MEMORANDO

PARA: **SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE, SUBSECRETARIO GENERAL, DIRECTORES, SUBDIRECTORES, JEFES DE OFICINA Y ASESORA DEL DESPACHO**

DE: **NORMA LUCÍA ÁVILA QUINTERO**
Jefe de Oficina de Control Interno

ASUNTO: Entrega Informe Final de Auditoría Interna con Base en Riesgos al Proceso "Gestión Contractual".

En cumplimiento del Plan Anual de Auditoría 2023 aprobado para la Oficina de Control Interno, atentamente allegamos el Informe Final de Auditoría Interna con Base en Riesgos al Proceso **"Gestión Contractual".**

OBJETIVO

Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) para gestionar los riesgos de las actividades del proceso "Gestión Contractual".

ALCANCE DE LA AUDITORÍA

El trabajo abordará los procedimientos: Estructuración de estudios previos modalidad contratación directa (PA08-PR03) Versiones 11 y 12, Contratación de Mínima Cuantía (PA08-PR04) Versión 4, Suscripción y Legalización de Contratos y/o Convenios (PA08-PR05) Versión 12, Concurso de Méritos (PA08-PR06) Versión 1, así como los documentos conexos (Guías de Colombia Compra Eficiente pertinentes y Manual de Contratación de la SDA de septiembre de 2021), para el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2022 y el 31 de agosto de 2023 y demás normatividad relacionada que se identifique en el curso del trabajo.

Adicional a lo anterior, la Oficina de Control Interno realizó un análisis de los aspectos estratégicos del proceso, es decir, verificó el cumplimiento de los términos de la Resolución 01170 del 13 de mayo de 2021 "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Contratación de la Secretaría Distrital de Ambiente" (aplicable al periodo objeto de auditoría, hoy día, derogada por la Resolución 01858 del 5 de octubre de 2023), así como del seguimiento que realizó la Secretaría Distrital de Ambiente a: la ejecución del Plan Anual de Adquisiciones, la liquidación de contratos y las alertas previsibles por configuración de reservas presupuestales y pasivos exigibles.

Nota: El establecimiento de este período no limitaba la facultad de la Oficina de Control Interno para pronunciarse sobre hechos previos o posteriores que, por su nivel de riesgo o materialidad, deban ser revelados.

RESUMEN EJECUTIVO DE LOS RESULTADOS

Fortalezas (aspectos positivos observados)

En las pruebas de evaluación de controles (diseño, implementación y eficacia operativa) del proceso de Gestión Contractual, la Oficina de Control Interno identificó que las siguientes actividades se ejecutaron conforme a los lineamientos procedimentales o normativos establecidos:

Fortaleza No.1: La Subdirección Contractual realizó gestiones con la Dirección Legal Ambiental para actualizar la Resolución interna que regula el funcionamiento del Comité de Contrataciones en la SDA, con lo cual se logró la emisión de la No. 01858 del 5 de octubre de 2023.

Fortaleza No.2: La SDA, por medio de la Subdirección Contractual, viene emitiendo lineamientos a las demás áreas de la Entidad para fortalecer el ejercicio de las etapas de la contratación (precontractual, contractual y postcontractual), recordando las mejores prácticas a emplear (guías y orientaciones de la Agencia Pública de Contratación – Colombia Compra Eficiente.

Fortaleza No.3: La SDA, por medio de la Subdirección Contractual, tiene bases de datos o repositorios de información que permite la administración de las tipologías de contratación y sus novedades (terminaciones, liquidaciones, prórrogas o adiciones).

Hallazgos de Auditoría (representan desviaciones respecto del resultado esperado y requieren la suscripción de un plan de mejoramiento interno).

Para efectos del entendimiento de la estructura de este informe, se abordaron las situaciones desde dos temas globales: a) Aspectos Operativos del Proceso, referidos a los resultados derivados de la revisión de la muestra de contratos, y b) Aspectos Estratégicos del proceso, tipificados como beneficio de auditoría dada la subsanación que realizó el proceso durante el trabajo, mediante los cuales se efectuaron análisis asociados a seguimientos de factores de interés como: gestión de contratos pendientes de liquidación, constitución de reservas presupuestales y pasivos exigibles.

Aspectos Operativos del Proceso

Contrato SDA-20221996 – FINDETER

1. Estructuración de la cláusula de pagos del contrato, riesgos en el cumplimiento de Obligaciones Contractuales, debido a desembolso total de recursos de la SDA al contratista bajo un mismo hito no relevante (publicaciones de los procesos de contratación derivada – obra e interventoría), así como riesgos del proyecto por estado de vencimiento de licencia de construcción.

Contrato SDA-20222026 – Aitec S.A.S.

2. Incertidumbre versión definitiva del cronograma de actividades de campo, desviaciones metodológicas en la etapa pre – contractual, diferencias entre Anexo Técnico, minuta del contrato y pliego definitivo de condiciones respecto a la visita a mínimo dos (2) sitios de monitoreo de la avifauna, y debilidades en la implementación de la metodología asociada a estudios del sector y cotizaciones.

Contrato SDA-20222005 – Aquaviva Gestión e Ingeniería S.A.S

3. Ejecución de actividades previas a las labores de campo y su evidencia, extemporaneidades de los entregables e imprecisiones de la información revelada, así como falta de pronunciamiento de la supervisión sobre la subsanación de la causal de suspensión, debido a suscripción de acta de inicio sin contar con requisitos previos establecidos en Anexo Técnico (entrega de plan de trabajo y cronograma de actividades); la revisión y aprobación de entregable final del contrato de manera posterior a la finalización del contrato y omisión de información en el informe final de supervisión sobre cómo se superó la causal de suspensión temporal del contrato.

Contrato SDA-20231524 – Aguas de Bogotá S.A. E.S.P

4. Debilidades en la identificación del plan de acción de las Áreas de Interés Ambiental – AIA, periodicidad de sesiones del Comité Técnico y seguimiento a compromisos, capacitación e inducción, seguimiento de la Supervisión condiciones Decreto Distrital 332 del 29 de diciembre de 2020, dado que no se hizo alusión en el Anexo Técnico del contrato a la excepción de no contar con plan de acción sobre el componente de AIA, haber realizado 4 de 6 Comités Técnicos solicitados por cláusula al corte del 31 de octubre de 2023, no haber impartido capacitación al 100% del personal vinculado al proyecto y no haber vinculado y mantenido en el proyecto a por lo menos 50% de mujeres.

Contrato SDA-20221952 - Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar

5. Justificación en estudios previos sobre la exigibilidad de Garantías, modificación el alcance del objeto del contrato, derivado de la forma de la subcontratación derivada (por obra o labor), no contemplada en los estudios previos no elaborar los documentos propios del seguimiento por parte de la Supervisión de la SDA, principalmente los relacionados con el monitoreo a la calidad del área. Riesgo de

ejecución de actividades de intervención en infraestructura vial, frente a las competencias establecidas para la Secretaria Distrital del Ambiente, conforme a su misionalidad.

Contrato SDA-20230446 – Macroproyectos S.A.S.

6. Debilidad en el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista y frente al seguimiento que se debe efectuar por parte del supervisor, dada la falta de pronunciamiento en los informes de Supervisión respecto al estado de los incidentes reportados al contratista para su gestión, con afectación en el cupo de horas establecido contractualmente.

Contrato SDA-20231627 – Compensar

7. Debilidades en la estructuración del proceso contractual principalmente en los factores tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto oficial del contrato y en el seguimiento que debe efectuar la supervisión del contrato, debilidades en el cargue de documentos de la ejecución del contrato en la plataforma SECOP, la baja ejecución del contrato con corte a noviembre 2023 y falta de formalización de los pagos que den lugar al incremento de la ejecución.

Contrato SDA-20231661 – ADA S.A.S.

8. Brechas entre programación de pagos y entregables del contrato, debido a falta de trámite de los desembolsos con sujeción a los términos de la cláusula de pagos, que determina la oportunidad y avance de éstos contra los productos convenidos debidamente revisados y aprobados. Este flujo de actividades de autorización y aprobación no se está cumpliendo en los tiempos estipulados contractual.

Contrato SDA-20221977 – Consorcio Parque SDA

9. Riesgos de mayores costos, no ejecución del objeto contractual o procesos administrativos debido a las medidas preventivas impuestas por la Corporación Autónoma Regional – CAR y Ministerio de Ambiente, donde se resalta la posible afectación a la continuidad del contrato (terminación anticipada) y eventuales medidas del contratista contra la SDA como resultado de las restricciones impuestas por las autoridades ambientales precitadas.

Otras situaciones transversales observadas

10. Otras desviaciones comunes identificadas correspondieron a: la Falta de acreditación del cumplimiento de la Directiva Distrital No. 001 del 31 de enero de 2011(vinculación de personas vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad); el Cargue de información contractual en plataforma diferente a SECOP II (Contrato Findeter), y falta de cargue de documentación

contractual; la Falta de actualización del periodo de cobertura de las pólizas de seguro, e inobservancia de criterio de pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual para el contrato con Aitec S.A.S

Beneficio de Auditoría - Aspectos Estratégicos del Proceso

A pesar de haber identificado desviaciones respecto al cumplimiento de los términos de la Resolución SDA 01170 del 13 de mayo de 2021, como se describe enseguida, el proceso aportó las subsanaciones asociadas:

- Falta de elaboración y emisión oportuna de los informes de gestión semestrales del Comité de Contratación vigencia 2022 y primer semestre de 2023 según la Resolución SDA 01170 del 13 de mayo de 2021, no obstante, el 22 de septiembre de 2023 fueron recibidos por Forest los memorandos 2023IE220983 con asunto "Informe de Gestión Comité de Contratación – primer semestre vigencia 2023" y 2023IE220976 con asunto "Informe de Gestión Comité de Contratación – Vigencia 2022", con los cuales se saneó la debilidad, sin perjuicio de la oportunidad consagrada en la regulación aludida.

- Omisión en la convocatoria y ejecución de las sesiones ordinarias del Comité de Contratación según la Resolución SDA 01170 del 13 de mayo de 2021. Frente a esto, se destaca que ya se expidió la Resolución SDA 01858 del 5 de octubre de 2023 mediante la cual se derogó la Resolución SDA 01170 de 2021, lo que se considera una mejora implementada que debe ser monitoreada por el proceso.

Otros Asuntos para la Mejora

En la aplicación de los procedimientos de auditoría, se identificaron situaciones que requieren ajustes y/o gestiones en aras de fortalecer el proceso de Gestión Contractual, que resultan transversales en el Sistema de Control Interno de la Secretaría Distrital de Ambiente, y sobre los cuales se recomienda tomar acciones inmediatas para su subsanación, en virtud de no presentar complejidades o dificultades al momento de tomar las acciones correctivas pertinentes.

Las situaciones en comento son las siguientes, cuyo detalle se amplía en informe adjunto:

- Debilidades en la gestión de contratos en proceso de liquidación
- Ambigüedad de la cláusula tipo sobre designación de la Supervisión
- Atrasos en la ejecución de necesidades planteadas en el Plan Anual de Adquisiciones
- Contratos que han presentado baja ejecución financiera y que presentan riesgo de constituirse en pasivos exigibles

En todo caso, las observaciones fueron resueltas de fondo a través de la reunión de cierre del 21 de diciembre de 2023. El Informe preliminar de la auditoría interna fue comunicado

al responsable del proceso auditado mediante radicado Forest 2023IE280868 del 28 de noviembre de 2023, sobre el cual se recibieron respuestas por parte de los Supervisores de los Contratos evaluados y el proceso de Gestión Contractual, así:

- Forest 2023IE288737 del 6 de diciembre de 2023 de la Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental – DPSIA

- 2023IE289367 del 7 de diciembre de 2023 de la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual – SCAAV

- 2023IE289868 del 7 de diciembre de 2023 de la Dirección de Gestión Ambiental - DGA.

- 2023IE289870 del 7 de diciembre de 2023 de la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad – SER

- 2023IE290317 del 11 de diciembre de 2023 de la Subsecretaría General – SG

- 2023IE293647 del 12 de diciembre de 2023 de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo – SRHS

- 2023IE296778 del 14 de diciembre de 2023 y 2023IE298017 del 15 de diciembre de 2023 de la Subdirección Contractual

- 2023IE297979 del 15 de diciembre de 2023 de la Subdirección de Ecourbanismo y Gestión Ambiental Empresarial - SEGAE.

- 2023IE298094 del 15 de diciembre de 2023 de la Dirección de Gestión Corporativa – DGC

De esta manera, se consideraron las observaciones y/o justificaciones entregadas, quedando agotados todos los mecanismos de subsanación de diferencias y culminadas las respectivas etapas del ciclo auditor.

En tal sentido, los responsables del proceso auditado y Supervisores del los Contratos evaluados deberán aplicar el procedimiento PC01-PR02 Plan de Mejoramiento por Procesos, que, en resumen, corresponde a:

- Realizar y documentar el análisis de causas correspondiente en el formato PC01-PR02-F2.
- Formular Plan de Mejoramiento en el formato PC01-PR02-F1 y remitirlo a la Oficina de Control Interno para su verificación y análisis correspondiente.
- Cargar las acciones una vez se cuente con los códigos de los hallazgos registrados en el aplicativo ISOLUCION.

- Iniciar la ejecución de las acciones y reportar los avances en el Sistema de Información ISOLUCION.
- Diligenciar la encuesta de percepción de auditoría que se anexa.

En documentos adjuntos encontrarán un ejemplar del Informe Final de Auditoría Interna con Base en Riesgos al Proceso “Gestión Contractual”, con los resultados detallados de la actividad de aseguramiento.

Atentamente,



NORMA LUCIA AVILA QUINTERO
OFICINA DE CONTROL INTERNO

Anexos Informe Final de Auditoría al Proceso Gestión Contractual
Encuesta percepción de auditoría – PC01-PR04-M6 Versión 2

Elaboró:				
CARLOS EDUARDO BUITRAGO CANO	CPS:	CONTRATO 20230247 DE 2023	FECHA EJECUCIÓN:	21/12/2023
Revisó:				
VIVIANA MARCELA MARIN OLMOS	CPS:	CONTRATO SDA-CPS-20220878 DE 2022	FECHA EJECUCIÓN:	21/12/2023
VIVIANA MARCELA MARIN OLMOS	CPS:	CONTRATO 20230291 DE 2023	FECHA EJECUCIÓN:	21/12/2023
Aprobó: **Firmó:**				
NORMA LUCIA AVILA QUINTERO	CPS:	FUNCIONARIO	FECHA EJECUCIÓN:	21/12/2023



Informe Final de Auditoría Interna con Base en Riesgos al Proceso “Gestión Contractual”

OFICINA DE CONTROL INTERNO

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

BOGOTÁ

1. OBJETIVO

Evaluar de forma independiente el diseño y la eficacia operativa de los controles internos implementados en la Secretaría Distrital de Ambiente (SDA) para gestionar los riesgos de las actividades del proceso "Gestión Contractual”

2. ALCANCE

El trabajo abordará los procedimientos: Estructuración de estudios previos modalidad contratación directa (PA08-PR03) Versiones 11 y 12, Contratación de Mínima Cuantía (PA08-PR04) Versión 4, Suscripción y Legalización de Contratos y/o Convenios (PA08-PR05) Versión 12, Concurso de Méritos (PA08-PR06) Versión 1, así como los documentos conexos (Guías de Colombia Compra Eficiente pertinentes y Manual de Contratación de la SDA de septiembre de 2021), para el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2022 y el 31 de agosto de 2023 y demás normatividad relacionada que se identifique en el curso del trabajo.

Adicional a lo anterior, la Oficina de Control Interno realizó un análisis de los aspectos estratégicos del proceso, es decir, verificó el cumplimiento de los términos de la Resolución 01170 del 13 de mayo de 2021 “Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Contratación de la Secretaría Distrital de Ambiente” (aplicable al periodo objeto de auditoría, hoy día, derogada por la Resolución 01858 del 5 de octubre de 2023), así como del seguimiento que realizó la Secretaría Distrital de Ambiente a: la ejecución del Plan Anual de Adquisiciones, la liquidación de contratos y las alertas previsibles por configuración de reservas presupuestales y pasivos exigibles.

Nota: El establecimiento de este período no limitaba la facultad de la Oficina de Control Interno para pronunciarse sobre hechos previos o posteriores que, por su nivel de riesgo o materialidad, deban ser revelados.

3. DECLARACIÓN

Esta auditoría fue realizada con base en el análisis de diferentes muestras aleatorias seleccionadas por el auditor a cargo de la realización del trabajo. Una consecuencia de esto es la presencia del riesgo de muestreo, es decir, el riesgo de que la conclusión basada en la muestra analizada no coincida con la conclusión a que se habría llegado en caso de haber examinado todos los elementos que componen la población.

4. EQUIPO AUDITOR

Líder de la Auditoría: Carlos Eduardo Buitrago Cano, Contratista

Auditores de apoyo: Bryan Javier Duarte Villamil, Contratista

Leidy Johana Bonilla González, Contratista

Viviana Marcela Marín Olmos, Contratista.

Emisor del Informe: Norma Lucía Ávila Quintero, Jefe Oficina de Control Interno

5. CRITERIOS

Para la realización de este trabajo se consideraron los siguientes criterios normativos:

Normatividad Externa

- Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.
- Ley 1150 de 2007 "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”.
- Decreto Nacional 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional"
- Guía de Elaboración de Estudios de Sector del 24 de junio de 2022 – Colombia Compra Eficiente.
- Guía para el ejercicio de las funciones de supervisión e interventoría de los contratos suscritos por las Entidades Estatales – Colombia Compra Eficiente.
- Manual para la identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación.
- Circular Externa Única Colombia Compra Eficiente
- Demás normatividad aplicable identificada en la ejecución del trabajo.

Normatividad Interna

- Decreto Distrital 109 de 2009 “Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones”
- Resolución No.01170 del 13 de mayo de 2021 de la SDA “Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Contratación de la Secretaría Distrital de Ambiente”
- Resolución 03380 del 30 de septiembre de 2021 de la SDA “Por el cual se adopta el manual de contratación de la Secretaría Distrital de Ambiente”.
- Manual de Contratación de la Secretaría Distrital de Ambiente, septiembre de 2021.
- Lineamientos para la Elaboración del Análisis del Sector y Estudios de Mercado vigencia 2022 (Forest 2022IE35103 del 23 de febrero de 2022).
- Procedimiento Estructuración de estudios previos modalidad contratación directa (PA08-PR03) Versiones 11 y 12.
- Procedimiento Contratación de Mínima Cuantía (PA08-PR04) Versión 4.
- Suscripción y Legalización de Contratos y/o Convenios Versión 12. (PA08-PR05).
- Concurso de Méritos (PA08-PR06) Versión 1
- Demás información interna que se identificó en el curso del trabajo y en las cláusulas contractuales de la muestra evaluada.

