la flora en Bogotá.	239_Aumentar en un 15% las actuaciones técnicas o jurídicas de evaluación, control, seguimiento y prevención sobre el recurso flora.	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	1. CONTROL Y VIGILANCIA
7711. Control a los factores de deterioro del recurso fauna silvestre en Bogotá.	255_Implementar un (1) programa para la atención integral y especializada de la Fauna Silvestre.	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	1. CONTROL Y VIGILANCIA
7711. Control a los factores de deterioro del recurso fauna silvestre en Bogotá	256_Aumentar en un 15% las actuaciones técnicas o jurídicas para la protección de los animales silvestres, evaluación y seguimiento del aprovechamiento de estos, sus productos y subproductos, y la prevención y control de su tráfico ilegal.	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	1. CONTROL Y VIGILANCIA
7743. Control, evaluación y seguimiento a predios de sitios contaminados, suelos degradados y pasivos ambientales para el diagnóstico de las condiciones del suelo y el acuífero somero en Bogotá.	219_Realizar el diagnóstico y control ambiental a 1000 predios de sitios contaminados, suelos degradados y pasivos ambientales.	5 CALIDAD DEL SUELO	1. CONTROL Y VIGILANCIA
7769. Implementación de intervenciones para la restauración mantenimiento de áreas de la Estructura Ecológica Principal, Cerros Orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá	202_Alcanzar el 75% de cumplimiento del plan de manejo de la franja de adecuación de los Cerros Orientales en lo que corresponde a la SDA.	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7769. Implementación de intervenciones para la restauración mantenimiento de áreas de la Estructura Ecológica Principal, Cerros Orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá	211_Implementar y efectuar el seguimiento a cuatro (4) proyectos de conectividad ecológica para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el corredor ecológico regional Paramos Chingaza- Sumapaz; corredores cuenca alta, Cerros orientales, Van Der Hammen, Torca; Corredor Cerros y el Virrey; y corredores suba - conejera (Urbano - Rural).	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7769. Implementación de intervenciones para la restauración mantenimiento de áreas de la Estructura Ecológica Principal, Cerros Orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá	214_Mantener 590 hectáreas prioritizadas en proceso de recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental.	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7769. Implementación de intervenciones para la restauración mantenimiento de áreas de la Estructura Ecológica Principal, Cerros Orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá	216_Restaurar, rehabilitar o recuperar a 370 nuevas hectáreas degradadas en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos vegetales.	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7778. Control a los Factores de Deterioro de Calidad del Aire,	272_Reducir en el 10% como promedio ponderado ciudad, la concentración de material particulado PM10 y PM2.5, mediante	1 CALIDAD DEL AIRE	1. CONTROL Y VIGILANCIA



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

Número - Nombre Proyecto PACA	Número - Nombre Meta Ambiental - PACA	Objetivo Plan de Gestión ambiental	Estrategia PGA
Acústica y Visual del Distrito Capital - Bogotá.	la implementación del Plan de Gestión Integral de la Calidad de Aire de Bogotá 2030, que incluirá la Gobernanza del Aire como uno de sus pilares.		
7780. Aportes de visión ambiental a la construcción del territorio rural distrital en Bogotá	Formalizar 500 acuerdos de uso del suelo con buenas prácticas ambientales con los habitantes del territorio rural	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7780. Aportes de visión ambiental a la construcción del territorio rural distrital en Bogotá	161_Diseñar e Implementar un programa de incentivos a la conservación ambiental rural (pago por Servicios Ambientales, acuerdos de conservación).	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	9 SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA
7789. Diseño, formulación e implementación de un programa de monitoreo, evaluación, control y seguimiento sobre el Recurso Hídrico del Distrito Capital.	274_Ejecutar un (1) programa de monitoreo, evaluación, control y seguimiento ambiental al recurso hídrico y sus factores de impacto en el Distrito Capital.	2 CALIDAD DEL AGUA Y REGULACIÓN HIDROLÓGICA	1. CONTROL Y VIGILANCIA
7794.Fortalecimiento de la gestión ambiental sectorial, el ecourbanismo y cambio climático en el D.C.	198_Articular, consolidar e implementar el Plan de Acción Climática Bogotá 2020-2050 incluyendo la gestión necesaria para lograr una reducción de por lo menos 15% en la emisión de Gases de Efecto Invernadero de Bogotá para 2024, incluyendo herramientas como la participación de la ciudad en los mercados de carbono.	8. ESTABILIDAD CLIMÁTICA	1. CONTROL Y VIGILANCIA
7794.Fortalecimiento de la gestión ambiental sectorial, el ecourbanismo y cambio climático en el D.C.	199_Implementar una (1) Estrategia Distrital de Crecimiento Verde con enfoque de sostenibilidad ambiental e innovación que impulse la eficiencia energética, las fuentes no convencionales de energías renovables y la economía circular de manera articulada con los grandes y pequeños generadores y consumidores	13 USO EFICIENTE DE LOS MATERIALES	EDUCACIÓN AMBIENTAL
7794.Fortalecimiento de la gestión ambiental sectorial, el ecourbanismo y cambio climático en el D.C.	201_Reverdecer 20.000 m2 en la ciudad a través del fortalecimiento de la infraestructura vegetada. Reverdecer 20.000 m2 en la ciudad a través del fortalecimiento de la infraestructura vegetada.	10 USO EFICIENTE DEL ESPACIO	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7794.Fortalecimiento de la gestión ambiental sectorial, el ecourbanismo y cambio climático en el D.C.	Realizar a 600 proyectos de infraestructura la gestión para la aplicación de determinantes ambientales.	8 ESTABILIDAD CLIMÁTICA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7794.Fortalecimiento de la gestión ambiental sectorial, el ecourbanismo y cambio climático en el D.C.	Realizar a 400 proyectos de infraestructura en etapa de operación el seguimiento a la incorporación de determinantes ambientales	8 ESTABILIDAD CLIMÁTICA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7805. Fortalecimiento de la planeación ambiental para la sostenibilidad ambiental distrital y regional. Bogotá	444_Formular y/o actualizar el 100% de los instrumentos de planeación ambiental priorizados.	19 ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DE LA CIUDAD - REGIÓN	6 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
7805. Fortalecimiento de la planeación ambiental para la sostenibilidad ambiental distrital y regional. Bogotá	Fortalecer al 100% la gestión y seguimiento de las instancias ambientales con mayor incidencia con la región	19 ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DE LA CIUDAD - REGIÓN	COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
7805. Fortalecimiento de la planeación ambiental para la sostenibilidad ambiental distrital y regional. Bogotá	Adelantar 20 acciones de gestión del conocimiento en materia ambiental	19 ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DE LA CIUDAD - REGIÓN	INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES
7811. Implementación de estrategias integrales que conlleven a la conservación de áreas con alto valor ecosistémico en Bogotá	206_Consolidar más de 153 nuevas hectáreas con estrategias de conservación para la preservación, uso y manejo sostenible de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, en áreas protegidas y de especial interés ambiental de Bogotá D.C, entre ellas el parque ecológico distrital de montaña Entre Nubes, Cuchilla del Gavilán, zona rural de Usme, Ciudad Bolívar y Cerro Seco.	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7811. Implementación de estrategias integrales que conlleven a la conservación de áreas con alto valor ecosistémico en Bogotá	207.En cumplimiento del plan de manejo ambiental de la reserva Thomas Vander Hammen en 100 Hectáreas de la reserva se implementará en 100 hectáreas de la reserva, se implementarán las siguientes acciones, procesos de restauración en la reserva incluyendo el bosque las Mercedes, procesos de adquisición predial	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7811. Implementación de estrategias integrales que conlleven a la conservación de	215_Recuperar ochenta (80) Ha de áreas protegidas del Parque Ecológico Distrital de Montaña entrenubes afectadas o vulnerables	7 CONSERVACIÓN Y ADECUADO MANEJO DE LA FAUNA Y LA FLORA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