6. RIESGOS ASOCIADOS AL PROCESO AUDITADO

Tabla 1. Relación riesgos asociados al proceso

DESCRIPCIÓN	CUBIERTO EN LA AUDITORÍA
Incluidos en el Mapa de Riesgos de Gestión del Proceso	
Posibilidad de afectación reputacional por falencia en la estructuración de los documentos que conforman el proceso de selección (Licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía) debido al Desconocimiento de las modificaciones normativas.	Si
Posibilidad de afectación económica y reputacional por Realizar la selección de contratistas que no cuenten con las capacidades técnicas, financieras y jurídicas necesarias para la ejecución de un contrato y/o convenio debido al desconocimiento o falta de aplicación de los procedimientos establecidos.	Si
Incluidos en el Mapa de Riesgos de Corrupción del Proceso	
Posibilidad de recibir o solicitar dádivas o beneficio a nombre propio o de terceros para direccionar la contratación a favor de un tercero o de violar las normas comerciales de libre competencia.	Si
Identificados por la Oficina de Control Interno	
Posibilidad de afectación económica y reputacional por demoras en la contratación o atrasos en las entregas de bienes o servicios frente al cronograma de los procesos contractuales, en virtud de debilidades en la fase de planificación y seguimiento de los contratos.	Si
Posibilidad de afectación económica y reputacional por deficiente calidad en la entrega de los bienes o servicios contratados, en virtud de incumplimiento de especificaciones técnicas o falta de adecuada supervisión de los contratos.	Si

Fuente: Elaboración Propia.

7. ÚLTIMO SEGUIMIENTO AL PLAN DE MEJORAMIENTO INTERNO

El ejercicio de Auditoría Interna con base en riesgos más reciente del proceso de "Gestión Contractual" corresponde al informe 2022IE99232 del 29 de abril de 2022, en donde, según la metodología de la Oficina de Control Interno, se identificaron cuatro (4) hallazgos, así:

1. Debilidades en el análisis en la elaboración de los aspectos técnicos requeridos para garantizar el cumplimiento del objeto contractual.
2. Deficiencias en la identificación y tipificación de riesgos previsibles en los procesos contractuales.
3. Falta de publicación de documentos del proceso contractual en SECOP
4. Debilidades Procedimentales identificadas en el proceso de Gestión Contractual.

Al consultar el aplicativo ISOLUCION, se identificó la asignación de los códigos y estado de las acciones, así:

- 1007 para el hallazgo 1, acción cerrada el 20-sep-2023
- 1008 para el hallazgo 2, acción abierta y vencida, no obstante, desde la vigencia 2022 se elevó consulta a Colombia Compra Eficiente para efectos de resolver las inquietudes de la Subdirección Contractual sobre la gestión de riesgos previsibles. Se obtuvo respuesta de dicha Entidad, y mediante correo del 19 de octubre de 2022 a la Subdirección Contractual, se solicitó verificar la actividad pertinente en ISOLUCION frente al Plan de

Mejoramiento de la Auditoría del año anterior. No se ha observado respuesta sobre el particular.

- 1009 para el hallazgo 3, acción cerrada el 21-mar-2023.
- 1010 para el hallazgo 4, acción abierta y vencida, con último análisis de la OCI del 9 de mayo de 2023 sustentando su continuidad, sin identificar gestiones adicionales por parte del proceso auditado para su cierre.

8. METODOLOGÍA

La Auditoría Interna al proceso "Gestión Contractual" fue desarrollada mediante la aplicación sistemática de los siguientes procedimientos, atendiendo a las etapas comunicadas en el Plan de Trabajo radicado mediante Forest 2023IE222909 del 25 de septiembre de 2023 y con alcance complementario a través de Forest 2023IE268813 del 16 de noviembre de 2023:

PLANEACIÓN

- Se efectuaron indagaciones con colaboradores del proceso, y se sustentaron las conclusiones entregadas en pruebas de recorrido a partir de los resultados obtenidos en el trabajo de Seguimiento al Plan Anti-Corrupción y de Atención al Ciudadano del segundo cuatrimestre de 2023.

- Se realizó la inspección de los mapas de riesgos de corrupción y gestión del proceso, identificando los riesgos relevantes; así mismo, se analizaron otros posibles riesgos detectados por la Oficina de Control Interno. En ambos casos, se seleccionaron los controles pertinentes para evaluar su diseño, implementación y eficacia operativa.

- Se inspeccionó la plataforma ISOLUCION para verificar el estado de los Planes de Mejoramiento de la auditoría más reciente efectuada al proceso, y así notificar las alertas pertinentes en las circunstancias.

EJECUCIÓN

- Se efectuaron requerimientos de información e indagaciones relacionadas con. bases de datos de contratos para el periodo comprendido entre marzo de 2022 y agosto de 2023; realización de Comités de Contratación durante el periodo precitado, así como la solicitud de los Planes anuales de adquisición de las vigencias 2022 y 2023.
- Se efectuaron indagaciones asociadas al monitoreo del Plan Anual de Adquisiciones (aprobaciones iniciales y a sus cambios), con base a los lineamientos de las Guías dispuestas para el efecto por Colombia Compra Eficiente, y se determinó el estado de las necesidades pendientes por emprender en lo que resta de la vigencia 2023.

- Se solicitaron las bases de datos de contratos en proceso de liquidación desde el año 2020 hasta lo corrido de 2023, con el fin de determinar la clasificación de los tipos de ellas (mutuo acuerdo o unilateral) dentro de los tiempos previstos según el artículo 11 – "Del plazo para la liquidación de los contratos" de que trata la ley 1150 de 2007, para entregar un estado de alertas sobre las gestiones relacionadas.

- Se seleccionó una muestra de once (11) contratos, entre las vigencias 2022 y 2023, derivada de la aplicación de la plantilla de muestreo aleatorio simple dispuesta por el Departamento Administrativo de la Función Pública (adaptada de la Contraloría General de la República), la cual se relaciona a continuación, y sobre la que se analizaron las etapas pre-contractual (necesidades, estudios previos, estudios del sector y del mercado, identificación de riesgos previsibles), contractual (formalización de la contratación – actas de inicio, suscripción previa de pólizas, cumplimiento de cláusulas contractuales y eventos como posibles suspensiones o reanudaciones, así como responsabilidades de la Supervisión) y post-contractual (ésta última, en caso que fuera aplicable, correspondiendo a suscripción de actas de terminación, y de liquidación).

Año 2022:

Tabla 2. Muestra de contratos auditados 2022

No. Contrato	Contratista	Modalidad	Valor
SDA-20221952	Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar - FDLCB	Contratación Directa	$2.292.688.113
SDA-LP-03-2022	Consorcio Parque SDA	Licitación Pública	$10.920.937.000
SDA-20221996	Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER	Contratación Directa	$19.112.143.679
SDA-CMA-05-2022	Aquaviva Gestión e Ingeniería S.A.S	Concurso de Méritos	$283.345.863
SDA-CMA-07-2022	Aitec S.A.S.	Concurso de Méritos	$276.531.000
Total, monto contratos año 2022			**$32.885.645.655**

Fuente: Elaboración Propia.

Año 2023

Tabla 3. Muestra contratos auditados 2023

No. Contrato	Contratista	Modalidad	Valor
SDA-CD-20230446	MacroProyectos S.A.S	Contratación Directa	$474.551.984
SDA-MC-02-2023	Centro CAR 19 Limitada	Mínima Cuantía	$4.000.000
SDA-CD-20231524	Aguas de Bogota S.A. E.S.P	Contratación Directa	$6.216.000.000
SDA-MC-07-2023	Mymcol S.A.S	Mínima Cuantía	$12.495.000
SDA-CPS-20231627	Caja de Compensación Familiar Compensar	Contratación Directa	$273.099.000
SDA-CD-20231661	Consultor Ada S.A.S.	Contratación Directa	$544.582.000
Total, monto contratos año 2023			**$7.524.727.984**

Fuente: Elaboración Propia.

- Se inspeccionaron las actas del Comité de Contratación correspondientes a la vigencia 2022 hasta lo corrido de la 2023, con corte a agosto, con el fin de corroborar en su contenido el

cumplimiento de las disposiciones de la Resolución SDA 01171 de mayo de 2021 (entre otros, periodicidad de reuniones, entregas de reportes).

- Se efectuó análisis del estado de las contrataciones del año 2023 que podrían constituirse en reservas presupuestales y las de 2022 que podrían configurar pasivos exigibles.

COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Este reporte corresponde a la comunicación preliminar de resultados, en donde se manifiestan las situaciones encontradas en las inspecciones documentales, indagaciones y análisis efectuados por la Oficina de Control Interno.

El propósito de esta etapa es obtener de parte de la Dependencia auditada, según el alcance establecido, sus argumentos para desvirtuar o aceptar los hallazgos que se relacionan posteriormente.

9. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

1. FORTALEZAS (ASPECTOS POSITIVOS OBSERVADOS)

En las pruebas de evaluación de controles (diseño, implementación y eficacia operativa) del proceso de Gestión Contractual, la Oficina de Control Interno identificó que las siguientes actividades se ejecutaron conforme a los lineamientos procedimentales o normativos establecidos:

Fortaleza No.1: La Subdirección Contractual realizó gestiones con la Dirección Legal Ambiental para actualizar la Resolución interna que regula el funcionamiento del Comité de Contrataciones en la SDA, con lo cual se logró la emisión de la No. 01858 del 5 de octubre de 2023.

Fortaleza No.2: La SDA, por medio de la Subdirección Contractual, viene emitiendo lineamientos a las demás áreas de la Entidad para fortalecer el ejercicio de las etapas de la contratación (precontractual, contractual y postcontractual), recordando las mejores prácticas a emplear (guías y orientaciones de la Agencia Pública de Contratación – Colombia Compra Eficiente.

Fortaleza No.3: La SDA, por medio de la Subdirección Contractual, tiene bases de datos o repositorios de información que permite la administración de las tipologías de contratación y sus novedades (terminaciones, liquidaciones, prórrogas o adiciones).

2. HALLAZGOS DE AUDITORÍA (REPRESENTAN DESVIACIONES RESPECTO AL RESULTADO ESPERADO Y REQUIEREN LA SUSCRIPCIÓN DE UN PLAN DE MEJORAMIENTO INTERNO)

Para efectos del entendimiento de la estructura de este informe, se abordan las situaciones desde dos temas globales: a) Aspectos Operativos del Proceso, referidos a

los resultados derivados de la revisión de la muestra de contratos, y b) Aspectos Estratégicos del proceso, mediante los cuales se efectúan análisis asociados a seguimientos de factores de interés como: gestión de contratos pendientes de liquidación, constitución de reservas presupuestales y pasivos exigibles.

9.2.1 ASPECTOS OPERATIVOS DEL PROCESO

9.2.1.1 Contrato SDA-20221996

Tabla 4. Ficha resumen Contrato 20221996

Nombre del contrato:	Contrato Interadministrativo No. SDA-20221996 entre Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA, y la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER.
Modalidad de contratación	Contratación Directa
Plazo de Ejecución:	(…) DOCE (12) MESES, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, el cual contempla el plazo de contratación y ejecución de la obra e interventorías. El plazo podrá ser prorrogado previo acuerdo por escrito entre las partes.
Fecha de Suscripción:	16 de diciembre de 2022
Fecha de inicio	23 de diciembre de 2022
Objeto:	Contratar la asistencia técnica y administración de recursos para desarrollar la ejecución del proyecto de la Casa Ecológica de los Animales – CEA
Valor del Contrato:	El valor total del contrato será hasta la suma de diecinueve mil ciento doce millones ciento cuarenta y tres mil seiscientos setenta y nueve pesos m/cte ($19.112.143.679), incluido IVA, y todos los costos e impuestos que se deriven de la suscripción del contrato.

Fuente: Elaboración Propia.

Hallazgo 1: Estructuración de la cláusula de pagos del contrato, extemporaneidades e Incertidumbre sobre el cumplimiento de Obligaciones Contractuales.

a. Estructuración de la cláusula de pagos del contrato

Criterio

Ley 80 de 1993 ARTÍCULO 26.- Del Principio de Responsabilidad**.** En virtud de este principio:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

4o. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.

Condición

La cláusula quinta del contrato – Forma de Desembolso establece que: "El valor del contrato se desembolsará así: 1) Un primer (1) desembolso correspondiente al valor de CUATRO MIL OCHENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA Y NUEVE PESOS M/CTE ($4.082.445.769); dicho pago se efectuará a la constitución del patrimonio autónomo.

2) Un segundo (2) desembolso correspondiente al valor de CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS M/CTE ($5.773.345.910) los cuales, serán girados contra publicación del proceso de contratación derivada de la etapa precontractual con la presentación de la cuenta de cobro o factura y el certificado de cumplimiento expedido por el supervisor del contrato.

.3) Un tercer (3) desembolso correspondiente al valor de NUEVE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS ($9.256.352.000) los cuales, serán girados contra publicación de procesos de obra e interventoría con la presentación de la cuenta de cobro o factura y el certificado de cumplimiento expedido por el supervisor del contrato"

Como se observa, los pagos dos y tres están sujetos a una misma condición para ser efectuados (la publicación de los procesos de contratación), lo que llevó a concretar dichos eventos mediante los giros de $5.773.345.910 (segundo desembolso, IAAP 2023IE59463) y $9.256.352.000 (tercer desembolso, IAAP 2023IE59464); los dos giros realizados el mismo día y con los mismos soportes como requisitos de pago, giro realizado el día 21 de marzo de 2023, girando el 100% de los recursos a cargo de la SDA.

Lo que llamó la atención de esta Oficina de Control Interno, además de la concurrencia de las situaciones descritas, es que uno de los procesos de contratación derivada cayó en un estado de declaratoria de desierto, obligando a la contraparte a replantearlo para efectuar su relanzamiento, como en efecto sucedió, según lo revelado en el informe No.4 de FINDETER, que detalló los siguientes hitos:

- El día 3 de marzo de 2023, se publicó la convocatoria de interventoría PAF-ATSDA-I012-2023 en el enlace https://www.findeter.gov.co/convocatorias/paf-atsda-i-012-2023 para el cual se recibieron 7 proponentes.
- El día 3 de marzo de 2023, se publicó la convocatoria de obra PAF-ATSDA-O-017-2023 en el enlace https://www.findeter.gov.co/index.php/convocatorias/paf-atsda-o-017-2023 para el cual no se recibieron proponentes, **lo que desemboco en la suspensión temporal de la convocatoria de interventoría y la publicación del acta de cierre de la convocatoria de obra** el día 15 de marzo de 2023. (énfasis añadido con negrita)
- El 8 de marzo de 2023, se realizó visita al lote con los proponentes interesados en aplicar a la convocatoria.
- El 28 de marzo de 2023, se publicó nuevamente la convocatoria de obra anteriormente publicada **y que salió desierta**, bajo el numero PAF-ATSDA-O-021-2023 en el enlace https://www.findeter.gov.co/convocatorias/paf-atsda-o-021-2023 para el cual se dejó fecha límite de recepción de proponentes el día 19 de abril de 2023 (énfasis añadido con negrita)

Se aprecia entonces que la SDA tramitó y pagó los IAAP el 21 de marzo de 2023, sin tener en cuenta que previamente, el 15 de marzo de 2023, uno de los procesos fue suspendido y cerrado, para ser publicado nuevamente hasta el 28 de marzo de 2023.

Aunque actualmente los procesos de contratación derivada de obra e interventoría ya están adjudicados, el hecho es que se materializó el desembolso total de los recursos sin que la SDA se hubiera cerciorado del éxito de uno de los propósitos de la contratación, que, según la cláusula segunda – Alcance del Objeto, indica: "(…) La asistencia técnica se encontrará conformada por distintas fases, a saber: 1.1.1. PRIMERA FASE: PRECONTRACTUAL – PROCESO DE SELECCIÓN CONTRATISTAS DERIVADOS OBRA E INTERVENTORIA (…) Dentro de la presente etapa del contrato de Asistencia Técnica y Administración de Recursos del Proyecto **se deberá adelantar la contratación de la obra y su respectiva interventoría**" (énfasis añadido con negrita).

Finalmente, se observa que la SDA realizó el giro del 100% de los recursos, el día 21 de marzo de 2023, sin tener en cuenta que con fecha 15 de marzo uno de los proceso de contratación había sido declarado desierto (obra) y el de interventoría no había sido adjudicado, lo anterior denota debilidades en la estructuración de la forma de pago del contrato, donde se realiza un pago anticipado del total del contrato interadministrativo frente a un requisito que si bien constituye un avance no corresponde a un hito relevante de la gestión del proyecto; generando un riesgo en la gestión de los recursos financieros.

b. Extemporaneidades en el cumplimiento de tiempos límite establecidos en cláusulas del contrato, e Incertidumbre sobre el cumplimiento de Obligaciones Contractuales.

La Oficina de Control Interno realizó indagación mediante correo electrónico del 7 de noviembre de 2023 con la Supervisora del Contrato 20221996 por parte de la SDA, en los siguientes términos: "(…) acudo a ud, en su calidad de Supervisora por parte de la SDA del contrato de la referencia (20221996), para que por favor nos informe dónde podemos encontrar todos los soportes asociados a su ejecución, dado que lo encontrado en SECOP I no contiene todo el detalle de lo que se solicita en la mayor parte de las cláusulas.."

Frente a lo anterior, se recibió la siguiente respuesta: *"(…) De manera atenta informo que las actuaciones que soportan la ejecución del contrato 20221996, se encuentra cargadas en su totalidad en SECOP I y pueden ser consultadas a través del siguiente link: (…)"*

De manera posterior y como respuesta al informe preliminar de la auditoria, se remitieron soportes por parte de la supervisión que permitieron subsanar algunas de las observaciones preliminares, no obstante, se recomienda que la documentación debe estar en el expediente del contrato en SECOP II.

Realizado el análisis de la documentación aportada se identificaron las situaciones descritas a continuación:

Tabla 5. Análisis Criterio y cláusula contractual

CRITERIO / CLAUSULA CONTRACTUAL	CONDICIÓN
CLÁUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD EJECUTORA – CONTRATISTA - FINDETER: 10. En caso de requerirse, ajustar y tramitar con el apoyo de la Secretaría Distrital de Ambiente y el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, los respectivos permisos, licencia urbanística y de construcción, disponibilidad de servicios públicos de acueducto, agua, alcantarillado, gas y energía, incluyendo las consultas necesarias para el cumplimiento del objeto contractual. En el evento de generarse cualquier costo por este concepto, este será asumido por parte de los contratistas.	Para los informes 9 y 10 se indicó por parte del contratista que: "Esta obligación se viene atendiendo a través de la contratación derivada del contrato interadministrativo", no obstante, no se detallaron las gestiones ni las solicitudes a la SDA sobre el particular. Vencimiento de la Licencia de Construcción de la Casa Ecológica de los Animales, **Fecha Enero de 2024**. Dentro de la documentación revisada (informes de ejecución del contrato), no se encontró gestiones sobre solicitud de nueva licencia de construcción a la Curaduría Urbana, situación que puede generar **RIESGO** en la continuidad del proyecto, Suspensión de la Obra y generar mayores costos en una eventual reanudación. Así mismo genera un riesgo, continuar la Obra sin contar con la Licencia de Construcción actualizada, puede generar sanciones de tipo económico y sellamiento de la construcción
CLÁUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD EJECUTORA – CONTRATISTA – FINDETER: 7. Desarrollar todas las actividades administrativas, técnicas, jurídicas y financieras requeridas para desarrollar el objeto del contrato y de acuerdo con lo dispuesto en la propuesta aceptada para la celebración del contrato interadministrativo	Esta Oficina de Control Interno inspeccionó los diez (10) informes mensuales originados en lo corrido de la ejecución del contrato, disponibles en la plataforma SECOP I. En cada uno de ellos, para la cláusula objeto de análisis, se entregó un detalle de las actividades ejecutadas. Para propósitos de esta observación, señala el informe 7 como última actividad ejecutada, la siguiente: “se realizó la firma del acta de inicio de obra e interventoría con fecha junio 20 de 2023”. Llama la atención que desde el Informe 8 hasta el 10 no se reportaron novedades diferentes a la precitada del informe 7, sobre lo cual la Supervisión del Contrato no hizo pronunciamiento, pues se da a entender que no hubo avances más allá de los mencionados previamente.
CLÁUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD EJECUTORA – CONTRATISTA – FINDETER: 19. Presentar a la Secretaría Distrital de Ambiente y al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal informes de ejecución financiera del estado del patrimonio autónomo. Cada informe será entregado en la última semana del mes siguiente al que se reporta	No se identificaron en SECOP las entregas de los informes financieros aludidos en la cláusula, ni pronunciamiento en los informes mensuales 1al 10. Al igual no es posible con la información publicada en SECOP. establecer el avance financiero del fideicomiso constituido. Es de recordar que el Expediente Contractual cargado en SECOP es el documento de consulta oficial para entes de control y ciudadanos, la información que reposa en otras fuentes, genera un riesgo para la integridad y control de la ejecución contractual.
CLÁUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD EJECUTORA – CONTRATISTA – FINDETER: 23. Realizar cronograma de actividades mensual, el cual será validado y al cual se deberá hacer	No se identificaron evidencias de cronograma del proyecto, conforme a las obligaciones del Contrato Interadministrativo.