Número - Nombre Proyecto PACA	Número - Nombre Meta Ambiental - PACA	Objetivo Plan de Gestión ambiental	Estrategia PGA
áreas con alto valor ecosistémico en Bogotá	para evitar actuales y futuros procesos de ocupación ilegal.		
7814. Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá	204_Administrar y manejar o gestionar, de forma participativa, el 100% de las áreas protegidas, humedales, parques ecológicos de montaña y otras áreas de interés ambiental, priorizadas para la consolidación de la Estructura Ecológica Principal de Bogotá, promoviendo su renaturalización y uso público de manera compatible con sus objetivos de conservación, garantizando el caudal ecológico a 3 humedales y completando el diagnóstico para que se le garantice a otros once.	2 CALIDAD DEL AGUA Y REGULACIÓN HIDROLÓGICA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7814. Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá	210_Implementar un programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencias ciudadanas.	2 CALIDAD DEL AGUA Y REGULACIÓN HIDROLÓGICA	2 MANEJO FÍSICO Y ECOURBANISMO
7817. Fortalecimiento y capacidad institucional de la Secretaría Distrital de Ambiente Bogotá	Racionalización de los trámites del cliente interno de la Secretaría Distrital de Ambiente	13 USO EFICIENTE DE LOS MATERIALES	6 FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
7820. Fortalecimiento del trámite sancionatorio ambiental en el marco de la función de vigilancia y control de la Secretaría Distrital de Ambiente en Bogotá	Actualizar e implementar el 100% los procedimientos y lineamientos técnicos jurídicos del trámite sancionatorio en la SDA	18 SOCIALIZACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD	1 CONTROL Y VIGILANCIA

Fuente: Oficio SDA 2021EE18945 del 01-02-2021. SIVICOF CB1111-2. Información PACA.

Dentro de los proyectos de inversión objeto de análisis de esta auditoría, se encuentran el 7769 *"Implementación de intervenciones para la restauración y mantenimiento de áreas de la Estructura Ecológica Principal, Cerros Orientales y otras áreas de interés ambiental de Bogotá"*, y el 7814 *"Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá"*, que fueron inscritos por la SDA en el Plan de Acción Cuatrienal Ambiental - PACA.

Para el proyecto de inversión 7769 se incorporaron las siguientes metas:

- Meta 202, *"Alcanzar el 75% de cumplimiento del plan de manejo de la franja de adecuación de los cerros orientales en lo que corresponde a la SDA"*.
- Meta 211, *"Implementar y efectuar el seguimiento a cuatro (4) proyectos de conectividad ecológica para la conservación de la biodiversidad, incluyendo el corredor ecológico regional paramos Chingaza-Sumapaz; corredores Cuenca Alta, Cerros Orientales, Van Der Hammen, Torca; Corredor Cerros y El Virrey; y Corredores Suba - Conejera (urbano - rural)"*.
- Meta 214, *"Mantener 590 hectáreas priorizadas en proceso de recuperación, rehabilitación o restauración ecológica en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental"*.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

- Meta 216, *"Restaurar, rehabilitar o recuperar a 370 nuevas hectáreas degradadas en la estructura ecológica principal y áreas de interés ambiental, con 450.000 individuos"*.

Para el proyecto de inversión 7814 se inscribieron las siguientes metas:

- Meta 204, *"Administrar y manejar o gestionar, de forma participativa, el 100% de las áreas protegidas, humedales, parques ecológicos de montaña y otras áreas de interés ambiental, priorizadas para la consolidación de la Estructura Ecológica Principal de Bogotá, promoviendo su renaturalización y uso público de manera compatible con sus objetivos de conservación, garantizando el caudal ecológico a 3 humedales y completando el diagnóstico para que se le garantice a otros once"*.

- Meta 210, *"Implementar un programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencias ciudadanas"*.

La evaluación de los anteriores proyectos y metas incorporados en el PACA por la SDA, fue abordada en el factor de planes programas y proyectos del presente informe de auditoría.

### 3.3.3. Gestión Contractual.

*3.3.3.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por deficiencias en las actividades de supervisión, publicidad y calidad de la información de la gestión contractual, que a título enunciativo comprende los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales 20202166, 20202251, así como el Contrato Interadministrativo 20201872.*

En desarrollo del ejercicio auditor y frente a todos los contratos evaluados, se identificaron distintas debilidades en la ejecución de la supervisión, al igual que en la calidad de la información y publicidad de la gestión contractual, como lo relacionado con los casos que a título enunciativo enseguida se describen, de modo que las acciones de mejora que para el efecto en su momento implemente la entidad, no podrán circunscribirse exclusivamente a los mismos, sino que tendrán que configurar soluciones integrales y generales para toda la contratación institucional.

- Contrato de prestación de servicios profesionales 20202166:

Este contrato fue suscrito el 1 de septiembre de 2020, con el objeto de *"Prestar los servicios profesionales para formular el diseño, implementación y seguimiento de 4*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

*corredores de conectividad ecológica en Bogotá D.C.*", por valor de \$29.068.000, con plazo de ejecución de 4 meses. Según el acta de terminación anticipada, se dio por finalizado el contrato a partir del 30 de octubre de 2020, con base en una solicitud del contratista vía correo electrónico del 27 de octubre de 2020.

En el Acta de Terminación anticipada no se precisan las razones que la motivan, sino que solo se hace referencia a una solicitud del contratista en tal sentido formulada vía correo electrónico. No se establece algún análisis de la SDA para considerar pertinente la terminación anticipada, de modo que se expidió la mencionada acta que simplemente registró ese hecho.

Tampoco obra soporte de alguna cesión o medida que haya adoptado la entidad, para atender la necesidad pública que en su momento dio origen al Contrato 20202166. Si por determinada razón, no era posible continuar la ejecución de ese objeto a través de la persona con quien se había celebrado el contrato, ¿qué pasó con la necesidad, con esos estudios previos que indicaban que se requería desarrollar esas actividades, y que el plazo previsto en esta etapa de planeación para esos efectos era de cuatro meses? Al no poder continuar la ejecución del objeto por el respectivo contratista, ¿la necesidad pública que dio origen al Contrato 20202166 desapareció?

Nada de eso se explica en el acta de terminación anticipada, de modo que ¿la etapa de planeación y la necesidad consignada en los respectivos estudios previos, quedó sin efecto al terminarse el Contrato 20202166?

La regla general es que los contratos públicos se celebran con el propósito de cumplirse, de conformidad con lo pactado. Si bien es cierto que cuando surjan circunstancias que tornen imposible su ejecución, las partes por mutuo acuerdo pueden poner fin a la relación contractual, cuando las exigencias del servicio y el interés público lo aconsejen y justifiquen, también es cierto que esas circunstancias deben ser el fundamento para esa actuación.

Es decir que debe obrar la justificación impuesta por determinadas exigencias del servicio y del interés público, para terminar anticipadamente un contrato, y además consolidar medidas para atender las necesidades públicas para cuyo efecto se había suscrito el negocio jurídico, o establecer las razones por las cuales aquellas necesidades ya no deben ser atendidas en el contexto en su momento consignado en la respectiva etapa de planeación, frente a la meta y el proyecto de inversión al cual estaban vinculadas, de lo que no obran soportes en relación con el Contrato 20202166 y la terminación anticipada del mismo.



Así mismo, en relación con este contrato, al no estar publicados en el SECOP los actos del proceso, como los informes de actividades y autorización de pago - IAAP de los meses de septiembre y octubre, acta de recibo a satisfacción, paz y salvo, entre otros, fue necesario requerir a la entidad mediante oficio con radicado N° 2-2020-02702 del 08-02-2021, frente a lo cual la SDA remitió solamente el informe de actividades del mes de septiembre de 2020, pero no suministró el IAAP y las correspondientes evidencias del mes de octubre de 2020, a pesar de que el contrato se dio por terminado el día 30 del mismo mes.

En relación con el acta de recibo a satisfacción, la SDA manifestó que el contrato se encuentra en proceso de liquidación, pero es que al margen de ese trámite, en febrero de 2021 la supervisión debía tener certeza de lo ejecutado por el contratista en octubre de 2020, de modo que inexorablemente era imperativo que esos soportes estuvieran publicados y disponibles, y generar la información con la calidad del caso, al margen de la liquidación que se impone ante la terminación anticipada del contrato.

- Contrato de prestación de servicios profesionales 20202251:

Este contrato fue suscrito el 23-08-2020, con el objeto de "Prestar los servicios profesionales para el apoyo técnico en aspectos bióticos para el desarrollo de corredores de conectividad ecológica urbano-rural en Bogotá D.C."

En el mismo sentido del contrato anteriormente señalado, y como quiera que no estaban publicados en el SECOP los actos del proceso como corresponde, fue necesario requerir a la SDA la información que diera cuenta del cumplimiento del objeto contractual pactado.

Respecto del cumplimiento de las obligaciones frente al sistema general de seguridad social integral, se estableció que si bien el contratista realizó los correspondientes aportes, estos presentaron mora en relación con la fecha límite y la del pago efectuado, como se indica en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 10: Aportes al sistema general de seguridad social integral - Contrato 20202251**

Valores en pesos

Mes de aporte	Aporte Saludo	Aporte Pensión	Aporte ARL	Valor Total Aportado	Fecha Límite Pago	Fecha de Pago	Días Mora
Agosto	363.300	522.900	15.200	901.400	08-09-20	17-11-20	70
Septiembre	363.300	522.900	15.200	901.400	08-10-20	11-12-20	64
Octubre	363.300	522.900	15.200	901.400	10-11-20	11-12-20	31
Noviembre	358.800	459.200	15.000	833.000	09-12-20	15-12-20	6



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

Noviembre	279.700	409.300	11.700	700.700	09-12-20	22-12-20	13
Diciembre	363.400	465.200	15.200	843.800	12-01-21	08-01-21	0

Fuente: Oficio SDA 2021EE25693 del 10 de febrero de 2021. SECOP. Consolidado Equipo Auditor.

De conformidad con el respectivo reglamento y el Manual de Supervisión de la SDA, la supervisión debe controlar el cumplimiento de las obligaciones de pagos con los sistemas de salud, riesgos laborales, pensiones y obligaciones parafiscales, según corresponda, por parte del contratista o las personas convenidas, en armonía con la obligación 16 del numeral 1 del documento 'Cláusulas Comunes a los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión' implementado por la SDA, donde se establece para el contratista *"Realizar el pago oportuno de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones en las condiciones y porcentajes señalados en la Ley, mantener su afiliación durante la ejecución del contrato y entregar copia de la planilla correspondiente al supervisor de este, para efectos de cada pago"*.

- Contrato Interadministrativo 20201872:

La SDA celebró el Contrato Interadministrativo 20201872 del 20 de agosto de 2020, con la Empresa Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, con el siguiente objeto: *"Contratar el mantenimiento integral en parques ecológicos distritales y otras áreas de interés ambiental"*, por valor de \$2.499.805.019 y con un plazo de ejecución de 5 meses. El referido contrato fue adicionado en \$999.922.008 y prorrogado por el término de 2 meses, hasta el 30 de marzo de 2021.

El contrato se suscribió para dar cumplimiento a la meta *"Administrar y manejar o gestionar, de forma participativa, el 100% de las áreas protegidas, humedales, parques ecológicos de montaña y otras áreas de interés ambiental, priorizadas para la consolidación de la Estructura Ecológica Principal de Bogotá, promoviendo su renaturalización y uso público de manera compatible con sus objetivos de conservación, garantizando el caudal ecológico a 3 humedales y completando el diagnóstico para que se le garantice a otros once"*, del proyecto de inversión 7814: *"Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá"*.

Teniendo en cuenta que los actos del proceso no se encontraban publicados en forma completa en el portal transaccional del SECOP, fue necesario requerir a la entidad mediante el oficio con radicado 2-2021-02702 del 08-02-202, la información correspondiente a los informes de actividades y autorización de pago - IAAP, soportes del cumplimiento de las obligaciones contractuales, entre otros.

Frente a ese requerimiento, la SDA a través del radicado 2021EE25693 del 10-02-



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

2021 suministró carpetas con registros fotográficos de actividades realizadas, así como mapas de 15 Parques Ecológicos Distritales de Humedal-PEDH y 4 Parques Ecológicos Distritales de Montaña-PEDM. La información aportada fue densa y sin una estructura técnica ni de fácil acceso, además de no corresponder estrictamente a lo solicitado por el organismo de control fiscal.

Tanto fue así, que se impuso formular nuevamente la solicitud, frente a lo cual el sujeto de vigilancia y control remitió la información relacionada con el Contrato Interadministrativo 20201872, a través de 2 unidades de almacenamiento externo (2 DVD), los cuales no fue posible abrir.

Finalmente se logró obtener los informes de actividades y autorización de pago de los meses de agosto a diciembre de 2020, así como el documento de adición y prórroga, todo lo cual a febrero de 2021 indefectiblemente tenía que obrar en el SECOP y en los registros oficiales de la SDA.