CRITERIO / CLAUSULA CONTRACTUAL	CONDICIÓN
seguimiento por parte del Gestor del Proyecto o Líder del Proyecto, que designe FINDETER, con el propósito de servir de enlace para mantener enterada a la Secretaría Distrital de Ambiente y al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, sobre el avance y pormenores del proyecto	En respuesta a la observación preliminar de la OCI la supervisión remitió el cronograma de Obra aprobado por la interventoría y validado por Findeter. Sin embargo, este instrumento, se constituye en un insumo, pero no suple el cronograma general del proyecto FINDETER- SDA. Igualmente, esta información no se encuentra disponible en el Expediente Contractual en SECOP.
CLÁUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD EJECUTORA – CONTRATISTA – FINDETER: 28. Reintegrar los rendimientos financieros generados en el marco del contrato, mensualmente dentro de los diez (10) días hábiles del mes siguiente a su causación, a la cuenta que señale la Secretaría Distrital de Ambiente y el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, previa instrucción por parte de las mismas y de acuerdo al procedimiento que sea señalado para tal fin, indicando los datos de las cuentas respectivas, de conformidad con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Distrito Capital, con el respectivo aval de la Secretaría Distrital de Hacienda CLÁUSULA OCTAVA. – OBLIGACIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE Y DEL INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL: 6. Informar a FINDETER la cuenta bancaria para el reintegro de los recursos no ejecutados y rendimientos financieros, en un término no superior a treinta (30) días contados a partir de la suscripción del Contrato interadministrativo.	Se remito por parte de la Supervisión información de los rendimientos financieros girados a la Secretaria Distrital de Hacienda, no obstante no fue aportada la evidencia como extractos, consignaciones, igualmente esta información no reposa en el expediente del contrato interadministrativo.
CLÁUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE LA ENTIDAD EJECUTORA – CONTRATISTA – FINDETER: 31. Remitir vía correo electrónico a los supervisores designados del contrato, un informe ejecutivo semanal del avance del proyecto, en el formato que se define para tal fin, en donde se deberán incluir los porcentajes de avance de obra y ejecución financiera, hitos de ejecución correspondiente a la semana que se reporta, trámites adelantados ante Entidades Públicas. El formato del informe ejecutivo semanal será acordado con el supervisor del contrato de la Secretaría Distrital de Ambiente y del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal	No se encontró en SECOP evidencia de la ejecución de esta cláusula (informes semanales), sin embargo, llama la atención que en los informes mensuales 1 al 10 se indicó que se viene cumpliendo. Eta Oficina de Control Interno conoció el oficio 2023EE248191 del 23 de octubre de 2023 con asunto "Informe consolidado de avance de obra – Proyecto Casa Ecológica de los Animales Findeter– SDA – IDPYBA", como producto de compromiso de mesa de trabajo del 20 de octubre de 2023, en donde llamó la atención los **variados ajustes efectuados al presupuesto de obra y considerando que la Fase II de Construcción inició el 1 de septiembre de 2023**, como sigue: **4-ago-2023**: reunión de socialización de versión inicial **17-ago-2023**: reunión de socialización de segunda versión, considerando la información entregada por antiguo contratista (ECOCASA), excluyendo obras de urbanismo. **24-ago-2023**: reunión de socialización de tercera versión, el cual incluye obras de urbanismo.

CRITERIO / CLAUSULA CONTRACTUAL	CONDICIÓN
	31-ago-2023: Findeter allegó a la SDA cuarta versión del presupuesto mediante correo electrónico. **12-sep-2023**: Findeter aportó presupuesto ajustado derivado de las observaciones efectuadas en mesa de trabajo del 7 de septiembre. **18-sep-2023**: se efectuaron observaciones al presupuesto presentado previamente **20-sep-2023**: observaciones adicionales al presupuesto del 18-sep-2023. **27-sep-2023**: se realizó mesa de trabajo en la que se dieron observaciones adicionales. **29-sep-2023**: Findeter allegó nueva versión de presupuesto de obra, la cual no tuvo objeciones. **18-oct-2023**: reunión de socialización del presupuesto definitivo Con todo lo anterior, concluye el documento aludido que*: "Con corte al 15 de octubre de 2023, del porcentaje de ejecución faltante para la terminación del proyecto Casa Ecológica de los Animales, que se estima en un 37%, el contratista de obra ha avanzado en un 6%. Conforme con lo anterior, el proyecto se encuentra en un 69% de avance aproximadamente".*
CLÁUSULA OCTAVA. – OBLIGACIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE Y DEL INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL: 5. Entregar a FINDETER, dentro de los cinco días (5) siguientes a la firma de acta de inicio, toda la información y documentación técnica, legal, presupuestal, administrativa, social, ambiental, y/o financiera y que tenga en su poder, relacionada con el proyecto a ejecutar, (...)	No se observó evidencia sobre la entrega a Findeter, dentro de los **5 días siguientes a la suscripción del acta de inicio**, de la información relacionada en la cláusula. Ahora bien, teniendo en cuenta lo manifestado en el oficio 2023EE248191 del 23 de octubre de 2023 con asunto "Informe consolidado de avance de obra – Proyecto Casa Ecológica de los Animales Findeter– SDA – IDPYBA" respecto a entregas de información, se identificó la siguiente actividad: "El *11 de agosto de 2023, se adelantó reunión con profesionales del consorcio Ecocasa (contratista anterior), Consorcio JFIGC Funza (contratista actual), Consorcio GC 012 (interventoría actual), SDA e IDEPYBA, para socializar y entregar información referente a la ejecución del proyecto*". En este orden de ideas, se concluye razonablemente que la SDA no contaba, a la fecha de suscripción de acta de inicio, con la totalidad de la documentación requerida asociada al Proyecto, derivada de las actividades desarrolladas por el Contratista anterior, lo cual redundó, no solo en no acatar lo estipulado en esta cláusula, sino en el replanteamiento de los diagnósticos efectuados por el contratista actual, pues se menciona en el reporte arriba aludido que: "El 17 de agosto de 2023 se llevó a cabo reunión de socialización de la segunda versión del presupuesto general definitivo de la obra. Para la generación de

CRITERIO / CLAUSULA CONTRACTUAL	CONDICIÓN
	este presupuesto, el contratista tuvo en cuenta la información aportada por Ecocasa, la cual tuvo incidencia en el informe de diagnóstico de las obras existentes y el presupuesto general definitivo. (…)"
CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA. - SUPERVISIÓN: La supervisión del Contrato Interadministrativo será ejercida por el Director de Gestión Corporativa de la Secretaría Distrital de Ambiente y el Subdirector de Gestión Corporativa del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal o por quien designe el ordenador del gasto (...) Ejercerán sus obligaciones conforme a lo establecido en el Manual de Contratación vigente de la Secretaría Distrital de Ambiente (...). Deberán realizar seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, en concordancia con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011	En respuesta al informe preliminar la supervisión señala que realiza esta labor a través del seguimiento periódico en reuniones y comités técnicos de obras, de los cuales se generan actas y las comunicaciones se realizan a través de comunicaciones oficiales y correos electrónicos. No se observaron informes de la Supervisión del Contrato que aborden de manera integral los aspectos, técnicos, administrativos, financieros y jurídicos, como lo establece la ley 1474 de 2011 art 83.

Fuente: Elaboración propia

Planeación en tiempos de ejecución de las obras públicas y la duración del proyecto (Contrato con Findeter):

Dentro de la planificación del contrato interadministrativo, no se evidencian consideraciones o antecedentes del contrato anterior sobre el Proyecto de la Casa Ecológica de los Animales como: La entrega de documentación necesaria para la ejecución del nuevo contrato (diseños, planos, licencias, permisos), de tal manera que éstas fueran razonables frente al plazo fijado. Así las cosas, omitir este análisis, genera un alto riesgo de incumplimiento de entrega del proyecto dentro de los plazos previstos, lo cual podría generar la prórroga del contrato y eventuales adiciones, sin perjuicio de los eventuales atrasos que pueda generar la renovación de permisos de construcción y curaduría del caso, que pueden llegar a ser indeterminados.

De la verificación realizada por la OCI al cumplimiento de las obligaciones contractuales contenidas en las cláusulas del contrato interadministrativo, frente a la documentación de la planificación y ejecución contractual, se encuentran debilidades principalmente en el aporte de evidencia que soporte la ejecución del contrato interadministrativo, información que debe estar publicada en SECOP, teniendo en cuenta que corresponde al Expediente Oficial del Contrato, conforme a lo informado por la Subdirección Contractual.

Se constituye en un riesgo relevante que requiere atención inmediata el trámite de la licencia de construcción, con las actualizaciones de diseño, teniendo en cuenta que su vencimiento se dará en enero de 2024; lo cual podría generar una paralización de las obras, materializando riesgos legales y financieros.

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 6. Relación Causas, Riesgos e Impactos del hallazgo 1

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Errores u omisiones del recurso humano encargado de la Planificación del contrato. Falta de adopción de un esquema de revisión de los entregables y monitoreo de las responsabilidades en el contrato Posible error operativo atribuible al factor humano al momento de diseñar/proyectar la minuta del contrato. Debilidades en el proceso de estimación de los riesgos previsibles derivados de las cláusulas contractuales. Controles de revisión débiles respecto al contenido de la minuta del contrato y análisis del equilibrio contractual.	Posibilidad de afectación económica y reputacional por demoras en la contratación o atrasos en las entregas de bienes o servicios frente al cronograma de los procesos contractuales, en virtud de falta de o débil supervisión de los contratos. Posibilidad de afectación económica y reputacional por ausencia de licencias y permisos vigentes, deficiente calidad en la entrega de los bienes o servicios contratados, en virtud de incumplimiento de especificaciones técnicas o falta de adecuada supervisión de los contratos.	Desconocimiento de los avances de la obra o de cumplimiento de hitos del proyecto. Investigaciones por parte de Entes de Control sobre el desarrollo del proyecto y del contrato. Posibles sanciones administrativas o disciplinarias a funcionarios y/o Investigaciones a la Entidad por parte de Entes de Control. Eventual pérdida de recursos. Incumplimiento de cronogramas que conlleven a retrasos en el contrato.

Fuente: Elaboración propia

Respuesta del Auditado (entregada por la Subdirección Contractual): mediante memorando 2023IE298094 del 15 de diciembre de 2023, la Dirección de Gestión corporativa manifestó:

<u>Frente a la estructuración de la cláusula de pagos del contrato</u>: "En relación con lo establecido en la cláusula séptima del contrato interadministrativo SDA-20221996, nos permitimos manifestar lo siguiente:

En cuanto al segundo desembolso, se dispuso lo siguiente: ""(…) 2) Un segundo (2) desembolso correspondiente al valor de CINCO MIL SETECIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS DIEZ PESOS M/CTE ($5.773.345.910), ***los cuales serán girados contra la publicación del proceso de contratación derivada de la etapa precontractual*** *con la presentación de la cuenta de cobro o factura y el certificado de cumplimiento expedido por el supervisor del contrato."*

Al respecto, es preciso indicar que los requisitos para el segundo desembolso hacen referencia a la entrega de los documentos precontractuales del proceso de contratación derivada, es decir a los estudios previos, anexos técnicos, términos de referencia y demás documentos requeridos previa publicación de los procesos de selección. (…)

Vale la pena señalar que para la aprobación de estos documentos precontractuales se llevaron a cabo mesas de trabajo en las que fueron revisados y ajustados tanto por FINDETER como por la SDA y el IDPYBA, para posteriormente ser avalados en el comité técnico No. 1 en donde fueron aprobados para su posterior publicación, cumpliendo de esta manera con el requisito exigido para el segundo desembolso.

Por su parte, en cuanto al tercer pago, en el contrato interadministrativo se indicó: ""3) Un tercer (3) desembolso correspondiente al valor de NUEVE MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL PESOS ($9.256.352.000), los cuales serán girados ***contra publicación de procesos de obra e interventoría*** *con la presentación de la cuenta de cobro o factura y el certificado de cumplimiento expedido por el supervisor del contrato."*

En ese sentido, este requisito se refiere específicamente a la publicación de los procesos de obra e interventoría para la selección de los contratistas tanto en la página web de FINDETER como en el SECOP.

Finalmente, es preciso resaltar que los recursos tanto de la SDA como del IDPYBA fueron transferidos al Patrimonio Autónomo Findeter Casa Ecológica de los Animales Fiduprevisora S.A, con la finalidad de que la fiduciaria los administre e invierta para dar cumplimiento al objeto del contrato interadministrativo, y previo cumplimiento de la totalidad de los requisitos exigidos en el contrato para el efecto.

Frente al giro de los recursos sin tener en cuenta la declaratoria de desierto de uno de los procesos: En primer lugar, se aclara que el proceso que se declaró desierto corresponde a la Convocatoria PAFATSDA-O-017-2023, para "CONTRATAR LA "ADECUACIÓN Y TERMINACIÓN DE OBRAS DEL CENTRO ECOLÓGICO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL "CASA ECOLÓGICA DE LOS ANIMALES (CEA)"

Ahora bien, en línea con la respuesta dada en el primer planteamiento, los hitos de pago dos y tres estaban sujetos a la entrega de los documentos precontractuales del proceso de contratación derivada y a la publicación de los procesos de obra e interventoría, respectivamente, sin supeditar los giros a la adjudicación de los procesos.

En ese orden de ideas, y considerando que los avisos de convocatoria para la contratación de la obra y la interventoría se publicaron el 3 de marzo de 2023, indistintamente de la declaratoria desierta del proceso de contratación de la obra, era procedente adelantar los desembolsos, conforme con la forma de pago establecida en el contrato interadministrativo.

Frente a las Extemporaneidades en el cumplimiento de tiempos límite establecidos en cláusulas del contrato, e Incertidumbre sobre el cumplimiento de Obligaciones Contractuales:

FINDETER 10: Desde la estructuración del contrato interadministrativo con FINDETER, se ha propendido por terminar las obras verticales (componente estructural y arquitectónico), previo al término de la licencia de construcción, considerando que la misma no es prorrogable, al haberse agotado las modificaciones en tiempo posibles. Lo anterior se ve reflejado en las mesas de seguimiento realizadas en conjunto con el IDPYBA y FINDETER, así como en el cronograma de obra vigente. (…)

No obstante, informamos que desde la SDA se ha establecido contacto con la Curaduría Urbana 1 de Funza, quienes manifestaron que, de requerirse, debe tramitarse una nueva licencia bajo la modalidad de "Ampliación" y que este trámite se puede adelantar únicamente al término de la licencia que se encuentra vigente. En caso de suceder lo anterior, el contratista debe avanzar

con actividades de reparaciones o adecuaciones locativas (acabados), que no se encuentran sujetas a la vigencia de la licencia, mientras se adelanta el trámite respectivo.

FINDETER 3: El 22 de diciembre de 2023, con la suscripción del Contrato de Fiducia Mercantil No. 3-1-111259 de 2022, se dio apertura al Patrimonio Autónomo denominado P.A. FINDETER (PAF), administrado por Fiduciaria La Previsora S.A. En el marco de este contrato de fiducia mercantil se generó el manual operativo (…), el cual se aprobó en Comité Fiduciario del 17 de enero de 2023 (…)

FINDETER 6: El manual operativo se aprobó en Comité Fiduciario No. 1 del 17 de enero de 2023. (…) En relación con los órganos contractuales, en el manual operativo se establece que deben conformarse por los siguientes actores: (…) A la fecha, se han adelantado tres (3) comités fiduciarios y seis (6) comités técnicos previos a la suscripción de los contratos de obra e interventoría y un (1) comité técnico posterior a la suscripción de estos contratos.

FINDETER 7: Desde la suscripción del acta de inicio de los contratos de obra e interventoría, FINDETER ha venido generando informes quincenales en los cuales reporta los avances físicos logrados en cada corte. (…)

FINDETER 15: Desde la suscripción del acta de inicio de los contratos de obra e interventoría, FINDETER ha venido generando informes quincenales en los cuales reporta los avances físicos logrados en cada corte (…)

FINDETER 18: De conformidad con la Cláusula Quinta "FORMA DE DESEMBOLSO" del contrato interadministrativo No. SDA20221996, la Secretaría Distrital de Ambiente ha realizado el desembolso del 100% de los recursos en favor de la FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A - FINDETER, la cual, endosó los valores a favor de FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., en su calidad de vocera y administradora del PATRIMONIO AUTÓNOMO FINDETER - CASA ECOLÓGICA DE LOS ANIMALES, como se detalla a continuación (…)

Asimismo, se informa que los recursos son administrados por FIDUPREVISORA y se encuentran distribuidos en una cuenta de ahorros y un Fondo de Inversión Colectiva, mientras se destinan al cumplimiento del objeto contractual, de la siguiente manera:

- *Cta ahorros BBVA 001303090200055291: $17.310.538.942*
- *Fondo de Inversión Colectivo 001001041649: $2.276.851.438*
- *Total: 17.318.910.380*

FINDETER 19: Los informes han sido entregados por FINDETER en los plazos pactados. Para efectos de consulta, se adjuntan los informes mensuales de ejecución financiera generados en desarrollo del Contrato interadministrativo No. SDA-20221996.

FINDETER 23: El control de la ejecución de la obra se lleva a cabo con base en el cronograma aprobado por la interventoría y validado por Findeter (…)

FINDETER 28: En relación con los rendimientos financieros generados como consecuencia de la administración de los recursos, se informa que han sido girados a la Secretaría Distrital de Hacienda, con periodicidad mensual, tal y como se reporta a continuación: (…)

FINDETER 31: La entrega de los informes ejecutivos se viene adelantando con una periodicidad quincenal, con ocasión de la solicitud efectuada por la Contraloría de Bogotá mediante oficio con radicado No. 2023ER127756 del 7 de junio de 2023 (radicado No. 2-2023-12425 de la Contraloría de Bogotá). En dicha comunicación, el ente de control solicita la entrega de informes quincenales de ejecución de la obra, por lo que se acordó con Findeter que las entregas se realizarían en días previos a los días 15 y 30 de cada mes. (…)

FINDETER 33: Cómo se informó en respuesta al punto 3, a la fecha, se han adelantado tres (3) comités fiduciarios y seis (6) comités técnicos previos a la suscripción de los contratos de obra e interventoría y un (1) comité técnico posterior a la suscripción de estos contratos. (…)

SDA-IDPYBA 2: Para efectos de consulta de los saldos de las cuentas a las que se destinaron los recursos girados por la SDA, se adjuntan extractos con corte a 30 de octubre de 2023.