Si bien la entidad aportó el documento de modificación contractual, donde se indica que mediante la solicitud No. 11403 del 15 de noviembre de 2020 la supervisión requirió a la Subdirección Contractual adelantar el trámite correspondiente, no fue posible evidenciar la justificación que la fundamentó, así como la conveniencia y oportunidad para esa actuación, todo lo cual, se reitera, en febrero de 2021 debía estar disponible en el marco de la publicidad contractual y en los registros institucionales oficiales dentro de ese ámbito de gestión.

Con base en todo lo descrito, se tiene que la entidad no ha observado adecuadamente lo dispuesto en la siguiente normativa:

Los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; los artículos 3º y 4º de la Ley 489 de 1998; el artículo 3º, el numeral 12 del artículo 25, los numerales 1º y 5º del artículo 26 y el Parágrafo 1º del artículo 41 de la Ley 80 de 1993; el principio de la calidad de la información del artículo 3º, y el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014; los principios generales de la función archivística del artículo 4º de la Ley 594 de 2000; los numerales 8 y 9 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así mismo, el artículo 2.2.1.1.7.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015; los artículos 2.1.1.2.1.7 y 2.1.1.2.1.8 del Decreto Nacional 1081 de 2015; el artículo 2º de la Ley 87 de 1993; el Decreto Nacional N° 1273 de 2018; el Manual de Supervisión de la SDA; el documento 'Cláusulas Comunes a los Contratos de Prestación de Servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión' implementado por la SDA.





Ello generaría una presunta incidencia disciplinaria frente a lo dispuesto en la Ley 734 de 2002 - Código Disciplinario Único.

Las circunstancias descritas tienen origen en la debilidad de los controles frente a las actividades de supervisión de los contratos, para vigilar la materialización de los objetos y de las obligaciones de los contratistas en las condiciones pactadas, el trámite de modificación y finiquito de los contratos, la atención de las necesidades públicas frente a un contrato que deba terminar anticipadamente, la oportuna y completa publicidad de los actos de los procesos de contratación, así como la calidad de la información que se genera en el ámbito de la gestión contractual y su respectivo archivo.

Esas deficiencias en la supervisión de los contratos, pueden comprometer el cumplimiento de las obligaciones establecidas, la consolidación de las metas formuladas y programadas en el marco de los proyectos de inversión a los cuales se vincula la contratación, e impactan negativamente en la oportunidad y calidad de la información de la actividad contractual.

#### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal:**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida por la SDA, mediante el Oficio con radicado N° 2021EE50749 del 18-03-2021, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, teniendo en cuenta la argumentación enseguida expuesta.

Cabe precisar que las deficiencias en la calidad de la información y publicidad de la gestión contractual, se presentaron en los contratos evaluados, y no solo en los casos que a título enunciativo se describieron, en virtud de lo cual en la observación se indicó que las acciones de mejora que para el efecto en su momento implemente la entidad, no podrán circunscribirse exclusivamente a los mismos, sino que tendrán que configurar soluciones integrales y generales para toda la contratación institucional.

- Contrato de prestación de servicios profesionales 20202166:

Frente a este contrato, en la respuesta al informe preliminar la SDA no acreditó que en la respectiva Acta de Terminación anticipada se hubieran precisado las razones que la motivaron, ni otro documento dentro del cual se hubiere realizado algún análisis de la SDA para considerar pertinente la terminación anticipada, para su



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

aceptación o rechazo, y reitera la referencia a una solicitud del contratista para terminar anticipadamente el contrato de mutuo acuerdo, aprobada por el supervisor.

Tampoco la entidad acreditó medidas que se hubieren adoptado para seguir atendiendo la necesidad pública que dio origen al contrato anticipadamente terminado, de lo cual no obran soportes, frente a lo cual señaló que no se generó cesión del contrato teniendo en cuenta que no se encontró un profesional que cumpliera con el perfil requerido, esto es, con formación profesional en biología, ingeniería ambiental, ingeniería forestal, con especialización y/o maestría en Gerencia de Recursos Naturales o Análisis y Gestión Ambiental o Geografía y experiencia profesional de cinco (5) años, relacionada con las actividades del contrato, lo que lleva a cuestionar si realmente se requería ese contrato, cuando a pesar de su anticipada terminación, la entidad reporta avance de la meta.

La SDA manifiesta en la respuesta, que de conformidad con el procedimiento de la entidad, el segundo pago depende de la entrega total de requisitos y paz y salvo, pero es que una cosa es el pago y otra el informe de actividades que al margen del mismo, la supervisión debe verificar en tiempo real, lo cual no puede sujetarse a trámites posteriores de finiquito, sino a la acreditación del cumplimiento de la ejecución para el respectivo período. Se entiende que si la supervisión aprobó la terminación anticipada, tenía definido el cumplimiento hasta ese momento del objeto contractual para que la misma fuera procedente, pero no se aportó el correspondiente informe de actividades para el lapso del caso, o la verificación que le correspondía realizar a la supervisión independiente del pago final.

En desarrollo de la auditoría, la SDA no suministró el Informe de Actividades y Autorización de Pagos-IAAP correspondiente al mes de octubre de 2020, a pesar de la terminación anticipada el día 30 del mismo mes y año.

La entidad en la respuesta al informe preliminar incluyó una imagen del SECOP, que se relaciona solo con la etapa inicial, donde se aprecia un pago realizado el 10 de noviembre, el cual corresponde al pago No. 1, es decir, del mes de septiembre de 2020 (radicado 2020IE200341). Así mismo, incluyó la imagen de los requisitos exigidos para realizar dicho pago, entre los cuales se encuentra el informe de actividades del mencionado mes.

El 18 de marzo del presente año, nuevamente se verificó lo pertinente en el portal transaccional SECOP II, sin que se evidenciara publicación alguna relacionada con el IAAP del mes de octubre de 2020.



En la respuesta al informe preliminar, la SDA describe los productos recibidos durante los meses de ejecución del contrato, lo cual no precisó en su momento, cuando se le requirió esa información en desarrollo de la auditoría, situación que evidencia los problemas de calidad de la información surtida por el sujeto de vigilancia y control fiscal.

Argumenta la SDA que se logró avanzar en la meta con un equipo de profesionales contratados por la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad - SER, consolidándose un documento diagnóstico que fue socializado el 16 de diciembre de 2020, frente a lo cual surge el interrogante de la necesidad del contrato terminado anticipadamente, cuando según lo informado por la entidad, no se impactó lo programado en relación con la ejecución de la meta.

Al 18-03-2021 obra en el SECOP el acta de liquidación por mutuo acuerdo del contrato de prestación de servicios profesionales, del 12 de febrero de 2021, sin que se encuentre la publicación del IAAP del mes de octubre de 2020. Adicional a lo anterior, la SDA manifiesta en su respuesta al informe preliminar, que el paz y salvo fue elevado en su totalidad el día 11 de marzo de 2021, con radicado 2021E46362, y que el informe se encuentra en trámite de radicación en la Subdirección Financiera de la entidad. Es decir, se liquidó el contrato y la entidad aún no publica el IAAP correspondiente al mes de octubre de 2020.