SDA-IDPYBA 5: En el mes de enero de 2023, la SDA y el IDPYBA hicieron entrega a FINDETER de toda la información disponible en la Entidad, requerida para la estructuración de los procesos de contratación de la obra y la interventoría. Esta entrega se realizó mediante disco extraíble en las instalaciones de Findeter.

Ahora bien, en relación con la información complementaria entregada a FINDETER en el mes de agosto, se aclara que, a su vez, dichos documentos fueron aportados por el Consorcio Ecocasa a la SDA el 14 de agosto de 2023, tal y como consta en el acta adjunta. La mencionada entrega se efectuó en el marco del proceso administrativo sancionatorio que se adelanta contra Consorcio Ecocasa.

SDA-IDPYBA 14: Mediante oficio del 02 de mayo de 2023 se realizó la designación de la profesional que prestará el apoyo técnico a la supervisión del contrato. Se adjunta el oficio de designación.

Cláusula vigésima tercera – Supervisión: La supervisión del contrato interadministrativo se realiza a través del seguimiento periódico en reuniones y comités técnicos en obra, de los cuales se generan las actas respectivas. Adicionalmente, las gestiones se realizan a través de comunicaciones oficiales y correos electrónicos.

CONCLUSIÓN DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: una vez analizada la respuesta precitada, se concluye lo siguiente, en el mismo orden:

Respecto a la cláusula de pagos, la Supervisión del contrato demuestra la diferenciación entre los desembolsos 2 y 3, siendo el segundo ***contra la publicación del proceso de contratación derivada de la etapa precontractual*** y el tercero ***contra publicación de procesos de obra e interventoría***. Correspondiente todo a la etapa Precontractual de la contratación derivada.

Se aclara que la Oficina de control interno, centra su observación en el riesgo para la ejecución del proyecto y el control de los recursos financieros, teniendo en cuenta que el 100% de los

recursos fueron girados frente a eventos que no son los principales del contrato interadministrativo, según se describe a continuación: *Cláusula segunda – alcance del objeto, se menciona que la Asistencia Técnica se encontrará conformada por distintas fases, a saber: 1.1.1. Primera Fase –* ***Precontractual*** *– Proceso de Selección Contratistas Derivados Obra e Interventoría (…); 1.1.2 Segunda Fase:* ***Construcción e Interventoría*** *(…); 1.1.3 Tercera Fase:* ***Cierre, Liquidación y Recibo Final de Obra.***

De esta manera, el 100% de los recursos se giraron todos en la Primera Fase, transfiriendo la responsabilidad y el control de los recursos de la Segunda y Tercera Fases en el Contratista Ejecutor y la Fiduciaria para los desembolsos del caso.

Ahora bien, se compararon los procesos de pago al contratista con radicados 2023IE59463 (Enero 2023) y 2023IE59464 (Febrero 2023), en donde se identificó que los soportes de los pagos 2 y 3 son exactamente los mismos (los de la etapa precontractual), por lo que no se evidenciaron en los anexos las publicaciones en SECOP I y página Findeter de los procesos de contratación de obra e interventoría, incumpliendo el criterio del tercer desembolso según la cláusula. Además, téngase en cuenta que el de obra se declaró desierto el 15 de marzo de 2023, situación que corrobora la observación efectuada.

Frente a las observaciones preliminares, la supervisión aporto soportes que comprueban las gestiones correspondientes. No obstante, no se desvirtuó el hecho de que los informes del contratista FINDETER no revelan el cumplimento de cada una de las cláusulas del contrato interadministrativo, teniendo que ser comprobadas por la Supervisión a través de la respuesta a este informe, por lo que se recomienda solicitar al contratista el detalle pertinente en las circunstancias, mejorando la calidad de los reportes; así mismo, que se cargue en la plataforma SECOP I la documentación que hace parte de la ejecución del contrato, pues es el repositorio que contempla la SDA del expediente de este contrato.

En la cláusula 31 de las Obligaciones de FINDETER, que estipula: "*Remitir vía correo electrónico a los supervisores designados del contrato, un informe ejecutivo semanal del avance del proyecto, en el formato que se define para tal fin, en donde se deberán incluir los porcentajes de avance de obra y ejecución financiera, hitos de ejecución correspondiente a la semana que se reporta, trámites adelantados ante Entidades Públicas. El formato del informe ejecutivo semanal será acordado con el supervisor del contrato de la Secretaría Distrital de Ambiente y del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal*", En respuesta a la obseración de la OCI se informa que las entregas se están haciendo de manera quincenal, por solicitud de la Contraloría de Bogotá.

Frente a lo anterior es pertinente revisar el contenido de la cláusula, pues sin perjuicio de las solicitudes de los Entes de Control, debe atenderse lo estipulado por el contrato. En caso de aplicar alguna novedad, debe procederse a suscribir Otrosí.

Frente a los informes de Supervisión, no se está usando por parte de la SDA el formato dispuesto para los efectos, en donde conste el seguimiento a nivel administrativo, técnico, jurídico, contable y financiero, según los requerimientos mencionados en la ley 1474 de 2011, artículo 83; además, no se observa lo preceptuado en el Manual de Contratación de la SDA de septiembre de 2021, así: Capitulo III Supervisión e Interventoría, apartado 3.6.2 OBLIGACIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, Numeral 10) Elaborar oportunamente los informes de supervisión y

solicitarlos a la interventoría. En dichos informes se debe realizar una evaluación de los informes presentados por el contratista; , Capitulo III Supervisión e Interventoría, apartado 3.6 OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR, 3.6.1 OBLIGACIONES GENERALES, numeral 18) Elaborar informes periódicos de evaluación en actas de supervisión o interventoría sobre la ejecución del contrato o convenio.

9.2.1.2 Contrato SDA-20222026

Tabla 7. Ficha resumen Contrato 20222026

Nombre del contrato:	Contrato de Consultoría No. SDA-20222026 celebrado entre Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y Aitec S.A.S.
Modalidad de Contratación	Concurso de Méritos Abierto
Plazo de Ejecución:	(…) NUEVE (09) MESES, contados a partir de la firma del acta de inicio, una vez cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato.
Fecha de Suscripción:	23 de diciembre de 2022
Fecha de inicio	09 de marzo de 2023
Objeto:	Asesorar a la Secretaría Distrital de Ambiente en la definición de una tecnología adecuada para el monitoreo de avifauna en Bogotá por medio de pruebas y validaciones en campo.
Valor del Contrato:	DOSCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y UN MIL PESOS ($276.531.000).

Fuente: Elaboración Propia.

Hallazgo 2: Incertidumbre versión definitiva del cronograma de actividades de campo, falta de inclusión sitio de monitoreo Entregable fase 1 y desviaciones metodológicas en la etapa pre - contractual.

a. Versión definitiva del cronograma de actividades de campo

Criterio

Contrato de Consultoría No. SDA-20222026 CLÁUSULA OCTAVA – *Obligaciones específicas del Consultor - Fase I: 2. Presentar una propuesta en donde se describan las características, elementos y accesorios que tendrán los sistemas tecnológicos a usar, los cuales deberán incluir una videocámara y/o radar y/o analíticas y que serán probados. Deberá ilustrarse y dar claridad sobre los procedimientos y tiempos de instalación, planes de mantenimiento de los equipos, necesidades para instalación,* ***cronograma de actividades en campo*** *y cualquier otro aspecto que el Consultor considere debe ser tenido en cuenta para acordar con la SDA las tecnologías propuestas para realizar el monitoreo de la avifauna en Bogotá.*

Manual de Contratación de la SDA de septiembre de 2021, en lo referente a:

Apartado 3.6 Obligaciones y Prohibiciones del Supervisor o Interventor, y en particular, la de la sección 3.6.2 Obligaciones de Carácter Administrativo, numeral 4, que señala: "*Revisar el cronograma bajo el cual se haya pactado el contrato o convenio si así se exigía en la propuesta presentada por el contratista o deberá concertarlo a la firma del acta de inicio para que se cumpla el contrato o convenio conforme a los plazos establecidos. (…)"* (énfasis añadido con subrayado).

Del mismo modo, impacta las obligaciones de carácter técnico descritas en el apartado 3.6.3, numeral 5, que señala: "*Aprobar, controlar y hacer seguimiento al cumplimiento del cronograma para la ejecución del contrato o convenio y exigir al contratista la iniciación de los trabajos dentro de los términos establecidos en el contrato o convenio*". (énfasis añadido con subrayado).

Condición

En atención a la cláusula enunciada, se establece la generación de un cronograma de actividades de campo. Con el fin de validar su existencia y por consiguiente su ejecución, La Oficina de Control Interno observó que, con corte a 31 octubre de 2023, existen diferentes versiones de dicho documento (versiones 5,6 y 7), respecto de las cuales se observaron las siguientes situaciones:

- Acta de inicio data del 9 de marzo de 2023, con actividades programadas a partir de mayo de 2023; por lo que no es posible identificar en esta planificación las tareas que se ejecutaron entre marzo y abril de 2023; al revisar el informe final de la fase I, el consultor relacionó la ejecución de visitas de diagnóstico en abril de 2023, lo cual es inconsistente con la programación del cronograma de actividades, el cual las plantea actividades a partir de mayo de 2023.

- Se evidenció mediante radicado No. 2023EE185074 del 13 de agosto de 2023 la entrega de cronograma versión 6 por parte del consultor, es decir, cinco meses posteriores al inicio del contrato. Frente al contenido del cronograma, se observó que contiene un campo para firma del Representante Legal del Contratista, el cual no se diligenció, y contiene una nota que señala: "*El plan de trabajo se actualiza en consideración a la fecha de suscripción de la modificación del contrato*", no obstante, al consultar en SECOP II, el contrato no presenta modificaciones contractuales.

  Las situaciones descritas, generan incertidumbre frente al mecanismo definido para monitorear el control a la ejecución del contrato y establecer de manera oportunas alertas sobre retrasos o incumplimientos; conforme a lo establecido en el manual de contratación de la entidad.

b. Falta de inclusión sitio de monitoreo Entregable fase 1

Criterios

Pliego de Condiciones Definitivo, numeral 5.6.11 "Productos Finales Entregables", numeral 2.10.1 Informe Fase 1: *"El informe explicará la visita **a los dos sitios de monitoreo** acordados con la SDA (integrará el acta de definición de lugares). Deberá ilustrar en forma detallada cada uno de los sistemas tecnológicos a probar en los sitios acordados con la SDA**.** Incluirá un capítulo acerca del diagnóstico de la instalación de las tecnologías a instalar, describiendo procedimientos y tiempos de instalación e incluirá un plan y cronograma de trabajo a seguir para realizar las labores de instalación y comparación de tecnologías **y resultados en los sitios acordados**. Este informe deberá ser aceptado y aprobado por la supervisión de la Consultoría" (negrita fuera de texto).*

Contrato de Consultoría No. SDA-20222026 CLÁUSULA *Cláusula décima primera* – *"…productos finales entregables - Informe fase 1 El informe explicará la visita a los **dos sitios de monitoreo** acordados con la SDA (integrará el acta de definición de lugares). Deberá ilustrar en forma detallada cada uno de los sistemas tecnológicos a probar en los sitios acordados con la SDA. Incluirá un capítulo acerca del diagnóstico de la instalación de las tecnologías a instalar, describiendo procedimientos y tiempos de instalación e incluirá un plan y cronograma de trabajo a seguir para realizar las labores de instalación y comparación de tecnologías y resultados en los sitios acordados. Este informe deberá ser aceptado y aprobado por la supervisión de la Consultoría…"*

Condición

En la documentación del contrato No 20222026 verificada en Forest y Secop, por parte de los auditores, no se identificó el acta de Definición de lugares acordados entre el contratista y la SDA.

En el informe final de Fase 1 Radicado mediante el número 2023ER180470 del 8 de agosto de 2023, se observó que solo se hizo referencia a un sitio de monitoreo (Parque Ecológico de Montaña Soratama).

En las conclusiones del informe final se señala por parte del contratista: "La instalación para las tres tecnologías, se ejecutó en el mirador 2 del parque ecológico Soratama, conforme a ello se da paso para iniciar la ejecución de la segunda fase del proyecto, que consistirá en la comparación entre las tecnologías y el biólogo en campo...".

Sin perjuicio de lo anterior, el informe de la fase 1 fue aprobado por la Supervisión, y, en consecuencia, se realizó el pago asociado al entregable de la fase, lo que lleva a concluir que se realizó desembolso sin considerar que el entregable abordara todo lo requerido contractualmente.

c. Desviaciones metodológicas en la etapa pre-contractual.

I. Estudios del Sector

Criterio

Metodología en el Descarte de datos atípicos en estudios del sector

Numeral 4.5.2 "Consideraciones para depurar los datos" de la Guía de Elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente: "Antes de considerar eliminar un dato atípico, bien sean precios, indicadores o cualquier otra medida o información analizada sobre los proveedores y las ofertas en un sector económico, debe indagarse de manea cualitativa las razones de este comportamiento. En este sentido, no es recomendable eliminar datos solo por ser atípicos, debe existir una razón para no tenerlos en cuenta. Por ejemplo, si el valor de una cotización es atípico, se recomienda ampliar la información con el proveedor, para entender el valor agregado que esta oferta presenta en relación con el precio. Esta información es relevante para el estudio del sector, porque evitará descartar

proveedores que, a pesar de mostrar un comportamiento atípico respecto al resto, estarían en capacidad de ejecutar el contrato" (énfasis añadido con subrayado).

Aplicación y uso conjunto de medidas de Estadística Descriptiva

Numeral 4.4 "Estadísticas Descriptivas" de la Guía de Elaboración de Estudios del Sector señala que: "Para entender el comportamiento de un conjunto de datos, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente recomienda utilizar medidas de tendencia central, dispersión y posición que permiten describir su comportamiento. En este sentido, i) las medidas de tendencia central proporcionan una idea del comportamiento de los datos hacia el centro de su distribución; ii) las medidas de dispersión indican qué tanto se alejan los datos alrededor de la media, y, finalmente, iii) las medidas de posición permiten entender la concentración de los datos en ciertos valores y permiten la identificación de datos atípicos".

Selección de criterio para definición de límite de indicadores económicos

Guía de Elaboración de Estudios del Sector: "La Entidad puede emplear como insumo la información de análisis del sector que ha elaborado en otros procesos de contratación propios en relación con el mismo sector, que sean similares en su objeto, cuantía, riesgos y condiciones (…)" (énfasis añadido con subrayado).

Condición

La inspección de los estudios previos del contrato, junto con la respuesta a las indagaciones efectuadas por esta Oficina de Control Interno el 11 de octubre de 2023, permitió determinar las siguientes situaciones que contravienen los criterios expuestos previamente:

a) El estudio del sector no se enfocó en las empresas que podían satisfacer las necesidades de la SDA, lo que hubiera resultado en un ejercicio simple para estos propósitos. En su lugar, se seleccionaron 856 compañías del portal de la Superintendencia de Sociedades, con códigos CIIU conexos con la actividad objeto de contratación, lo que implicó considerar en el estudio empresas que no ofrecían los servicios buscados (Zonas francas, inmobiliarias etc). Esto genera distorsiones en el análisis.

b) Se mencionó en la respuesta de la Subdirección Financiera a la indagación que, de las 856 empresas precitadas, se eliminaron de entrada 516 datos atípicos, como, por ejemplo, los negativos o alejados de la media, sin haber establecido las consideraciones o situaciones que motivaron dicha acción de depuración.

c) Se calculó sobre la muestra de 340 empresas unas medidas de tendencia central que están basadas en datos extremos (atípicos), sin haber hecho los ajustes correspondientes para el análisis (por ejemplo, haber calculado media y desviación estándar podadas) según lo que señala el numeral 4.5.3 "Estadísticas Descriptivas Ajustadas" de la Guía de Elaboración de Estudios del Sector.

d) No se aplicó una metodología técnica para identificar datos atípicos, como, por ejemplo, la expuesta en el numeral 4.5.1 de la Guía de Elaboración de Estudios del Sector (Rango Intercuartílico).

e) Dado que la SDA no aplicó una metodología técnica para excluir datos atípicos, se concluye que, el no haber aplicado estadígrafos de posición, limitó la no identificación de éstos.

f) La SDA basó su selección del límite de los indicadores financieros de este proceso contractual, en el concurso de méritos anterior (el SDA-CMA-05-2022), no obstante, las variables consideradas (objeto, cuantía y riesgos) no son comparables

La anterior situación obedece a la falta de definición de un esquema que estandarice y oriente a la entidad en la aplicación de los lineamientos y guías de Colombia Compra eficiente, generando errores metodológicos en los Estudios del Sector, sin que esta herramienta genera valor en la planificación del proceso precontractual.

II. Estudios del Mercado (cotizaciones)

Criterio

Memorando Forest 2022IE35103 del 23 de febrero de 2022 con asunto "Lineamientos para la Elaboración del Análisis del Sector y Estudios de Mercado Vigencia 2022"; numeral 2.2 "Precios de Mercado":
c) Cotizaciones a título Secretaría Distrital de Ambiente vía e-mail. Para esta opción, el área técnica deberá enviar el e-mail junto con el modelo de solicitud de cotización definida en el Anexo 1 "SOLICITUD DE COTIZACIÓN". Como soporte de esta cotización se debe anexar el correo de envió por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente y la respuesta del proveedor

Condición

Dentro de la información verificada se encontraron tres cotizaciones con las siguientes características, con respecta a su vigencia:

Tabla 8. Emisión de cotizaciones y su vigencia

Oferente	Fecha emisión cotización	Vigencia Cotización	Observación
Law it S.A.S:	6 de octubre 2022	90 días	-
Uscom S.A.S.	5 de octubre de 2022	90 días	-
Seal Solución de Integración S.A.S (Convergint).	11 de mayo de 2022	15 días	Cotización con vigencia expirada a la fecha de la elaboración de los estudios del sector.

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo con la documentación del expediente contractual, este proceso conto con 3 cotizaciones, no fue posible verificar en la documentación del proceso la copia de los correos

electrónicos de solicitud y una de las cotizaciones no cumplía con el plazo de 90 días de vigencia, requisitos definidos en los "Lineamientos para la Elaboración del Análisis del Sector y Estudios de Mercado Vigencia 2022"; numeral 2.2 "Precios de Mercado, definidos por la SDA.

Criterio

Memorando Forest 2022IE35103 del 23 de febrero de 2022 con asunto "Lineamientos para la Elaboración del Análisis del Sector y Estudios de Mercado Vigencia 2022": "Con la información obtenida de los PRECIOS DEL MERCADO y/o VALORES DE REFERENCIA, la entidad deberá realizar el análisis de la información calculando la dispersión entre los datos con el fin de establecer el método estadístico que se acogerá para determinar el presupuesto. (…) Una vez surtida esta etapa y para estimar el valor del presupuesto, el analista del área técnica establecerá la medida estadística conveniente para el proceso. Es necesario que se realice el análisis de aquellos datos unitarios que presenten dispersiones mayores al 30% o menores al -30% con el objeto de determinar si se incluye o se excluye el dato del análisis. Esto con el fin de garantizar que los precios que se establezcan permitan tener un presupuesto ajustado a la realidad y obtener mayor concurrencia de pluralidad de oferentes al proceso de selección"

Condición

Al analizar el formato Excel de estudio de mercado de este proceso contractual (SDA-CMA-07-2022), se observaron debilidades como las aludidas enseguida:

La cotización del oferente Convergint contiene valores comparativamente extremos (atípicos o anómalos) que los de los otros 2 oferentes, según se exhibe:

Tabla 9. Comparación de cotizaciones por ítem requerido

Ítem	Law ir S.A.S:	Uscom S.A.S.	Convergint
1ª	$ 40.000.000	$ 42.000.000	**$ 5.770.717**
1B	$ 167.000.000	$ 168.000.000	**$ 20.234.502**
2ª	$ 26.000.000	$ 28.000.000	**$ 3.181.293**
3A	$ 30.000.000	$ 33.600.000	**$ 247.555.618**
3B	$ 7.000.000	$ 8.400.000	**$ 2.860.697**

Fuente: Elaboración Propia

De esta manera, la cotización atípica debió haberse descartado y reemplazado por otra, además porque su contenido en las observaciones planteaba limitantes a las características buscadas por la SDA, no obstante, la Entidad consideró al tercero e indicó en los estudios previos (numeral 4.5 "Describir las variables utilizadas para calcular el presupuesto y los rubros que lo componen): "(…) Una vez allegadas las cotizaciones por los oferentes, el comité técnico realizó la comparación entre lo ofertado y la necesidad de acuerdo a los requerimientos técnicos descritos en el Anexo Técnico, una vez surtido este paso se evidenció que cumplen con lo exigido en la ficha técnica y corresponde a la necesidad de la entidad, por lo tanto, son tenidas en cuenta en el estudio económico" (énfasis añadido con subrayado).

Las implicaciones de lo anterior se reflejan en los resultados de la hoja de cálculo de "Análisis del mercado", donde los estadísticos están formulados. Para este caso, haber considerado los

datos del tercero atípico dieron lugar a calcular una media aritmética (medida sensible a datos extremos) de $ 29.256.906, cuando debería rondar los $41.000.000 si se tienen en cuenta los datos de su competencia. Lo mismo se predica de otras medidas como la desviación estándar.

Si se continúa con la trazabilidad de los cálculos de las demás variables, se observa afectación en el cómputo de la columna "Dispersión", sobre la cual no hubo análisis, a pesar de haber excedido el rango de +/- 30% según lo expuesto en el lineamiento.

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 10. Relación causas, riesgos e impactos hallazgo 2

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Errores u omisiones en la planificación del cronograma de actividades, modificaciones en el cronograma, sin la aprobación de la supervisión. Errores u omisiones del factor humano encargado de la Supervisión o apoyo a la Supervisión del Contrato.	Posibilidad de afectación económica y reputacional por demoras en la contratación o atrasos en las entregas de bienes o servicios frente al cronograma de los procesos contractuales, en virtud de falta de o débil supervisión de los contratos. Posibilidad de afectación económica y reputacional por deficiente calidad en la entrega de los bienes o servicios contratados, en virtud de incumplimiento de especificaciones técnicas o falta de adecuada supervisión de los contratos.	Posibles atrasos en las actividades contratadas, con los consecuentes sobrecostos o dilaciones en tiempo. Posible determinación de prórrogas o adiciones al contrato. Eventuales investigaciones por parte de Entes de Vigilancia y Control

Fuente: Elaboración propia

Respuesta del Auditado (Subsecretaría General – Supervisor del Contrato): mediante memorando 2023IE290317 del 11 de diciembre de 2023, la Supervisión del contrato indicó:

Respecto al tema de cronograma de actividades: "Existe varias versiones de un cronograma de trabajo y esto se debe a las modificaciones conforme se avanzaba en la identificación y aprobación de los sistemas tecnológicos y en el proceso de instalación de estas, el cronograma aprobado fue el anexado en el proceso de pago 2023IE246404".

Respecto al rezago de actividades desde marzo y falta de aporte del acta de definición de lugares: "Desde el inicio del contrato se realizaron reuniones con la finalidad de conocer al equipo del consultor y aclarar inquietudes que se pudieran presentar, en dicho periodo se realizaron visitas a campo en 4 posibles lugares a instalar las tecnologías donde se muestran características como presencia de fauna, tensionantes ambientales y sociales, se concluyó mediante acta de reunión que el sitio acordado sería el PEDM SORATAMA. Por otro lado, no es del todo cierto que deban ser dos lugares según la nota 1 del numeral 3 requerimientos técnicos del ANEXO TÉCNICO: ESPECIFICACIONES DE LA CONSULTORÍA".

Respecto a debilidades metodológicas en etapa precontractual: "En la etapa precontractual no se emitieron observaciones a los formatos, tampoco sobre el análisis del mercado".

Finalmente, frente a otras observaciones transversales (mencionadas al final del informe) se deja constancia del cargue de documentos contractuales (Acta de Inicio, RP, CDP) en la plataforma SECOP.

Conclusión de la Oficina de Control Interno: Al analizar la respuesta de la Subsecretaría General, en el mismo orden del temario, se ratifican los términos del hallazgo, toda vez que:

- Se mencionó por parte de la Supervisión que "(…) el cronograma aprobado fue el anexado en el proceso de pago 2023IE246404". Se inspeccionaron los soportes de esta cuenta de cobro, y se encontró el archivo "Cronograma por día Fase 2 (8 diciembre).xlsx", cuyo contenido corresponde a la Fase 2 del proyecto, la cual inició desde la cuarta semana de septiembre de 2023. Así las cosas, no se hizo referencia al cronograma de la Fase 1, sobre la cual se basó el hallazgo según el avance contractual identificado durante la etapa de ejecución de la auditoría, y tampoco se desvirtuaron las situaciones enunciadas asociadas a no haber programado actividades en los cronogramas observados desde marzo (inicio del contrato) hasta abril (cuando se efectuaron las visitas).
  .
- Señala la supervisión "(…) no es del todo cierto que deban ser dos lugares según la nota 1 del numeral 3 requerimientos técnicos del ANEXO TÉCNICO: ESPECIFICACIONES DE LA CONSULTORÍA". *Si bien la nota del documento aludido señala que: ": La definición si la instalación de los sistemas tecnológicos se realizará en mínimo un (1) lugar o máximo dos (2), dependerá de las condiciones climáticas en el momento de la ejecución del contrato*"

  Revisado el Pliego de condiciones definitivo y la minuta del contrato, no se identifican excepciones al monitoreo en 2 sitios, como se puede ver a continuación:

  1. Pliego de Condiciones Definitivo, numeral 5.6.11 "Productos Finales Entregables", numeral 2.10.1 Informe Fase 1 El informe explicará la visita **a los dos sitios de monitoreo** acordados con la SDA
  2. Cláusula décima primera – "…productos finales entregables - Informe fase 1 del contrato 20222026. El informe explicará la visita a los **dos sitios de monitoreo** acordados con la SDA
  Contemplan la visita a dos sitios, y no contemplan excepciones por cambios climatológicos.

  De esta manera, se concluye entonces que existió una diferencia entre los requerimientos del Anexo técnico, el pliego definitivo y la minuta del contrato; sin que tal diferencia fuera aclarada en la etapa precontractual o contractual, lo cual podría haber generado una variación en el costo del proyecto. Ahora bien, no se identificó el argumento que sustentara la elección de mínimo un sitio (como en efecto ocurrió) por temporada climática adversa. Téngase en cuenta que no fue aportada ni fue observada el acta de definición de lugares.
- Frente a las debilidades metodológicas de la etapa precontractual, en respuesta al informe preliminar se indica que: "(…) no se emitieron observaciones a los formatos, tampoco sobre el análisis del mercado". En todo caso, se presentaron las desviaciones

mencionadas en el cuerpo del hallazgo, y la respuesta al informe preliminar no las desvirtuó.

9.2.1.3 Contrato SDA-20222005

Tabla 11. Ficha resumen Contrato 20222005

Nombre del contrato:	Contrato de Consultoría No. SDA-20222005 celebrado entre Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y Aquaviva Gestión e Ingeniería S.A.S.
Modalidad de Contratación	Concurso de Méritos Abierto
Plazo de Ejecución:	(…) será de cinco (5) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución
Fecha de Suscripción:	21 de diciembre de 2022
Fecha de inicio	11 de enero de 2023
Objeto:	Determinar el impacto que las curtiembres del barrio San Benito de la localidad de Tunjuelito, pueden ocasionar en los recursos suelo y agua subterránea, y su eventual incidencia en la salud ambiental de receptores sensibles, en función de la generación de compuestos químicos que por sus características tóxicas podrían repercutir en el ambiente y receptores sensibles del barrio San Benito.
Valor del Contrato:	$283.345.863

Fuente: Elaboración Propia.

Hallazgo 3: Ejecución de actividades previas a las labores de campo y su evidencia, extemporaneidades de los entregables e imprecisiones de la información revelada, así como falta de pronunciamiento de la supervisión sobre la subsanación de la causal de suspensión.

a. Falta de ejecución de actividades previas a las labores de campo y de gestión de trabajos de campo.

Criterio 1

- CLÁUSULA OCTAVA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONSULTOR: El consultor deberá ejecutar las actividades requeridas de acuerdo con los lineamientos técnicos a continuación establecidos y que también se encuentran en el ANEXO No. 02 Especificaciones Técnicas, adjunto al presente pliego de condiciones, además del personal calificado para la ejecución de dichas actividades.

  Planeación del trabajo: se deberán realizar las siguientes actividades previamente a la ejecución de las labores de campo teniendo en cuenta las especificaciones técnicas a continuación presentadas (subrayado fuera de texto).

  Plan de Trabajo y Cronograma: dentro de los cinco (5) días siguientes a la firma del contrato de adjudicación del concurso de méritos, se deberá elaborar y presentar a la SDA un plan de trabajo donde se describan las actividades que se realizarán, los procedimientos que se tendrán en cuenta para su ejecución, y un cronograma detallado y ajustado al plazo de

ejecución del contrato, en el cual se especifique fechas de inicio de cada una de las actividades involucradas en el proyecto en las fases de preparación y ejecución de actividades de campo y elaboración y presentación de informe final del proyecto. Dentro del desarrollo de este plan de trabajo se debe tener en cuenta cada una de las actividades que se encuentran y se describen en el Anexo 1 - ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL TRABAJO, OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA Y PRODUCTOS ENTREGABLES, se deberá adjuntar las especificaciones técnicas de los equipos que serán utilizados durante el desarrollo las mismas y debe incluir el plan de gestión de residuos generados durante el desarrollo de las actividades. El documento en mención deberá ser radicado con los demás requisitos obligatorios descritos en el contrato **para la suscripción del acta de inicio**, esta Secretaría deberá realizar, dentro de los cinco (5) días siguientes a la radicación del plan de trabajo y el cronograma, las observaciones del caso. En caso de que no existiesen observaciones técnicas sobre el documento, se procederá a la firma del acta de inicio y el inicio de las actividades de campo. (Subrayado fuera de texto)

- Numeral 3.6.2 Obligaciones de Carácter Administrativo, del Manual de Contratación de la SDA de septiembre de 2021, que en su numeral 4 precisa: "Revisar el cronograma bajo el cual se haya pactado el contrato o convenio si así se exigía en la propuesta presentada por el contratista o deberá concertarlo a la firma del acta de inicio para que se cumpla el contrato o convenio conforme a los plazos establecidos. (…)."

- Numeral 3.6.3 Obligaciones de Carácter Técnico, cuyo numeral 5 consagra: "Aprobar, controlar y hacer seguimiento al cumplimiento del cronograma para la ejecución del contrato o convenio y exigir al contratista la iniciación de los trabajos dentro de los términos establecidos en el contrato o convenio".

Condición 1

Al leer el informe denominado "Producto 1: Reporte de Actividades de Campo", se observó lo siguiente:

- El numeral 2.2.2 Visita Técnica, que indica: "El 12 de enero del 2023 se realizó una visita técnica en el área de cada punto a intervenir, con el fin de elaborar el plan de trabajo acorde a las necesidades del cliente y las condiciones del sitio".

- El numeral 2.2.3 Plan de Trabajo y Cronograma indicó: "Se realizó el plan de trabajo con el cronograma de actividades y se entregó a la SDA el **16 de enero** del 2023 para revisión y aprobación".

- El numeral 2.2.4 "Aprobación del Plan de Trabajo" señaló: "El día 8 de febrero del 2023 fue aprobado por la Secretaría Distrital de Ambiente, el plan de trabajo para comenzar actividades el día 09 de febrero del 2023".

De esta manera, se aprecia que las actividades no se ejecutaron conforme a los términos del Anexo Técnico del Contrato, pues el Plan de Trabajo y Cronograma de Actividades debían tenerse disponibles el 28 de diciembre de 2022 (5 días posteriores a la adjudicación del contrato, es decir, después del 21 de diciembre de 2022), y, en todo caso, se **suscribió acta de inicio sin**

contar con estos entregables (Plan de trabajo y cronograma aprobado), lo cual contraviene lo establecido en la cláusula.

Criterio 2

CLÁUSULA OCTAVA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONSULTOR: "Gestión de trabajos de campo: (…). De igual manera, es obligación del contratista dar cumplimiento a lo establecido en el Plan de Manejo de Tráfico –PMT aprobado por la Secretaría Distrital de Movilidad, el cual será tramitado por la Secretaria Distrital de Ambiente.

Ejecución de perforaciones exploratorias en el área de estudio de acuerdo con los siguientes lineamientos técnicos:

Localización de hasta once (11) perforaciones exploratorias estarán sujetas a las indicaciones establecidas por los profesionales de la SDA (...) Adicionalmente de los siguientes requisitos:

- Localización de pozos de monitoreo: (...)
- Plan de seguridad industrial y salud ocupacional: (...)

Condición 2

No se observó en los entregables del contratista de qué manera se abordó el Plan de Manejo de Tránsito - PMT y cómo se le dio cumplimiento (gestión). Téngase presente que al final del Documento Técnico: Plan de Manejo de Tránsito para la instalación de once (11) pozos de monitoreo en espacio público (…) se indicó: "El PMT será divulgado a todo el personal que va a participar en la realización de las perforaciones (profesionales de la SDA y subcontratistas), adicionalmente todos los días durante las charlas de seguridad antes de comenzar las labores, el Ingeniero HSEQ encargado realizará la retroalimentación respectiva de los diferentes ítems que están dentro del PMT. El seguimiento del PMT lo realizará el Ingeniero HSEQ, diariamente y al final se evaluará las diferentes actividades que se desarrollaron en torno a la ejecución del PMT".

Todas las labores anteriores no fueron explícitas ni informadas en los informes de la Supervisión de la SDA, ni en el entregable del Contratista, de tal manera que no se logró establecer qué seguimiento se hizo y los resultados del caso.

De otra parte, para el Plan HSEQ, aunque se observó el anexo 7, no se indicó de qué manera se implementó y qué resultados se obtuvieron

Sin perjuicio de lo anterior, también debe tenerse en cuenta que los documentos aportados (PMT y Plan HSEQ) no fueron cargados en SECOP II como parte de la ejecución del contrato.

c. Extemporaneidades de los entregables del contrato e imprecisiones de la información revelada en los entregables.

Criterio

Tabla 12. Relación de criterios de novedades del contrato

Fecha de Suscripción:	21 de diciembre de 2022
Fecha de inicio	11 de enero de 2023
Fecha de Terminación	cinco (5) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio. 11 de Junio de 2023
Suspensión 1	Del 9 de Junio al 3 de Julio de 2023 (suspensión suscrita el 9 de 2023).
Suspensión 2	Del 4 de Julio al 24 de Julio de 2023 (suspensión suscrita el 29 de Junio 2023).
Fecha final de Terminación	26 de Julio de 2023

Fuente: Elaboración propia

Acta de recibo final e informe de supervisión contrato de consultoría No. SDA-20222005. Campos:" Fecha reanudación: 25/07/2023" y "Fecha Terminación: 26/07/2023".

Condición

"El informe técnico 05159 **del 13/09/2023** (2023IE212730) realizó la evaluación técnica del documento "PRODUCTO 2. Reporte Final de la consultoría" presentado por AQUAVIVA Gestión Ingeniería S.A.S. **mediante radicado 2023ER197982 del 28/08/2023**, el cual hace parte de la Cláusula Décima – Productos Finales Entregables del Contrato de Consultoría SDA-20222005 celebrado entre Bogotá D.C. Secretaría Distrital De Ambiente – SDA y AQUAVIVA Gestión E Ingeniería S.A.S (…)" (negritas fuera de texto).

Así las cosas, se observa que hay diferencias entre la terminación del contrato y la fecha efectiva de los entregables realizada por el contratista.

De acuerdo con lo informado por la supervisión: *el Reporte Final de Consultoría mediante radicado 2023ER124050 del 02/06/2023, radicado dentro de la vigencia del contrato. Luego, se realizó un análisis técnico de toda la información por parte del personal del grupo de suelos contaminados de la SRHS y del personal del Departamento de Protección Ambiental de la Alcaldía de Stuttgart (Alemania) (Convenio de Cooperación Internacional No. SDA-20211779), concluyendo en el requerimiento de correcciones por parte del Consultor. Por lo anterior, la SHRS requirió ajustes del documento mediante oficio 2023EE182380 del 09/08/2023.*

Finalmente, Aquaviva da respuesta a los ajustes requeridos mediante radicado 2023ER197982 del 28/08/2023. El pronunciamiento de supervisión ante la entrega final de los documentos se realizó en el Informe Técnico 5159 del 13 de septiembre de 2023 mediante radicado 2023IE212730. Se anexan: el Informe Técnico 5159 y comunicados oficiales.

El último pago del contrato se hizo el 15 de septiembre de 2023. Sobre este evento no hubo pronunciamiento por parte de la Supervisión del Contrato.

d. Falta de pronunciamiento por parte de la supervisión del contrato sobre la subsanación de la causal que motivó la suspensión temporal del contrato.

Criterios

- El Manual para la identificación y cobertura del Riesgo en los procesos de Contratación – M-ICR-01 de Colombia Compra Eficiente señala en el numeral 2. "Identificar y clasificar los riesgos"

- Acta de suspensión No.01 del 9 de junio de 2023: (…) La suspensión del contrato se realiza teniendo en cuenta que, personal técnico de la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo, luego de hacer una revisión preliminar de la información allegada mediante radicado 2023ER124050 del 2 de junio de 2023 donde se presenta el informe final de la Consultoría (…) evidencia altas concentraciones de cromo hexavalente en las muestras de polvo tomadas en el mes de marzo de 2023 (…).