- Contrato de prestación de servicios profesionales 20202251:

La SDA en la respuesta al informe preliminar indica que *"(...) se realizó la idónea publicación de los documentos que acreditan la etapa precontractual, esto es, soportes académicos y certificados de experiencia del futuro contratista, verificación de experiencia e idoneidad, hoja de vida, cláusulas comunes. De igual forma durante su ejecución se publicaron en debida forma el trámite de las modificaciones solicitadas por el supervisor de contrato (prórroga y adición)"*, pero resulta claro que la publicidad en ese portal transaccional no refleja ni en forma completa ni oportuna, todos los actos que configuran el proceso de contratación, como los informes de supervisión que son determinantes para acreditar el cumplimiento permanente del objeto pactado.

De otra parte, en relación con el cumplimiento de las obligaciones frente al sistema general de seguridad social integral, se tiene que este contrato fue suscrito el 23-08-2020, pero en la respuesta al informe preliminar la SDA manifiesta que *"solo hasta el mes de diciembre de 2020 el contratista realizó la solicitud de pagos para ser avaladas por el supervisor de su contrato, quien periódicamente estuvo realizando la verificación de las actividades en el desarrollo del objeto contractual."*



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

La entidad cita la normatividad que precisamente le impone verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista, en el marco del sistema general de seguridad social integral, así como textos jurisprudenciales en relación con el principio de la buena fe, que no vinculó de manera clara al contexto analizado.

Según el sujeto de vigilancia y control fiscal, se cumplió varios meses después de la suscripción del contrato la verificación de esas obligaciones a cargo del contratista con el sistema general de seguridad social integral, por cuanto solo hasta diciembre de 2020 el contratista cobró. Le corresponde a la entidad velar no solo por el cumplimiento del objeto pactado, sino por el perfeccionamiento de los pagos dentro de los términos contractualmente acordados, toda vez que las dos partes tienen obligaciones y la SDA debe pagar con la respectiva periodicidad, y apremiar al contratista para que presente lo que corresponda para materializar ese trámite, lo cual no es procedente verificar transcurridos 4 meses de la celebración del contrato.

La entidad señala que en el marco de la emergencia sanitaria no se generan intereses moratorios, pero en el desarrollo del contrato y para efectos de los pagos periódicos que la entidad debe realizar, es imperativa la permanente verificación de las obligaciones del contratista con el sistema general de seguridad social integral, así como velar por el cumplimiento oportuno de los pagos a cargo de la entidad contratante frente a la ejecución del objeto pactado.

La SDA manifiesta además en su respuesta, que los informes de actividades y autorización de pago-IAAP han sido cargados en el SECOP II, anexando pantallazos generados desde el referido sistema, pero lo cierto es que cuando se consultó en su momento la información dentro de la plataforma transaccional, esos documentos no habían sido publicados, por lo que fue necesario para el sujeto de vigilancia y control, remitir los documentos faltantes para el desarrollo de la auditoría.

- Contrato Interadministrativo 20201872:

La SDA en la respuesta al informe preliminar informa que han sido cargados en el SECOP II los informes de actividades, pero ello no estaba disponible en forma completa ni oportuna en el desarrollo del ejercicio auditor.

La SDA insiste en que en el módulo del precitado portal transaccional se encuentra la información de manera ordenada y completa que sustenta cada pago, pero que a su vez por parte de la supervisión no se ha marcado como pagado, razón por la cual no se evidencian los informes a la vista pública.



Ello no se corresponde con los principios de publicidad, transparencia y calidad de la información, toda vez que no es discrecional que los informes de actividades se encuentren en tiempo real a la 'vista pública', sino que es un imperativo, con la calidad y oportunidad que el reglamento establece.

Si bien con ocasión de los requerimientos, a la fecha los informes de actividades y autorización de pago se encuentran publicados en la plataforma transaccional SECOP II, lo cierto es que el contrato inició el 31 de agosto de 2020, pero al momento de la fecha de su revisión y análisis en el marco de la auditoría, seis meses después, no se encontraban ni completa ni oportunamente publicados en ese sistema.

La SDA incluye pantallazos generados desde el SECOP, frente a informes de actividades y pagos efectuados. No obstante, se precisa que esos registros debían realizarse en los meses de agosto a diciembre de 2020, pero como lo pertinente no se efectuó con oportunidad, fue necesario requerirlos a la entidad en más de dos oportunidades, todo lo cual a marzo de 2021 indefectiblemente tenía que obrar en el SECOP y en los registros oficiales de la SDA.

Frente a la modificación del contrato, al 19-03-2021 se verificó en el SECOP la publicación de la justificación para la adición No.1, prórroga No. 1 y modificación No. 1 al contrato interadministrativo, con fecha de aprobación 6 de octubre de 2020, según radicado 2020IE172701. No obstante, este documento al igual que los informes de actividades y autorización de pago IAAP, no se encontraban publicados en el citado portal al momento de la ejecución de la auditoría, escenario que imponía precisar los fundamentos de la modificación contractual, así como la conveniencia y oportunidad para esa actuación.

Fue así como en su momento solamente se encontró el documento denominado "*modificación contractual*" (adición No.1, prórroga No. 1 y modificación No. 1 al contrato interadministrativo), dentro del cual, entre otras cosas, se indicó: "*Mediante solicitud No. 12310 de fecha 21 de diciembre de 2020, la supervisión solicita a la subdirección contractual adelantar modificación al precitado contrato, conforme a la justificación, que da cuenta de los datos generales del contrato, las situaciones que motivan la modificación contractual, y de la conveniencia y oportunidad de proceder con la misma, junto con la documentación anexa que hace parte integral del presente documento.*"

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



*3.3.3.2. Hallazgo administrativo por la inadecuada estructura del análisis del sector relativo al objeto del proceso de contratación, en los contratos de prestación de servicios profesionales.*

En desarrollo del ejercicio auditor, se identificó que en los contratos de prestación de servicios profesionales, no se elaboró el análisis del sector con sujeción a la estructura de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015, norma que no excluye a la contratación directa y por ende aplica para la referida tipología contractual.

En el documento de Estudios Previos de cada uno de esos casos, se incorporó un título denominado "*Estudio de Sector - Estudio de mercado*", con el siguiente texto:

*"Con el propósito de observar lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 y cumplir con la Guía para la elaboración de estudios de sector expedida por la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, **esta entidad identificó que el sector relativo al objeto del presente proceso de contratación está integrado por el conjunto de profesionales y técnicos que prestan sus servicios en las entidades y diversos organismos del Estado.***

***En consecuencia, la contratación de este servicio no está sujeta a requisitos particulares de índole legal, salvo las propias del ejercicio de su actividad, por lo tanto, la determinación del perfil del posible contratista y de quien lo cumple, está relacionada con la idoneidad de éste, la cual deberá ser avalada por el solicitante de la contratación.*** (Subrayas y negrilla fuera de texto)

Como puede apreciarse, el sujeto de vigilancia y control considera que las distintas profesiones que se requieran para prestar servicios, al tener sus propias regulaciones, no implican para la entidad más análisis que el perfil que se considera necesario para el efecto, en tanto que el valor para la contratación, se establece con base en la escala de honorarios institucionalmente adoptada.

Desde el punto de vista formal, la entidad elabora un estudio del sector, según el texto arriba transcrito de los respectivos estudios previos, y de conformidad con lo allí establecido, el sujeto de control y vigilancia señala dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015 y en la Guía para la elaboración de estudios del sector expedida por Colombia Compra Eficiente.



Sin embargo, esa normativa implica el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica y de análisis de riesgo.

La naturaleza de un contrato de prestación de servicios profesionales no genera, *per se*, que se pueda prescindir del análisis del sector, o que este se subsuma en una escala de honorarios predeterminada por la entidad, o en la profesión y experiencia que en los estudios previos se señala requerida para el desarrollo del objeto.

Si bien por lo general, para los contratos de prestación de servicios profesionales no se impone un estudio de la oferta y la demanda del sector, ni otra clase de estudios complejos propios de grandes contrataciones, sí es indispensable abordar los análisis técnicos que permitan a la entidad estatal sustentar la decisión de hacer una contratación directa, así como definir las condiciones y estipulaciones que la misma genera.

Solo por vía de ejemplo, teniendo en cuenta que la situación se estableció en los contratos de prestación de servicios profesionales evaluados, se pueden citar los siguientes:

- SDA-CPS-20202237 (se requería profesional en arquitectura o ingeniería civil, con más de 6 años de experiencia).
- SDA-CPS-20201732 (se requería profesional en ingeniería ambiental o microbiología industrial, con experiencia de 7 años).
- SDA-CPS-20201934 (se requería profesional en ingeniería forestal o ingeniería ambiental, con más de 6 años de experiencia).
- SDA-CPS-20201980 (se requería profesional en biología, ecología, ingeniería forestal, ingeniería ambiental, administración ambiental con especialización en biología, ambiental, gestión ambiental, con 5 años de experiencia).
- SDA-CPS-20202219 (se requería profesional en biología o ecología o ingeniería forestal, con experiencia profesional de más de 6 años).
- SDA-CPS-20201549 (se requería profesional en ingeniería ambiental, ingeniería forestal, que cuente con especialización en gerencia de recursos naturales o análisis y gestión ambiental o administración pública y experiencia profesional de 5 años).
- SDA-CPS-20201983 (se requería profesional en biología, ecología, ingeniería forestal, ingeniería ambiental, administración ambiental, con experiencia profesional de 5 años).



Para todos esos contratos, a pesar de tener objetos distintos, y de requerirse diferentes perfiles, se estableció el mismo texto en materia de Estudios del Sector dentro de los respectivos Estudios Previos. Además, en el Capítulo de 'Criterios para seleccionar al contratista' incorporado dentro de cada uno de los documentos de estudios previos, se indicó la profesión que se requería y la experiencia que se debía acreditar, pero sin un estudio técnico que sustentara la necesidad de determinada (s) profesión o profesiones, y que soportara la experiencia establecida como necesaria para el efecto.

Una cosa es la justificación de la contratación, descrita al inicio de cada documento de estudios previos, y otra los criterios para seleccionar al contratista, que suponen el análisis técnico correspondiente. Para explicar por ejemplo, la razón por la cual un ingeniero ambiental puede desarrollar determinado objeto, y para el mismo proceso de contratación, se habilita también la posibilidad de que lo realice un microbiólogo industrial. O para explicar por qué para ese objeto se requiere una experiencia de 7 años, y para otro objeto del mismo proyecto de inversión se requieren 6 años de experiencia.

Lo anterior es para citar solo algunos de los aspectos, que con ocasión de un adecuado estudio del sector, se pueden precisar con claridad y solidez en la etapa de planeación de esa modalidad de contratación directa.

En la 'Guía para la Elaboración de Estudios de Sector' que permanentemente se encuentra publicada en la página institucional de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente, cuyo cumplimiento indica el sujeto de vigilancia y control haber desarrollado, se establece que *"La modalidad de selección del Proceso de Contratación no es relevante para determinar la procedencia o no del análisis del sector."*

También allí, en relación con la Contratación directa, se prevé que *"El análisis del sector debe permitir a la Entidad Estatal sustentar su decisión de hacer una contratación directa, la elección del proveedor y la forma en que se pacta el contrato desde el punto de vista de la eficiencia, eficacia y economía."*

Igualmente respecto de la Contratación Directa, en esa guía se resalta que *"La Entidad Estatal debe consignar en los Documentos del Proceso, bien sea en los estudios previos o en la información de soporte de los mismos, los aspectos de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015. En un contrato de prestación de servicios profesionales, el análisis del sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y experiencia que llevan a contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollar dicho objeto."*





Al margen de que algunas guías expedidas por Colombia Compra Eficiente no tengan un carácter vinculante, son herramientas útiles para los temas que abordan, y además, la SDA citó la 'Guía para la Elaboración de Estudios de Sector', como fundamento del capítulo de 'Estudio de Sector' incluido dentro del documento de estudios previos.

Y es que precisamente en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015, se dispone lo siguiente:

***"Artículo 2.2.1.1.1.6.1. Deber de análisis de las Entidades Estatales. La Entidad Estatal debe hacer, durante la etapa de planeación, el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de Riesgo. La Entidad Estatal debe dejar constancia de este análisis en los Documentos del Proceso."***

En esa norma no se preceptúa alguna excepción, en tratándose de contratación directa, dentro de la cual se encuentran los contratos de prestación de servicios profesionales. No es suficiente incluir dentro de los estudios previos un título correspondiente al 'estudio de sector', sino que se hace necesario en la etapa de planeación, la configuración de un análisis para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo, según el énfasis y trascendencia que esos aspectos puedan tener para la definición de la futura contratación.

Cada contrato tiene una dimensión propia, de modo que los estudios y documentos previos que en abstracto se proyectan, implican análisis específicos y especiales relacionados con el objeto, con su naturaleza, lo cual no se refleja en la etapa previa de los contratos de prestación de servicios profesionales evaluados.

La situación descrita se origina en un manejo uniforme y predeterminado que la entidad ha establecido para los contratos de prestación de servicios profesionales en general, cuando el reglamento impone frente al respectivo proceso de contratación, un análisis del sector desde las distintas perspectivas que la misma normativa establece, indefectiblemente ligado al objeto contractual proyectado, de modo que ese estudio es de especial relevancia para la configuración de la etapa previa correspondiente.

Ello dificulta consolidar con solidez, en la planeación de los contratos de prestación de servicios profesionales, el estudio del sector relativo al objeto del proceso de contratación de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de



2015, así como sustentar adecuadamente la decisión de hacer una contratación directa, lo cual puede comprometer la definición de varios aspectos que deben tenerse en cuenta, frente a la necesidad pública que se pretende satisfacer a través de los contratos de prestación de servicios profesionales, por lo que el reglamento dispone la elaboración de ese análisis.