- Acta de suspensión No.02 del 29 de junio de 2023: luego de realizar un análisis detallado de la situación, con el apoyo del equipo técnico de la Oficina de Protección Ambiental de la Ciudad de Stuttgart, **se llegó a la conclusión que algunas de las actividades requeridas para la complementación de la información no se encuentran inmersas dentro de las obligaciones específicas del Contrato de Consultoría** SDA-20222005, **lo que implica que, para estas actividades en específico, la SDA debe realizar un estudio de mercado** para poder verificar la oferta al respecto de lo requerido por esta Autoridad Ambiental. (…) Así las cosas, la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo se encuentra a la espera de las respuestas por parte de las Empresas invitadas para poder llevar a cabo el correspondiente análisis de mercado. Por consiguiente, se hace necesario ampliar el término de la suspensión No. 1 del Contrato de Consultoría SDA 20222005 hasta tanto se obtengan la respuesta a la solicitud de cotización, se analicen las mismas **y se tome una determinación en procura de identificar claramente las actividades de monitoreo** y el alcance de estas a desarrollarse en una segunda campaña de muestreo en el área de interés (negritas fuera de texto)

Condición

Se observó el acta de recibo final e informe de supervisión del contrato, fechada al 14 de septiembre de 2023, donde no se identificó alusión al desenlace de los eventos que motivaron la suspensión temporal del contrato, consistente en el envío de cotizaciones a varios oferentes para conocer el posible costo del servicio no contemplado. Esta Oficina de Control Interno remitió correo electrónico el 10 de noviembre de 2023 preguntando al Subdirector del Recurso Hídrico y del Suelo (E):

a) ¿Se recibieron respuestas de dichos contratistas?, en caso afirmativo, por favor enviarlas por este medio, indicando la fecha en las que se hayan recibido.
b) Si eventualmente lo anterior ocurrió, ¿cuál fue el análisis, decisión y resultado final de la situación?, ¿se contrató de manera independiente el estudio que requerían?, o, ¿se subsanó de alguna manera lo concerniente a los resultados atípicos?, ¿cómo?, por favor ampliar brevemente su respuesta.
c) Por favor indicar, si aplica, y si se dio, el costo de lo adicional y con quien se contrató.
d) (…)

Sobre lo cual no se obtuvo respuesta.

La anterior situación genera incertidumbre respecto a la resolución de los eventos que motivaron las suspensiones, la eventual necesidad de una nueva contratación o las limitaciones frente al producto entregado resultado de la consultoría y su aplicación para los fines misionales requeridos y el uso eficiente de los recursos invertidos.

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 13. Posibles causas, riesgos e impactos hallazgo 3

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Errores u omisiones del factor humano encargado de estructurar la minuta del contrato. Fallas en la gestión documental del contrato (archivo y custodia) Errores u omisiones del factor humano encargado de la Supervisión o apoyo a la Supervisión del Contrato. Falta de identificación de los entregables o requerimientos del contrato. Debilidades en la revisión de los entregables y su congruencia Debilidades en la estimación de riesgos previsibles del contrato por no contar con personal experimentado respecto del objeto a contratar.	Posibilidad de afectación reputacional por falencia en la estructuración de los documentos que conforman el proceso de selección (Licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía) debido al Desconocimiento de las modificaciones normativas. Posibilidad de afectación económica y reputacional por deficiente calidad en la entrega de los bienes o servicios contratados, en virtud de incumplimiento de especificaciones técnicas o falta de adecuada supervisión de los contratos. Posibilidad de afectación económica y reputacional por Realizar la selección de contratistas que no cuenten con las capacidades técnicas, financieras y jurídicas necesarias para la ejecución de un contrato y/o convenio debido al desconocimiento o falta de aplicación de los procedimientos establecidos.	Posible falta de control de seguimiento o monitoreo al contrato. Eventual ejercicio de supervisión por funcionario ajeno al objeto contratado (sin experiencia en la necesidad contratada). Vicios de trámite o validez de los informes de supervisión. Posibles atrasos en las actividades contratadas, con los consecuentes sobrecostos o dilaciones en tiempo. Restricciones o imposibilidad de ejecutar el contrato por falta de permisos requeridos para operar (Manejo de Tráfico). Eventuales sanciones o procesos legales ante materialización de riesgos de seguridad y salud en el trabajo. Pago de bienes o servicios no prestados, o parciales (incompletos) con eventual pérdida de recursos. Eventuales sobrecostos en el contrato o necesidad de adiciones, lo que implica afectaciones de presupuestos o recursos. Posibles controversias contractuales con Contratista por suspensión injustificada del contrato. Efectividad de cláusulas pecuniarias.

Fuente: elaboración propia

Respuesta del Auditado (Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo – Supervisor del Contrato): mediante memorando 2023IE293647 del 12 de diciembre de 2023, la Supervisión del contrato manifestó: (…)

2. No se identificaron designaciones del Supervisor que relevó al anterior SRHS. El contrato de consultoría SDA-20222005 dio inicio el 11/01/2022 y finalizó el 25 de julio de 2023. En la totalidad de este periodo la supervisión estuvo a cargo del ingeniero Reinaldo Gélvez Gutiérrez, Subdirector del Recurso Hídrico y del Suelo, y por lo tanto, no se requirió una designación de supervisión. Se anexan actas de inicio y finalización del contrato.

3. Suscripción de acta de inicio sin cumplir requisitos previos para hacerlo (entrega de Plan de Trabajo, Procedimientos y Cronograma a los 5 días de suscripción del contrato).

De acuerdo con lo establecido en la minuta, la entrega de plan de trabajo, procedimientos y cronograma no es un requisito para la suscripción del acta de inicio. Conforme a la Cláusula Vigésima Cuarta: "…Para su ejecución se requiere la suscripción del Acta de Inicio, previa aprobación de la garantía única constituida por EL CONSULTOR y la expedición del Certificado de Registro Presupuestal…", el requisito para la suscripción del acta de inicio es la aprobación de las pólizas y expedición de CRP. Se anexa la minuta del contrato suscrito.

(…)

5. Entregables del contrato con 2 meses de posterioridad a la finalización del contrato – sin pronunciamiento de la Supervisión sobre este evento.

Se recibió el Reporte Final de Consultoría mediante radicado 2023ER124050 del 02/06/2023, radicado dentro de la vigencia del contrato. Luego, se realizó un análisis técnico de toda la información por parte del personal del grupo de suelos contaminados de la SRHS y del personal del Departamento de Protección Ambiental de la Alcaldía de Stuttgart (Alemania) (Convenio de Cooperación Internacional No. SDA-20211779), concluyendo en el requerimiento de correcciones por parte del Consultor. Por lo anterior, la SHRS requirió ajustes del documento mediante oficio 2023EE182380 del 09/08/2023.

Finalmente, Aquaviva da respuesta a los ajustes requeridos mediante radicado 2023ER197982 del 28/08/2023. El pronunciamiento de supervisión ante la entrega final de los documentos se realizó en el Informe Técnico 5159 del 13 de septiembre de 2023 mediante radicado 2023IE212730. Se anexan: el Informe Técnico 5159 y comunicados oficiales.

6. No hubo pronunciamiento de la Supervisión en su informe sobre la subsanación de la causal de suspensión.

La suspensión del contrato obedeció a la necesidad de ejecutar una segunda campaña de muestreo de polvo superficial, sin embargo, el consultor no mantuvo los costos ofertados inicialmente para el concurso SDA-CMA-05-2022, y fue posible efectuar la adición del contrato. La supervisión se pronunció a través de la Justificación de la suspensión del contrato de prestación de servicios en el formato PA08-PR05-F9, el cual fue cargado como evidencia en Secop II, al igual que las actas de reunión. Se anexa el pantallazo de las evidencias cargadas en Secop II, el pronunciamiento de supervisión y actas relacionadas.

Conclusión de la Oficina de Control Interno: Al analizar la respuesta de la supervisión del contrato, esta Oficina de Control Interno ratifica las observaciones 3 a la 6, de acuerdo con los siguientes argumentos presentados en el mismo orden:

3. Se mantiene la observación relacionada con la suscripción de acta de inicio sin cumplir con la totalidad de la documentación establecida en el contrato, dado que la cláusula aludida en la respuesta "Vigésimo Cuarta: Perfeccionamiento y Ejecución" indica solamente que, para ejecutar el contrato, se requiere la suscripción del acta de inicio, pero esto no justifica el hecho de que, para suscribir el acta de inicio debía cumplirse con los requisitos de entrega del Plan de Trabajo, Procedimientos y Cronograma a los cinco (5) días de suscripción del contrato, tal y como indica la CLÁUSULA OCTAVA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONSULTOR, en el apartado de "Plan de Trabajo y Cronograma", según el criterio citado en el cuerpo del hallazgo.

5. Respecto a la entrega de productos en el periodo de ejecución del contrato el informe fue entregado el 2 de junio de 2023 mediante memorando 2023ER124050 (dentro de los tiempos de ejecución del contrato), la solicitud de ajustes y correcciones, como lo manifiesta la SRHS, ocurrió hasta el 9 de agosto de 2023. Así las cosas, se concluye razonablemente que los productos finales del contrato no se entregaron antes del plazo de terminación 26 de julio de 2023, y que la SDA no hizo sus observaciones dentro del plazo de ejecución del contrato. Los documentos derivados de allí en adelante se dieron en septiembre de 2023. En consecuencia, no se desvirtuó el evento expuesto.

6. Ratifica la observación 6, pues los documentos relacionados por la SRHS en la respuesta ya habían sido verificados por esta Oficina de Control Interno. Además, los mismos sólo reseñan las circunstancias que dieron lugar a las suspensiones del contrato, más el informe final de la supervisión ni otro documento inspeccionado en SECOP, permitieron conocer cuál fue el resultado final de las gestiones de la segunda campaña, las ofertas remitidas a otros contratistas y la resolución final del evento que dio lugar a las suspensiones y su afectación sobre la ejecución del contrato.

9.2.1.4 Contrato SDA-20231524

Tabla 14. Ficha resumen Contrato 20231524

Nombre del contrato:	Contrato Interadministrativo No. SDA-CD-20231524 entre la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y Aguas de Bogotá S.A E.S.P.
Modalidad de Contratación	Contratación Directa
Plazo de Ejecución:	(…) ocho (08) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de ejecución.
Fecha de Suscripción:	24 de abril de 2023
Fecha de inicio	27 de abril de 2023
Objeto:	Fortalecer la gestión y administración de las áreas protegidas distritales y otras áreas de interés ambiental
Valor del Contrato:	$6.216.000.000

Fuente: Elaboración Propia.

Hallazgo 4: Debilidades en la identificación del plan de acción de las Áreas de Interés Ambiental – AIA, periodicidad de sesiones del Comité Técnico y seguimiento a

compromisos, capacitación e inducción, seguimiento de la Supervisión condiciones Decreto Distrital 332 del 29 de diciembre de 2020.

Criterio

CLÁUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA – AGUAS DE BOGOTÁ: 1. El Contratista deberá presentar en un plazo de 10 días hábiles a la fecha de inicio del contrato a la SDA el plan de acción general de las actividades a desarrollar en las áreas determinadas con actividades permanentes de las RDH, PDEM y AIA para su respectiva aprobación por la supervisión.

Condición

Se encontró en Forest 2023ER103996 un correo electrónico del 10 de mayo de 2023 que contiene el Plan de Trabajo con el número de PDEM y RDH, cronograma y plan de acción de cada componente, incluyendo las unidades productivas. En consecuencia, se cumplió con la oportunidad de envío, la cual vencía el 12 de mayo de 2023. No obstante, no se encontró información respecto de las **AIA (Áreas de Interés Ambiental)**, lo que configura la omisión de actividades para este segmento del contrato, según lo solicitado por la cláusula.

a. Comité Técnico periodicidad de sesiones y seguimiento a compromisos

Criterio

CLÁUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA – AGUAS DE BOGOTÁ: 3. Realizar de manera mensual un comité técnico con la Secretaría Distrital de Ambiente, con el fin de hacer el seguimiento a la ejecución de las actividades de fortalecimiento a la administración establecidas en el marco del contrato. De cada comité técnico, el contratista deberá redactar y remitir a la Secretaría Distrital de Ambiente el acta del mismo

Condición

Se inspeccionaron las evidencias del contrato, encontrándose las siguientes actas:

Comité Técnico 1 del 5 de mayo de 2023
Comité Técnico 2 del 5 de julio de 2023
Comité Técnico 3 del 2 de agosto de 2023
Comité Técnico 4 del 9 de octubre de 2023

Como se observa, no se efectuaron sesiones en los Junio ni en Septiembre, debiendo haber, al corte de octubre, un total de 6 reuniones.

De otra parte, no se abordó en el contenido de las actas inspeccionadas el seguimiento a los compromisos declarados en las sesiones pertinentes.

b. Proceso de capacitación e inducción

Criterio

CLÁUSULA SEPTIMA. - OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA – AGUAS DE BOGOTÁ 9. Realizar un proceso de inducción y capacitación técnica obligatoria a todo el personal vinculado de acuerdo con las actividades enmarcadas en el contrato y la importancia de estas en EEP de la ciudad, la inducción se deberá realizar los primeros quince (15) días de ejecución del contrato y dos (2) capacitaciones durante la ejecución del contrato. Realizada la actividad, el contratista deberá remitir a la SDA, el documento de capacitaciones y listado de asistencia del personal asistente.

Condición

Se observó archivo Excel denominado "Plan de Capacitaciones", en donde se encontró la programación de ellas durante el contrato. Si bien se adjuntaron los listados de asistencia correspondientes, no se garantizó el quorum del 100% del personal contratado (171 personas) en todas las sesiones.

c. Debilidades en el seguimiento de la Supervisión respecto al cumplimiento de las condiciones establecidas en el Decreto Distrital 332 del 29 de diciembre de 2020.

Criterios

- CLÁUSULA OCTAVA. – OBLIGACIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE 5. Verificar a través del supervisor o interventor del contrato, que el contratista de cumplimiento a las condiciones establecidas en el Decreto Distrital 332 del 29 de diciembre de 2020 “Por medio del cual se establecen medidas afirmativas para promover la participación de las mujeres en la contratación del Distrito Capital.” (si ello aplica).

- Decreto Distrital 332 del 29 de diciembre de 2020, artículo 3° Vinculación de mujeres en la ejecución del contrato o convenio. “(…) la dependencia que solicita la contratación, según corresponda, incluirá en (…) las cláusulas contractuales de los procesos de selección pública y/o contratos y convenios estatales que adelanten, la obligación del futuro contratista u asociado de vincular y mantener un mínimo de mujeres para la ejecución del convenio o contrato, según los porcentajes que se establecen a continuación: (…) Ramas de la actividad económica: Otras ramas, a partir del **1° de junio de 2023: 50%.** (…) Parágrafo Segundo: Durante la ejecución del contrato y/o convenio, quien ejerza la supervisión y/o interventoría deberá verificar que se mantenga la contratación de las mujeres en los porcentajes indicados. (…)

Condición

No se identificó pronunciamiento por parte de la Supervisión del contrato sobre el cumplimiento de la Directiva Distrital aludida. Se consultaron los archivos "Base Categorización Personal SDA" desde el informe 1 hasta el 5, encontrando la siguiente distribución por género en el total de empleados en el contrato:

Informe 1: de los 170 empleados, 70 son mujeres, es decir, el 41%
Informe 2: de los 171 empleados, 68 son mujeres, es decir, el 40%.

Informe 3: de los 172 empleados, 69 son mujeres, es decir, el 40%
Informe 4: de los 171 empleados, 69 son mujeres, es decir, el 40%
Informe 5: de los 171 empleados, 71 son mujeres, es decir, el 41%

Como consecuencia de lo anterior, se incumple con el mínimo de 50%, y con lo establecido en el Anexo Técnico - numeral 6 "Acciones Afirmativas".

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 15. Posibles causas, riesgos e impactos hallazgo 4

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Errores u omisiones del factor humano encargado de la Supervisión o apoyo a la Supervisión del Contrato. Debilidades en los controles de revisión de los cronogramas y planes de trabajo	Posibilidad de afectación económica y reputacional por deficiente calidad en la entrega de los bienes o servicios contratados, en virtud de incumplimiento de especificaciones técnicas o falta de adecuada supervisión de los contratos. Posibilidad de afectación económica por ejecutar actividades o tomar decisiones sin el conocimiento de los órganos o comités dispuestos en los contratos [riesgo nuevo identificado durante el trabajo.	Posibles atrasos en las actividades contratadas, con los consecuentes sobrecostos o dilaciones en tiempo. Posible determinación de prórrogas o adiciones al contrato. Afectaciones al componente de AIA por falta de trabajos programados. Pago de servicios no prestados Avances del proyecto o contrato sin autorizaciones o aprobaciones por parte de órganos colegiados Eventual pérdida de recursos por decisiones no aprobadas y/o no pertinentes. Materialización eventual de riesgos por falta de seguimiento a compromisos.

Fuente: Elaboración propia

Respuesta del Auditado (Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad – Supervisor del Contrato): mediante memorando 2023IE289870 del 7 de diciembre de 2023, la Supervisión del contrato contesto frente a las observaciones de este contrato lo siguiente:

Hallazgo #1. No se halló cronograma, plan de trabajo y plan de acción sobre las Áreas de Interés Ambiental (AIA).

Teniendo en cuenta el objeto contractual pactado y de acuerdo con el alcance definido frente a éste, a saber, *“Adelantar actividades de fortalecimiento a la administración en la EEP con énfasis en las áreas protegidas del orden distrital. Estas actividades se desarrollarán de forma permanente en los PDEM y RDH, y de forma eventual en las demás áreas protegidas que conforman la EEP. (...)”;* al respecto, es importante resaltar que las actividades a cargo de Aguas de Bogotá S.A. ESP se definieron prioritariamente en las áreas protegidas de Reservas Distritales Humedal (RDH) y los Parques Distritales Ecológicos de Montaña (PDEM) los cuales cuentan con un cronograma, plan de trabajo y plan de acción.

Respecto a las Otras Áreas de Interés Ambiental (AIA), la dinámica propia de estos espacios requiere intervenciones conforme a las necesidades que surgen durante la ejecución del contrato, las cuales, están determinadas por factores tales como solicitudes de comunidades, apoyos interinstitucionales, acuerdos de conservación, situaciones de emergencia y factores climáticos entre otros; por lo tanto, las actividades que se realizan en las AIA responden a acciones de respuesta inmediata que no permiten ceñirse a un cronograma y un plan de acción definido con anterioridad.

Hallazgo # 2. Debieron efectuarse 6 comités técnicos mensuales al corte de octubre, se efectuaron 4.

La Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad en ejercicio de la supervisión del contrato, adelanta comités, reuniones técnicas de seguimiento y recorridos de verificación de ejecución de actividades en campo en cada una de las áreas; puntualmente, para el mes de junio se realizaron 29 acciones de seguimiento a través de reuniones y recorridos soportados en actas (Anexo 1) y para el mes de septiembre se adelantaron 34 acciones de seguimiento (Anexo 2).

Adicionalmente, respecto del seguimiento a los compromisos adquiridos en cada comité, el contratista realiza una presentación en Power Point con los resultados obtenidos en los periodos de ejecución, incluyendo una diapositiva con el cumplimiento de los compromisos. Estas presentaciones se solicitarán formalmente al contratista para que obren como soporte del cumplimiento de los compromisos definidos en los comités técnicos.

Hallazgo # 3. No se garantizó el 100% de la asistencia del personal contratado (171 personas) a las capacitaciones programadas.

Todo el personal administrativo, técnico y operativo vinculado al contrato constituido por 171 personas ha recibido una inducción inicial que consiste en una capacitación técnica donde se abordan los siguientes temas: Estructura Ecológica Principal, actividades a ejecutar en el marco del Contrato SDA-CD-20231524 en las Reservas Distritales de Humedal, Parques Distritales Ecológicos de Montaña y Otras Áreas de Interés Ambiental.

Adicionalmente, Aguas de Bogotá S.A. ESP cuenta con un plan de capacitación cíclico constituido por doce (12) módulos dirigidos específicamente al equipo de Ecovigías del contrato conformado por 146 personas; estas capacitaciones se han venido ejecutando de acuerdo con lo programado.