### **Valoración de respuesta del Sujeto de Vigilancia y Control Fiscal:**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida por la SDA, mediante el Oficio con radicado N° 2021EE50749 del 18-03-2021, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, como quiera que la entidad argumenta haber cumplido el requisito del análisis del sector, por cuanto incluyó el perfil requerido en el acápite de los estudios previos denominado "OBJETIVOS JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE", y además por cuanto otras entidades proceden en forma similar, pero no se acreditó sustancialmente la estructura de ese análisis, como lo prevé el reglamento.

El sujeto de vigilancia y control transcribe lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015, que en la observación se resaltó como la esencia de la normativa materia de cumplimiento en ese aspecto. Además resalta la SDA en su respuesta al informe preliminar, lo establecido en la 'Guía para la Elaboración de Estudios de Sector - G-EES-02' de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, que también fue ampliamente descrita en la observación por parte de este organismo de control fiscal.

Argumenta la SDA en su respuesta, que *"De lo previsto en la precitada guía, se encuentra que la misma, para la Contratación Directa no enlistó los requisitos que debe contener el referido análisis de sector, por el contrario manifiesta que la entidad debe realizar una reflexión sobre la necesidad de contratar el servicio y las condiciones de los Procesos de Contratación que ha adelantado en el pasado para contratar ese tipo de servicios, teniendo en cuenta plazos, valor y forma de pago, en ese entendido los estudios previos para la suscripción de Contratos de Prestación de Servicios profesionales y de apoyo a la gestión de la entidad, se encuentran estructurados desde el Sistema Integrado de Gestión con la inclusión del numeral citado en la observación (...)"*

Al citar esos aspectos establecidos en la 'Guía para la Elaboración de Estudios de Sector - G-EES-02' de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, no se rebate la observación, sino se confirma, toda vez que las recomendaciones allí consignadas no han sido observadas por el sujeto de vigilancia y control.



Es necesario insistir en que la normativa que debe cumplirse estrictamente, es el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015, lo cual no se aprecia de manera clara dentro de la etapa previa de los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos por la SDA, aun cuando se incluye en los estudios previos un título para tales efectos.

Lo que se establece en la observación, es la necesidad de cumplir esa normativa sustancialmente, y no solo desde una perspectiva formal. No se acredita ni se aprecia en la etapa previa de esos procesos, el cumplimiento material de lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015.

Cuando la SDA en la respuesta al informe preliminar resalta de la referida Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, la expresión "*que la entidad debe realizar una reflexión sobre la necesidad de contratar el servicio (...)*", no incluye en el resaltado la otra parte del texto allí mismo previsto, según el cual "*la Entidad Estatal debe hacer una reflexión sobre la necesidad de contratar el servicio y las condiciones de los Procesos de Contratación que ha adelantado en el pasado para contratar ese tipo de servicios, teniendo en cuenta plazos, valor y forma de pago.*" (Subrayas y negrilla fuera de texto)

En los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos por la SDA, no obra una reflexión frente a procesos de contratación que para cada objeto proyectado, la entidad haya adelantado en el pasado frente a ese tipo de servicios.

Pero incluso en el ejemplo que respecto del análisis del sector se describe en la mencionada Guía para su elaboración, frente a un contrato de prestación de servicios profesionales, se indica que "*En un contrato de prestación de servicios profesionales, el análisis del sector depende del objeto del contrato y de las condiciones de idoneidad y experiencia que llevan a contratar a la persona natural o jurídica que está en condiciones de desarrollar dicho objeto.*" (Subrayas y negrilla fuera de texto)

El objeto del contrato es medular en relación con el análisis del sector, además de la relevancia que tiene la posibilidad del desarrollo de determinado objeto, no necesariamente por una persona natural, sino eventualmente, con base en el estudio del sector, a través de una persona jurídica, de modo que no es un aspecto menor abordar ese análisis del objeto contractual proyectado, frente al sector que le corresponda.

En ese mismo ejemplo del análisis del sector señalado en la Guía para su elaboración, frente a un contrato de prestación de servicios profesionales, se señala que lo que le corresponde a la entidad estatal es hacer una reflexión, teniendo en



cuenta aspectos tales como definir si requiere una persona jurídica o una persona natural con tarjeta profesional. Allí mismo se establecen dentro de los aspectos a tener en cuenta por parte de la entidad estatal, dentro de esa reflexión, los siguientes:

*"¿Cuál es la experiencia que requiere quien presta el servicio de acuerdo con la complejidad del caso? Esta reflexión debe cubrir aspectos comerciales, técnicos y de análisis de Riesgo; ¿La Entidad Estatal ha contratado recientemente los servicios profesionales requeridos? ¿Cuál fue el valor del contrato y sus condiciones? ¿La necesidad de la Entidad Estatal fue satisfecha con los Procesos de Contratación anteriores? Esta reflexión debe cubrir aspectos legales, comerciales, financieros, organizacionales, técnicos y de análisis de Riesgo; El tipo de remuneración recomendada para la prestación de servicios objeto del Proceso de Contratación y el motivo por el cual la Entidad Estatal escoge ese tipo de remuneración desde la economía, la eficiencia y la eficacia del Proceso de Contratación. (...)"*

Si para la SDA la Guía para la Elaboración de Estudios de Sector ha sido un referente, ello no se refleja en los contratos de prestación de servicios profesionales suscritos. Es procedente acudir a esa Guía para tales efectos, pero a pesar de ser citada dentro de los estudios previos de los contratos de prestación de servicios profesionales, no se evidencia el desarrollo de las recomendaciones allí consignadas. La Guía no 'enlista' requisitos, pero establece recomendaciones y consigna un ejemplo, todo lo cual el sujeto de control manifiesta haber observado, pero no se aprecia en los procesos de contratación de prestación de servicios profesionales celebrados.

No obstante, al margen de esa situación, lo que se impone cumplir para la SDA, es lo preceptuado en el artículo 2.2.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015.

Indica también la SDA en la respuesta al informe preliminar, que la reflexión de que trata la varias veces mencionada Guía para la Elaboración de Estudios de Sector, está contenida en el acápite de los estudios previos denominado "OBJETIVOS JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE", y que del mismo se derivan los "CRITERIOS PARA SELECCIONAR AL CONTRATISTA", que también es un capítulo de los respectivos estudios previos.

Frente a esa afirmación, viene al caso reiterar lo establecido en la observación: "Una cosa es la justificación de la contratación, descrita al inicio de cada documento de estudios previos, y otra los criterios para seleccionar al contratista, que suponen el análisis técnico correspondiente. Para explicar por ejemplo, la razón por la cual un ingeniero ambiental puede desarrollar determinado objeto, y para el mismo proceso de contratación, se habilita también la posibilidad de que lo realice un microbiólogo industrial. O para explicar por qué



*para ese objeto se requiere una experiencia de 7 años, y para otro objeto del mismo proyecto de inversión se requieren 6 años de experiencia."*

Según la SDA, en el acápite de los estudios previos denominado "*OBJETIVOS JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE*", está la reflexión sobre la necesidad y forma de satisfacerse a través de la contratación del perfil propuesto, y que resulta redundante traerla nuevamente a colación en el acápite de análisis del sector.

Tal como se estableció en la observación, al revisar el capítulo de los estudios previos de los contratos de prestación de servicios profesionales, denominado "*OBJETIVOS JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE*", se describen allí las funciones de la SDA, el proyecto de inversión correspondiente, las respectivas metas, y concluye indicando que se requiere un profesional en determinada área para el objeto proyectado, indicando el efecto útil que puede generar el mismo.

Esa precisión de la profesión que se requiere, consignada en la parte final del acápite "*OBJETIVOS JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE*", en cada uno de los contratos de prestación de servicios profesionales, no corresponde a las recomendaciones establecidas en la Guía para la Elaboración de Estudios de Sector que la SDA alega cumplir, y no se ajusta a la disposición que se impone observar contenida en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015.

En el capítulo de los estudios previos denominado "*CRITERIOS PARA SELECCIONAR AL CONTRATISTA*", se repite la profesión que se establece en la parte final del acápite "*OBJETIVOS JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE*", y lo que se adiciona es indicar la experiencia que se requiere, sin reflexiones para el efecto.

Este organismo de control fiscal no ha sugerido que el acápite denominado "*CRITERIOS PARA SELECCIONAR AL CONTRATISTA*", corresponda a un esquema para atender un requisito subjetivo, sino que no obra un análisis del sector que lo respalde o desarrolle, dentro del contexto descrito.

Cabe precisar, como se estableció en la observación, que la situación detectada no fue solo para los casos que en un marco de ejemplo y esquema enunciativo se señalaron, sino en relación con todos los contratos de prestación de servicios profesionales evaluados.

El acápite "*OBJETIVOS JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE*" de los estudios previos corresponde a la descripción que la SDA hace de la necesidad que da origen a la contratación, con las denominaciones de los proyectos y las metas, pero no contiene



implícita ni explícitamente el análisis del sector de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015.

No es procedente la afirmación de la SDA en la respuesta al informe preliminar, según la cual "(...) *la observación generada, estaría sustentada en un hecho meramente formal, que sustancial, por cuanto en lo expuesto se demuestra la manera como la Entidad desarrolla el espíritu normativo del análisis del sector en la integralidad del estudio previo, como ya se mencionó anteriormente.*"

Precisamente el *quid* del asunto está en que no se encuentra demostrado el cumplimiento sustancial del artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015, de modo que la SDA no ha desarrollado el espíritu normativo del análisis del sector en la integridad del estudio previo. De hecho, elaborar los estudios previos con los elementos formales que el reglamento establece, no comporta automáticamente la estructuración del análisis del sector.

El análisis del sector no debería obedecer a un ejercicio intuitivo para establecer dónde se encuentran los distintos componentes del mismo, sino que es importante que se realice de forma clara para el conocimiento público correspondiente. Pero es que para el caso en cuestión, esos apartes que refiere la SDA en la respuesta incluidos en el acápite "*OBJETIVOS JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE*" de los estudios previos, no corresponden al análisis del sector, como se expuso en precedencia.

Tampoco la tabla de honorarios corresponde a un estudio de mercado propio de un proceso de contratación específico, ni de un sector relativo a objetos de contratación proyectados, sino a una definición que la entidad establece para determinar montos según formaciones profesionales y experiencia.

De conformidad con el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015, inexorablemente el análisis del sector es relativo al objeto del proceso de contratación.

En la respuesta al informe preliminar, la SDA cita varias entidades públicas que según el sujeto de vigilancia y control fiscal manejan el tema en forma similar, dentro de las cuales incluye a Colombia Compra Eficiente, al Instituto Distrital de Recreación y Deportes - IDRDR y a la Contraloría de Bogotá, D.C. Transcribe un texto de estudios previos de un contrato de prestación de servicios profesionales celebrado por Colombia Compra Eficiente, así como otro del IDRDR, con varias expresiones iguales a las utilizadas por la SDA en el título denominado "*Estudio de Sector - Estudio de mercado*" de los estudios previos en esa tipología contractual.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

Esos casos de tres entidades públicas, una de ellas del orden nacional, no corresponden a la órbita de conocimiento de este organismo de control fiscal, en el marco de la presente auditoría, toda vez que la entidad examinada es la SDA.

Con todo, se impone precisar que la forma como las entidades públicas tramitan las actuaciones frente a las disposiciones que las regulan, no son un referente para que otras desarrollen su actividad administrativa. Cada entidad pública tiene a los respectivos organismos de control que las vigilan, y es a través de ellos que se define si eventualmente se ajustan en su actuaciones a las disposiciones de que se trate.

Lo que le corresponde a cada entidad no es adelantar la gestión administrativa de la misma manera en que alguna otra entidad la lleva a cabo, sino cumplir la normativa que regule cada ámbito de actuación.

Para el caso del análisis del sector, la SDA no puede acreditar su cumplimiento señalando que lo realiza de la misma manera o muy similar a Colombia Compra Eficiente.

La SDA debe acreditar ese cumplimiento, demostrando en los actos del proceso y en la publicidad del mismo, que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015. Y si para el efecto el sujeto de vigilancia y control estima adecuado tener un referente de Colombia Compra Eficiente, no es viable que ese referente sea algún contrato de prestación de servicios profesionales celebrado por aquella entidad del orden nacional, sino que debe ser alguna de las guías o manuales expedidos por la misma.

De hecho, la SDA tanto en los estudios previos de los contratos de prestación de servicios profesionales, como en la respuesta al informe preliminar, cita la 'Guía para la Elaboración de Estudios de Sector - G-EES-02' de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, pero a pesar de mencionarla, no da cumplimiento estricto a lo allí contemplado, al margen de que no todas las guías tienen carácter vinculante, pero la SDA la incluye como fundamento y por tal razón habría que cumplir lo allí dispuesto.

La misma SDA en la respuesta al informe preliminar, señala textos de esa guía que confirman que no le está dando cumplimiento.

La norma es clara; el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015, que no prevé excepciones cuando se trate de contratos de prestación de servicios



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"*

---

profesionales. Ese es el referente que debe ser observado, y no la forma como elaboran el análisis del sector otras entidades.

Entonces sustancialmente no se está cumpliendo el requisito del análisis del sector de que trata el artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015, lo cual no se satisface con incluir la profesión requerida en la parte final del acápite *"OBJETIVOS JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE"* de los estudios previos, sino que como se indicó, la observancia de la norma implica abordar el conocimiento del sector relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo, según el énfasis y trascendencia que esos aspectos puedan tener para la definición de la futura contratación.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Cada peso cuenta en el bienestar de los bogotanos"

#### 4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. Administrativos	3	N.A.	Planes, Programas y Proyectos: 3.3.1.1  Gestión Contractual: 3.3.3.1; 3.3.3.2
2. Disciplinarios	2	N.A.	Planes, Programas y Proyectos: 3.3.1.1  Gestión Contractual: 3.3.3.1
3. Penales	N.A.	N.A.	
4. Fiscales	N.A.	N.A.	

N.A: No aplica.