Vale aclarar que por diferentes circunstancias (permisos, licencias, incapacidades, retiros, entre otras) parte del personal de Ecovigías no ha asistido a la totalidad de las capacitaciones; sin embargo, dentro del plan de mejora continua se programarán sesiones extra con el fin de cumplir con esta actividad. (Anexo 3).

(…)

Hallazgo # 5. Incumplimiento del mínimo de mujeres en contrato = 50%
De acuerdo con lo establecido en el Estudio Previo del contrato, el contratista para la ejecución del contrato se obliga a vincular el porcentaje de mujeres señalado en el Decreto Distrital 332 del 29 de diciembre de 2022. En virtud de ello, la supervisión realiza periódicamente la verificación

del cumplimiento de la obligación para certificar el cumplimiento de dicha norma al final de la ejecución del contrato. La verificación no se realiza en periodos mensuales, sino que se lleva un consolidado para controlar que a la finalización del contrato el contratista haya cumplido efectivamente con dicha obligación. En síntesis, la verificación se realiza sobre el porcentaje de mujeres vinculadas para el proyecto y no, por ejecución mensual por actividades del proyecto.

Para dar cumplimiento a esta directriz, Aguas de Bogotá ha desplegado todas las acciones tendientes a la divulgación por los diferentes canales, que permitan la vinculación efectiva del personal femenino mínimo requerido; a la fecha, el contrato cuenta con un porcentaje superior al 41% de mujeres contratadas, cuya selección se ha desarrollado de manera objetiva e imparcial; no obstante, es necesario resaltar que se ha dado preferencia en la contratación, a aquellas mujeres que cuenten con experiencia relacionada con el objeto del contrato. Sin embargo, existen algunas variables de operación que por su envergadura o condiciones de exigencia influyen en que las mujeres tomen la decisión de no acceder o de no continuar con el proceso, principalmente por razones de: i) las características propias del terreno objeto de intervención, ii) actividades que requieren gran esfuerzo físico, iii) cambio de régimen de salud y acceso a subsidios, iv) la altísima deserción del personal femenino que es vinculado para el desarrollo de actividades a su cargo. v) la baja oferta de personal femenino disponible para ejecutar estas labores; variables que a su vez influyen considerablemente en la contratación de mujeres con la disposición requerida para el cumplimiento de los compromisos adoptados por el contratista.

Otras situaciones transversales observadas - Falta de actualización del periodo de cobertura de las pólizas de seguro (Aguas de Bogotá S.A. E.S.P, Aitec, Findeter), e inobservancia de criterio de pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual para el contrato con Aitec S.A.S

Se señala que el contrato suscrito con Aguas de Bogotá, cuenta con las garantías de cumplimiento (pólizas de seguro) vigentes y actualizadas, conforme a los plazos de ejecución y vigencias confirmadas a partir de la suscripción del acta de inicio del contrato interadministrativo en cuestión (Anexo 4).

CONCLUSIÓN DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: una vez analizada la respuesta entregada, se procede en el mismo orden a concluir sobre ella, así:

Hallazgo 1: se ratifica la observación, dado que, sin perjuicio de lo expuesto por la Supervisión, la cláusula contractual referida en el criterio y en el anexo técnico se orientan a "(…) el plan de acción general de las actividades a desarrollar en las áreas determinadas con actividades permanentes de las RDH, PDEM **y AIA** para su respectiva aprobación por la supervisión".

Además, varios apartados del Anexo Técnico, como los siguientes, contemplan a las AIA: página 18, Nota: "todas las actividades de fortalecimiento a la administración solicitadas por la SDA, deben ser ejecutadas por el contratista según las características y necesidades de los PDEM, RDH **y otras AIA**"; página 18, Tabla 4. "ACTIVIDADES DE FORTALECIMIENTO A LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PDEM, RDH **Y OTRAS AIA**"; página 23: "Para la ejecución de las actividades descritas a ser ejecutadas en los PDEM, RDH **y otras AIA** se deben atender las siguientes consideraciones: (…)" (énfasis añadido con negrita).

Considerando lo anterior, puede evidenciarse que, al momento de generar la minuta contractual y anexo técnico del caso, no se tuvo en cuenta lo que argumenta la Supervisión en la respuesta, cuando señala: "por lo tanto, las actividades que se realizan en las AIA responden a acciones de respuesta inmediata que no permiten ceñirse a un cronograma y un plan de acción definido con anterioridad".

Hallazgo 2: se ratifica la observación, puesto que, independientemente de los seguimientos que adelanta conjuntamente la Supervisión del contrato con el contratista, no se está cumpliendo con la periodicidad de los Comités Técnicos según la cláusula referida en el criterio (mensual), pues no se efectuó en junio ni en septiembre de 2023.

Hallazgo 3: se ratifica la observación. A pesar de que se vienen efectuando los espacios de capacitación, la Supervisión acepta que no se ha impartido a la totalidad de Ecovigías por diferentes circunstancias, tales como: permisos, licencias, incapacidades, retiros, otras etc. El plan de mejoramiento asociado corresponde al expuesto en la respuesta: "(…) dentro del plan de mejora continua se programarán sesiones extra con el fin de cumplir con esta actividad".

(…)

Hallazgo 5: se ratifica la observación. Esta Oficina de Control Interno encuentra contradictoria la respuesta de la Supervisión cuando indica que: "realiza periódicamente la verificación del cumplimiento de la obligación (…)" pero después señala "La verificación no se realiza en periodos mensuales, sino que se lleva un consolidado para controlar que a la finalización del contrato el contratista haya cumplido efectivamente con dicha obligación". Además, termina indicando: "En síntesis, la verificación se realiza sobre el porcentaje de mujeres vinculadas para el proyecto y no, por ejecución mensual por actividades del proyecto".

Al respecto, al consultar la norma (Decreto Distrital 332 del 29 de diciembre de 2020), se encuentra que:

El artículo 3° - Vinculación de mujeres en la ejecución del contrato o convenio, manifiesta que: "(…) la obligación del futuro contratista u asociado de **vincular y mantener** un mínimo de mujeres para la ejecución del convenio o contrato, (…)"

El parágrafo primero por su parte, señala: "Para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo, la entidad y organismo distrital **deberá solicitar a sus contratistas los documentos necesarios para corroborar la contratación de las mujeres durante el periodo de ejecución del contrato en los porcentajes indicados**, para lo cual **será válida la manifestación bimensual** bajo juramento del Representante legal y del Revisor Fiscal del contratista, sin perjuicio de otros mecanismos de verificación que establezca la supervisión o interventoría de cada contrato"

El parágrafo segundo señala: "**Durante la ejecución del contrato y/o convenio**, quien ejerza la supervisión y/o interventoría **deberá verificar que se mantenga la contratación de las mujeres** en los porcentajes indicados"

Finalmente, el parágrafo cuarto expresa: "Cuando los contratistas en la etapa de ejecución **no vinculen o no mantengan el porcentaje mínimo de mujeres establecido en el contrato**, podrán ser objeto de las multas, sanciones y demás consecuencias previstas por el incumplimiento contractual, según lo establezcan las cláusulas sancionatorias pactadas y las normas aplicables". (énfasis añadido con negrita)

Respecto a la observación transversal, se ratifica lo expuesto por esta Oficina de Control Interno, pues se consultó en SECOP y se corroboró que las pólizas no fueron modificadas con base a la fecha del acta de inicio.

9.2.1.5 Contrato SDA-20221952

Tabla 16. Ficha resumen Contrato 20221952

Nombre del contrato:	Convenio Interadministrativo No. SDA-20221952 entre la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y el Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar (en adelante, FDLCB)
Modalidad de Contratación	Contratación Directa
Plazo de Ejecución:	(…) Doce (12) meses contados a partir de la fecha del acta de inicio, suscrita por los supervisores del convenio
Fecha de Suscripción:	15 de noviembre de 2022
Fecha de inicio	15 de noviembre de 2022
Objeto:	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para implementar medidas de mitigación de la contaminación del aire asociadas a intervenciones de la infraestructura vial y fortalecer su monitoreo, en la localidad de Ciudad Bolívar perteneciente a la zona sur occidental de Bogotá D.C.
Valor del Contrato:	$ 2.292.688.113

Fuente: Elaboración Propia.

Hallazgo 5: Justificación en estudios previos Sobre la exigibilidad de Garantías, cambios en el alcance del objetivo del contrato sin análisis previo y debilidades en la supervisión del contrato.

a. Justificación en Estudios Previos Sobre la exigibilidad de Garantías

Criterio

- Decreto 1510 De 2013 "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública", CAPÍTULO IV Contratación directa **Artículo 77. No obligatoriedad de garantías.** En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en el Título III de las especiales del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos. (negrilla fuera de texto)
- El artículo 2.2.1.2.1.4.5. del Decreto 1082 de 2015 sobre la. "No obligatoriedad de garantías" dispone: "En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1.del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos". (subrayado fuera de texto)

Condición

Revisados los estudios previos del contrato, se observó que en el numeral 7. "Análisis que sustenta"**,** únicamente se expresó que "El presente Convenio NO requiere constitución de garantías por el/la contratista", no obstante, en el documento no se evidenció justificación técnica para exigir o no garantías al contratista, frente al análisis de riesgos, como lo requiere la normatividad anteriormente relacionada.

b. Cambios en el alcance del objetivo del contrato sin análisis previo.

Criterio

- CLÁUSULA SEGUNDA. - ALCANCE DEL OBJETO: Sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la naturaleza del objeto convenido, así como las exigencias legales y técnicas que surjan de la naturaleza del convenio, se prevé aunar esfuerzos para realizar obras de construcción de diecinueve (19) segmentos viales (CIV), los cuales suman un total de 1,08 km carril ubicados en la localidad de Ciudad Bolívar. (…)

- El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, preceptúo lo siguiente: "Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: … iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria... iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.

Condición

La documentación inspeccionada del contrato permitió determinar que:

a) Los recursos del Convenio Interadministrativo, por valor de $2.473.566.246, se adicionaron al contrato de obra No.587 de 2021 y Contrato de Interventoría No. 637 de 2021, los cuales están en cabeza del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar como responsable de las obras. Este evento no fue contemplado en los estudios previos del contrato ni en la minuta de este, lo que denota debilidades en la planeación, al omitir un aspecto esencial de la ejecución del contrato.

   En la verificación realzada no se pudo establecer, a partir de los documentos del contrato verificados en SECOP II y Forest, la destinación de los recursos según lo mencionado en el literal anterior (los contratos de Obra e Interventoría), de lo cual se derivó conocer, de manera

posterior, que serían adicionados a un contrato de obra, y que este contemplaba que éstos fueran a "Monto Agotable".

Como consecuencia de lo anterior, de los 19 segmentos viales (CIV) a intervenir según el alcance del objeto contractual, sólo se logró hacerlo en 15 de ellos (78% de cumplimiento de la meta planteada), lo cual se explicó jurídica y técnicamente en el documento "Justificación Modificación Contractual", el cual carece de fecha, y está firmado por el Subdirector de Calidad del Aire, Auditiva y Visual (supervisor del contrato). Llama la atención no haber encontrado dentro de la documentación en SECOP II ni Forest la Modificación u Otro Si del contrato, sino el documento precitado (justificación de modificación), lo cual no lo sustituye, el documento de modificación contractual suscrita por los Ordenadores del Gasto.

b) La Cláusula de "Valor" no estipula que los desembolsos derivados de las obras, intervenciones y monitoreos se harían hasta donde alcanzaran los recursos, lo que denota debilidades en la estructuración de los términos de la minuta contractual, al no contemplar la destinación de los recursos. Así mismo, tampoco se identificaron los riesgos relacionados con la posibilidad de no intervenir la totalidad de segmentos viales planeados por insuficiencia de recursos.

   Llama la atención que el otrosí surge como consecuencia de un hecho cumplido (la intervención de los 15 segmentos mencionados), y no como la advertencia prevista de una necesidad de recursos. La SDA no tramitó adiciones para cumplir con el objeto inicial, por lo cual, redujo la programación de la meta de 19 a 15.

c) De otra parte, teniendo en cuenta el Objetivo del proyecto de Inversión con el cual se financia el contrato, no se encuentra dentro de la documentación, la justificación de la inversión de recursos a un contrato de obra de infraestructura vial, que pese a que se encuentran dentro del Plan Estratégico para la Gestión Integral de la Calidad del Aire de Bogotá 2030 aprobado mediante el Decreto 332 de 2021 "Plan Aire" conforme al artículo 5 este se encuentra a cargo del Sector Infraestructura, bajo la denominación Mantenimiento de malla vial.

   No siendo claro en el marco de las competencias la asignación de recursos para la intervención de la Infraestructura Vial, teniendo en cuenta lo establecido en el Articulo 6 del citado decreto Corresponsabilidad. Son responsables de la ejecución de los planes, programas, proyectos, estrategias o acciones, todos los actores relacionados en el plan de acción del Plan Aire, entre los cuales se encuentran entidades públicas, sectores privados, academia, ciudadanía, sociedad civil y otros. Las Secretarías Distritales de Ambiente, de Movilidad, de Desarrollo Económico y de Salud, en el marco de las competencias de cada una, serán responsables principales de la implementación y cumplimiento de las metas del Plan Aire. Así mismo, todas las entidades del Distrito, conforme a sus competencias, propenderán por el desarrollo cabal de este Plan.

c. Debilidades en la Supervisión del Contrato

Criterio

- Manual de Contratación de la SDA de septiembre de 2021, Capitulo III Supervisión e Interventoría, apartado 3.6.2 OBLIGACIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, Numeral 10) Elaborar oportunamente los informes de supervisión y solicitarlos a la interventoría. En dichos informes se debe realizar una evaluación de los informes presentados por el contratista

- Manual de Contratación de la SDA de septiembre de 2021, Capitulo III Supervisión e Interventoría, apartado 3.6 OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR, 3.6.1 OBLIGACIONES GENERALES, numeral 18) Elaborar informes periódicos de evaluación en actas de supervisión o interventoría sobre la ejecución del contrato o convenio

Condición

Una vez revisados los 5 Informes Mensuales Técnicos correspondientes a los meses de abril a agosto emitidos por el contratista Ingeniería S.A.S al FDLCB, se observó, que dichos informes cuentan con la aprobación del Director de Obra, el Director de Interventoría y del Apoyo a la Supervisión, quienes son parte del equipo contratista y del FDLCB, mas no se identificó la participación y/o aprobación por parte de la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual asignado por el ordenador del gasto de la SDA como supervisor del contrato.

Si bien, dentro de las evidencias aportadas se observaron las minutas y actas de reunión de la intervención del supervisor y del enlace asignado como apoyo a la gestión, no fue posible determinar el cumplimiento de lo fijado en el manual de funciones respecto a: "Elaborar un informe por parte del supervisor en el que se realizara evaluación de los informes emitidos por el contratista".

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 17. Posibles causas, riesgos e impactos hallazgo 5

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Ausencia de controles en la elaboración de los estudios previos, particularmente en el análisis de pertinencia del otorgamiento de garantías. Ausencia de seguimiento de aspectos críticos identificados en la etapa de planeación del contrato Desconocimiento de los términos contractuales de las obras que vienen adelantando las Entidades con las que se suscriben los convenios interadministrativos.	Posibilidad de afectación reputacional por falencia en la estructuración de los documentos que conforman el proceso de selección (Licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía) debido al Desconocimiento de las modificaciones normativas. Posibilidad de afectación económica y reputacional por demoras en la contratación o atrasos en las entregas de bienes o servicios frente al cronograma de los procesos contractuales, en virtud de falta de o débil supervisión de los contratos.	Materialización de los riesgos legales por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.8.3.1.6. del Decreto 1080 de 2015, sobre Publicación de la ejecución de contratos", y el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015, sobre Publicidad en el SECOP, además de posibles investigaciones de los órganos de control Posibles sanciones por parte de entes de control, por debilidades en la planeación de los contratos interadministrativos de la entidad

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Confianza inadvertida en el contenido de los informes emitidos por parte del FDLCB. Falta de controles preventivos y detectivos de validación de completitud de información en los informes reportados	Posibilidad de afectación económica y reputacional por deficiente calidad en la entrega de los bienes o servicios contratados, en virtud de incumplimiento de especificaciones técnicas o falta de adecuada supervisión de los contratos.	Incumplimiento del alcance planeado y presupuestado de las obras y cronogramas. Eventuales quejas y reclamos de ciudadanos por falta de ejecución de obras, proyectos, planes o programas. Incumplimientos en la ejecución de los contratos Eventual pérdida de recursos al no validar la información contenida en los informes con una evaluación que determine cumplimiento y veracidad de la información técnica, administrativa y financiera

Fuente: Elaboración propia

Respuesta del Auditado (Subdirección de Calidad de Aire, Auditiva y Visual - Supervisor): mediante memorando 2023IE289367 del 7 de diciembre de 2023, la SCAAV indicó frente a las observaciones de la OCI:

- "No se evidenció justificación técnica en estudios previos para exigir o no garantías al contratista, frente al análisis de riesgos."

La justificación legal del por qué no se requirió la exigencia de garantía de cumplimiento para la ejecución del contrato interadministrativo, radica en que referente a la garantía única para avalar el cumplimiento de las obligaciones surgidas, se señaló en el artículo 25, núm. 19, de la Ley 19 de 1993 que "las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, interadministrativos y en los de seguros", el mismo fue subrogado por el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, que establece:

"ARTÍCULO 7o. DE LAS GARANTÍAS EN LA CONTRATACIÓN. Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.

(…) Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley, caso en el cual corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento."

De acuerdo con lo expuesto, no se estableció la justificación técnica, teniendo en cuenta que normativamente no era exigible.

- "Se identificaron debilidades en la estructuración del contrato e identificación de riesgos, en especial, la destinación de los recursos, pues no se indicó que se adicionarían a un contrato

de obra e interventoría y que serían "a monto agotable". Por lo anterior, no se cumplió el alcance del objetivo (intervención de 19 CIV, sino 15)."

En cuanto a lo referente de la modificación del alcance contractual del contrato interadministrativo, legalmente no existe ninguna restricción expresa para modificar los contratos estatales y los mismos principios antes referidos puede poner en evidencia la necesidad de suscribir documentos de modificación, en los cuales se cambie parte de las estipulaciones o alcance al desarrollo de actividades contractuales pactadas en un comienzo. La jurisprudencia ha fijado pautas generales conforme con las cuales la Administración Pública debe evaluar, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, si resulta procedente suscribir documentos de modificación a los contratos que ha celebrado. Así, lo estableció la Corte Constitucional mediante Sentencia C-416 de 20124, donde expresó lo siguiente sobre la posibilidad de modificar los contratos estatales:

"Por regla general, los contratos estatales pueden ser modificados cuando sea necesario para lograr su finalidad y en aras de la realización de los fines del Estado, a los cuales sirve el contrato. Así lo prevén por ejemplo los artículos 14 y 16 de la ley 80, los cuales facultan a las entidades contratantes a modificar los contratos de común acuerdo o de forma unilateral, para evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación", entre otros. En el mismo sentido, en la sentencia C-949 de 20016, la Corte Constitucional señaló que las prórrogas de los contratos –como especie de modificación- pueden ser un instrumento útil para lograr los fines propios de la contratación estatal"

Por lo anterior, no se considera que se haya generado una modificación al objeto del contrato, sin embargo, lo que se realizó fue una modificación al alcance de las actividades a desarrollar, teniendo en cuenta que, de acuerdo con los recursos, se optimizaron para lograr los objetivos institucionales y los fines públicos.

- *"No es claro en el marco de competencias misionales de la SDA la asignación de recursos para intervención de infraestructura vial."*

La contaminación del aire se traduce en una problemática de salud pública que, según estimaciones de la Secretaría Distrital de Salud, para el 2018 se reportaron 2320 muertes por causa de enfermedades atribuibles a la mala calidad del aire en la ciudad y, aunque los índices de reducción de los factores contaminantes del recurso aire en la ciudad han mejorado con la implementación de estrategias como la mejora en los combustibles en el transporte público y el cambio tecnológico en el sector industrial, existen otros estrategias como mejorar las coberturas verdes y la pavimentación de vías del sur occidente de la ciudad, que pueden aportar a la mejora de estos índices.

Es así como, en aras de dar dinamismo a la ejecución del proyecto 7778 "Control a los factores de deterioro de calidad del aire, acústica y visual del Distrito Capital", y teniendo como soporte el último inventario de emisiones, la principal fuente que genera material particulado de 2.5 micras es la resuspensión de material en vías, con un 57 % en vías secundarias y un 3 % en vías principales (aproximadamente 93 % vías sin pavimentar). Se plantea la necesidad de adelantar acciones territorializadas que permitan mejorar la calidad del aire en este territorio, de igual

forma, reducir la generación de emisiones desde las fuentes en toda la ciudad, ya que los contaminantes confluyen hacia las zonas más críticas por las condiciones meteorológicas de la ciudad y la región. Este inventario permite evidenciar las zonas de alta emisión de resuspensión de material particulado, entre las que se destaca la zona sur occidente de la ciudad. Los proyectos en los que se puede intervenir y que son de importancia para la calidad del aire, según el Decreto 332 del 2021 de Plan Aire, son los asociados al sector infraestructura y relacionados con el mantenimiento de la malla vial para reducir el material particulado suspendido.

En este sentido, como una de las tres (3) líneas de acción del Plan Estratégico para la Gestión Integral de Calidad de Aire de Bogotá 2030, se estableció la pavimentación de vías con criterios ambientales, la cual consiste en realizar la pavimentación de la malla vial de la ciudad que se encuentra en mal estado, para reducir los aportes de Material Particulado susceptible a resuspensión.

Lo anterior, ya que, debido a la falta de un adecuado mantenimiento rutinario y periódico, se han generado efectos negativos a la salud, producto de las emisiones de los vehículos y el polvo generado por las vías en mal estado.

En relación con la fuente de recursos que son los provenientes de la plusvalía, es importante indicar que la Ley 388 de 1997 en su Artículo 85, establece la destinación de los recursos provenientes de la participación, al respecto indica que el producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará, entre otros, a la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.

En ese orden de ideas, para reducir los niveles de concentración de contaminantes al aire asociados al material particulado resuspendido ocasionado por el mal estado de las vías en las zonas más críticas de la ciudad en materia de calidad del aire (Zona Sur Occidente), se requieren fortalecer recursos y acciones en la meta proyecto de inversión "Formular 29 documentos técnicos de formulación, seguimiento o evaluación de la gestión integral de la calidad del aire de Bogotá", adelantar acciones territorializadas que permitan mejorar la calidad del aire en este territorio, de igual forma, reducir la generación de emisiones desde las fuentes en toda la ciudad, ya que los contaminantes de material resuspendido, confluyen hacia las zonas más críticas por las condiciones meteorológicas de la ciudad y la región.

Conforme con lo anterior, fue necesario adicionar al proyecto de inversión 7778, un monto de $2.292.688.113, para llevar a cabo las actividades destinadas a mejorar la calidad del aire mediante la intervención en la infraestructura vial con recursos de plusvalía.

De esta forma, nos permitimos indicar que dentro de los Documentos del Proceso del convenio No. SDA-20221952, publicado en el sistema electrónico para la contratación SECOP II, se evidencia esta misma justificación en los numerales 1 y 4 del documento denominado Anexo Técnico V1.pdf., correspondientes a Antecedentes y Justificación, respectivamente.

- "No se identificaron informes de la Supervisión de la SDA sobre el contrato."

Si bien es cierto que, el convenio interadministrativo no contempló la obligación de "Elaborar un informe por parte del supervisor en el que se realizará evaluación de los informes emitidos por el contratista", es importante precisar que el control y la validación del contenido de los informes mensuales presentados, fue un trabajo conjunto entre la Subdirección de Calidad del Aire, Auditiva y Visual, el enlace asignado como apoyo a la gestión, la Supervisión por parte del FDLCB, el Contratista de Obra y el equipo de Interventoría y que, esta gestión se ve reflejada en las bitácoras y actas de interventorías realizadas durante las visitas recurrentes a los segmentos viales intervenidos, así como en las actas de los comités técnicos mensuales que se realizaron durante la ejecución de las obras, con el objetivo de garantizar la precisión de la información reportada, asegurar la transparencia, el cumplimiento normativo y la mejora continua del convenio.

De este modo, nos permitimos indicar que, dentro de los documentos de ejecución del convenio No. SDA-20221952, publicado en el sistema electrónico para la contratación SECOP II, se evidencia la carpeta "3. ACTAS DE COMITÉS TÉCNICOS" y, asimismo, cada uno de los informes mensuales (del 1 al 5) está asociado a un anexo llamado "Actas de comité de interventoría"

Conclusión de la Oficina de Control Interno: Una vez revisada la respuesta del auditado, y en el mismo orden de presentación de los puntos, se tiene:

- Frente a la justificación de garantías: esta Oficina de Control Interno ratifica la observación, toda vez que, tal como lo indica el criterio en el Decreto 1510 De 2013 "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública", CAPÍTULO IV Contratación directa Artículo 77. No obligatoriedad de garantías. En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en el Título III de las especiales del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos. (Subrayado fuera de texto).

Y en el artículo 2.2.1.2.1.4.5. Del Decreto 1082 de 2015 sobre la "No obligatoriedad de garantías" dispone: "En la contratación directa la exigencia de garantías establecidas en la Sección 3, que comprende los artículos 2.2.1.2.3.1.1 al 2.2.1.2.3.5.1.del presente decreto no es obligatoria y la justificación para exigirlas o no debe estar en los estudios y documentos previos". (Subrayado fuera de texto).

De lo anterior, no se observó Justificación de no exigencia de las garantías en los estudios previos, así mismo, dentro de los estudios previos se indica en el punto *N° 7: Análisis que Sustenta la exigencia de las garantías*. (Subrayado fuera de texto) al respecto no se observó el análisis que sustente o soporte por qué no se requiere constitución de garantías

- Frente a las debilidades de estructuración del contrato e identificación de riesgos: esta oficina ratifica el hallazgo, toda vez que el criterio citado para el informe preliminar indica lo siguiente:

"El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, preceptúo lo siguiente: "Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el

principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (...) iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria (...) iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto".

De lo anterior, es necesario precisar que la observación no va encaminada a la modificación del del alcance del objeto del contrato, sino al incumplimiento del mismo por debilidades en la planeación, toda vez que el ajuste al alcance del objeto se realizó de manera posterior, es decir , una vez el monto de los recursos fue agotado (al respecto, se informa que la indicación de "monto agotable" estaba sobre el contrato del contratista con la alcaldía de Ciudad Bolívar, mas no en el contrato interadministrativo), por lo cual no se observó que en la planeación se previera la insuficiencia de los recursos, o la forma como la contratación derivada se ejecutaba por monto agotable y, por lo tanto, se configuró incumplimiento en el alcance inicial.

Frente a la inversión de recursos para infraestructura vial: si bien se cuenta con los estudios de material particulado (PM) y el por qué se realizó la intervención vial, basados en el Plan Estratégico para la Gestión Integral de la Calidad del Aire de Bogotá 2030 aprobado mediante el Decreto 332 de 2021 "Plan Aire", se ratifica el hallazgo respecto a que no se encontró dentro de la documentación, la justificación de la inversión de recursos a un contrato de obra de infraestructura vial, toda vez que conforme al artículo 5, los mantenimientos de malla vial se encuentra a cargo del Sector Infraestructura.

De otra parte, en el artículo 6 del citado decreto "(...) Corresponsabilidad. Son responsables de la ejecución de los planes, programas, proyectos, estrategias o acciones, todos los actores relacionados en el plan de acción del Plan Aire, entre los cuales se encuentran entidades públicas, sectores privados, academia, ciudadanía, sociedad civil y otros. Las Secretarías Distritales de Ambiente, de Movilidad, de Desarrollo Económico y de Salud, en el marco de las competencias de cada una, serán responsables principales de la implementación y cumplimiento de las metas del Plan Aire. Así mismo, todas las entidades del Distrito, conforme a sus competencias, propenderán por el desarrollo cabal de este Plan". (énfasis añadido con subrayado).

Respecto a los informes de Supervisión: esta Oficina de Control Interno se permite indicar: si bien, se realizaron acciones de revisión y de reuniones plasmadas en las "actas de comités técnicos" y avances en los informes mensuales, éstas no fueron desconocidas en el informe preliminar. No obstante, el hallazgo se mantiene, toda vez que, respecto a las obligaciones del supervisor, no se encontraron informes elaborados por parte del supervisor que relacionen lo mencionado en la ley 1474 de 2011 Artículo 83. *Supervisión e interventoría contractual.* (…) La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados (…) (subrayado fuera de texto), así como:

Manual de Contratación de la SDA de septiembre de 2021, Capitulo III Supervisión e Interventoría, apartado 3.6.2 OBLIGACIONES DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO, Numeral 10) Elaborar oportunamente los informes de supervisión y solicitarlos a la interventoría. En dichos informes se debe realizar una evaluación de los informes presentados por el contratista.

Manual de Contratación de la SDA de septiembre de 2021, Capitulo III Supervisión e Interventoría, apartado 3.6 OBLIGACIONES Y PROHIBICIONES DEL SUPERVISOR O INTERVENTOR, 3.6.1 OBLIGACIONES GENERALES, numeral 18) Elaborar informes periódicos de evaluación en actas de supervisión o interventoría sobre la ejecución del contrato o convenio.

Maxime teniendo en cuento que el objeto del contrato, su alcance y su justificación implica las mediciones del impacto de la intervención, sin que se encuentre soportes de esta actividad.

9.2.1.6 Contrato SDA-20230446

Tabla 18. Ficha resumen Contrato 20230446

Nombre del contrato:	Contrato de prestación de servicios No. SDA-CD-20230446 entre - Secretaría Distrital de Ambiente – SDA Y MACRO PROYECTOS S.A.S
Modalidad de Contratación	Contratación Directa
Plazo de Ejecución:	Diez (10) meses
Fecha de Suscripción:	03 de febrero de 2023
Fecha de inicio	10 de febrero de 2023
Objeto:	Prestar los servicios de soporte técnico, mantenimiento y actualización a los sistemas de información FOREST© Y STORM
Valor del Contrato:	$474.551.984

Fuente: Elaboración Propia.

Hallazgo 6: Debilidad en el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista y frente al seguimiento que se debe efectuar por parte del supervisor.

Criterio

Lo establecido en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, los cuales señalan:

"Art. No. 83: las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor",

"Art. No. 84: la supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista".

Condición

Verificadas las evidencias presentadas por el contratista para soportar el cumplimiento de sus obligaciones respecto de los pagos correspondientes de los meses de febrero a septiembre de la vigencia 2023, se identificó la presentación mensual de un documento denominado "Informe

de Ejecución de soporte para el Contrato 20230446 de 2023", los cuales fueron verificados y evaluados, encontrando que:

De un total de veintiocho (28) casos abiertos y asignados al contratista para su atención (cada uno con su ID asignado), se identificó que veintiún (21) casos fueron cerrados; no obstante, siete (7) casos, al corte del informe de septiembre, se encontraban aún abiertos, es decir, el 25% de los casos se encuentran sin atención. Así mismo, se determinó el número de días hábiles que ha tardado cada caso de los precitados en atenderse, situaciones que se detallan a continuación:

Tabla 19. Relación Días hábiles por casos pendientes de cierre

No.	Id	Asunto	Clasificación	Fecha de apertura (2023)	Días hábiles (10 de noviembre)
1	170772	Hilos bloqueados SDA	Incidencia Error o Faltante	02 de marzo	169
2	177825	Sale mensaje de error al eliminar una autorización	Incidencia Error o Faltante	05 de mayo	127
3	177826	Elimina todos los certificados de una Entidad	Incidencia Error o Faltante	05 de mayo	127
4	177827	No me permite generar el reporte formulario electrónico en Stormweb v. 4	Incidencia Error o Faltante	05 de mayo	127
5	184672	Error en el reporte log sistema	Incidencia Error o Faltante	24 de julio	76
6	188285	ERROR en la sección reportes del Storm Monito	Incidencia Error o Faltante	06 de septiembre	46
7	188457	Contraseñas Incorrectas al ingresar a Storm Monitor	Incidencia Error o Faltante	08 de septiembre	44

Tabla 37: Días hábiles por casos pendientes de cierre

La anterior relación se efectuó, teniendo en cuenta que, al verificarse la cláusula séptima del contrato "Obligaciones Específicas del Contratista", se identificó el literal b "Gestión de Incidencias y Niveles de Servicio", dentro del cual se relaciona el siguiente ítem:

"e) Por cada día hábil de retraso en la solución de las incidencias de nivel 2 y 3, el contratista deberá suministrar una (1) hora adicional a la bolsa de horas ya establecida en el numeral 2.2.2.5. de los Estudios previos." (subrayado fuera de texto)

Verificado el numeral al que hace relación el ítem, se indica

"**E) Servicios de Consultoría y desarrollo con cargo a un cupo de Horas:** Para las actividades de Mejoramiento de Procedimientos y/o mejoras a procesos en los sistemas de FOREST y STORM, se realizará conforme a la destinación de un cupo de horas cuyo alcance se definirá en común acuerdo con el contratista al iniciar el contrato, mediante un plan de trabajo y el levantamiento de requerimientos, sobre el cual se establecerá el alcance de la actividad a desarrollar y su equivalente en horas a consumir, periodo en el cual deberá entregar la solución, el cual será recibida por acta previa validación a través de pruebas satisfactorias en cuanto a su funcionalidad y operación, garantizando la estabilidad del sistema. Estas horas podrán ser redistribuidas de acuerdo con las prioridades que se determinen durante la ejecución del contrato. **CUPO DE HORAS:** Se estima un cupo total de 100."

Así las cosas, se observa que, de conformidad con los reportes presentados por el contratista, no se ha efectuado el ajuste respecto de la compensación del cupo de horas para “Servicios de consultoría y desarrollo”.

Sumado a ello, es de resaltar que dentro de los informes de IAAP y demás documentación anexa a los pagos, no se observó que desde la supervisión se hubiese efectuado manifestación alguna respecto de la debilidad en el cumplimiento en los tiempos pactados, así como tampoco sobre el deber del contratista a suministrar horas adicionales en la compensación de bolsas de horas.

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 20. Posible causas, riesgos e impactos hallazgo 6

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Desconocimiento u omisión de los procedimientos y manuales de supervisión respecto a las actividades y funciones ejecutadas por el supervisor Debilidad en el cumplimiento de las actividades de supervisión, por falta del personal de apoyo en la supervisión	Posibilidad de afectación económica y reputacional por demoras en la contratación o atrasos en las entregas de bienes o servicios frente al cronograma de los procesos contractuales, en virtud de falta de o débil supervisión de los contratos. Posibilidad de afectación económica y reputacional por deficiente calidad en la entrega de los bienes o servicios contratados, en virtud de incumplimiento de especificaciones técnicas o falta de adecuada supervisión de los contratos	Evaluación insuficiente del desempeño del contratista, por falta de identificación de deficiencias en el trabajo realizado, así como la toma de medidas correctivas necesarias para la debida ejecución. Eventual materialización de riesgos tecnológicos u operativos debido a la desatención o falta de gestión de los casos abiertos.

Fuente: Elaboración propia

Respuesta del Auditado (Dirección de Planeación y Sistemas de Información Ambiental – Supervisor): mediante memorando 2023IE288737 del 6 de diciembre de 2023, la Supervisión indicó:

Observación 1 – ID 170772: esta incidencia continúa abierta porque Macroproyectos manifiesta que se trabajara en la nueva versión de Forest 4.6 que en este momento se está realizando la configuración en un nuevo ambiente, para realizar las pruebas de funcionamiento. Ver anexo #170772 - Hilos bloqueados SDA. Por tal motivo la Secretaría la dejo reportada la incidencia para tenerla en cuenta y cerrarla cuando se valide en la versión 4.6.

Observación 2 – ID 177825: esta incidencia se reportó el día 4 de mayo del 2023 y fue cerrada el 25 de mayo del 2023 (…) esta incidencia pertenece a la nueva versión de pruebas Storm 4.2, por lo tanto, este ambiente no afecta los ANS. Ver anexo #177825 - Sale mensaje de error al eliminar una autorización en STORM Monitor.

Observación 3 – ID 177826: la incidencia se reportó en el sistema, el día 4 de mayo de 2023 y se fue cerrada el 25 de mayo de 2023 (…), esta incidencia pertenece a la nueva

versión de pruebas Storm 4.2, por lo tanto, este ambiente no afecta los ANS. Ver anexo #177826 - Elimina todos los certificados de una Entidad"

Observación 4 – ID 177827: la incidencia se reportó en el sistema el día 4 de mayo del 2023 y fue cerrada el 25 de mayo del 2023 (…), esta incidencia pertenece a la nueva versión de pruebas Storm 4.2, por lo tanto, este ambiente no afecta los ANS. Ver anexo #177827 - No me permite generar el reporte Formulario Electronico en StormWeb version 4.

Observación 6 – ID 184672: esta incidencia continúa abierta porque Macroproyectos manifiesta que se trabajará en la nueva versión de Forest 4.6 que en este momento se encuentra en configuración; una vez entre en producción se realizaran las validaciones respectivas de verificación y cierre por parte de la entidad. Ver anexo #184672 - Error en reporte log del sistema.

Observación 8 – ID 188285: esta incidencia se reportó el 5 de septiembre del 2023 y se cerró el 12 de septiembre de 2023, en la nueva versión de Storm 4.2 ambiente de producción; el Administrador de la plataforma realizó las validaciones correspondientes dentro del periodo de estabilización de la versión 4.2 que se desplego el 28 de agosto de 2023 en ambiente de producción.

Observación 9 – ID 188457: esta incidencia se reportó el 7 de septiembre de 2023 y se cerró el 15 de septiembre de 2023, en la nueva versión de Storm 4.2 ambiente de producción; el Administrador de la plataforma realizó las validaciones correspondientes dentro del periodo de estabilización de la versión 4.2 que se desplegó el 28 de agosto de 2023 en ambiente de producción.

"E) Servicios de Consultoría y desarrollo con cargo a un cupo de Horas: "(…)" Estas horas las utiliza la entidad para realizar desarrollos al Core de Forest, por lo cual los diferentes requerimientos realizados por las dependencias superan el valor de las 100 horas, por lo tanto, no se pueden realizar desarrollos parciales. Con las incidencias nombradas en el informe preliminar, no se ha requerido el cobrar horas por los ANS.

Conclusión de la Oficina de Control Interno: una vez analizada la respuesta de la supervisión, se tiene:

- Caso ID 170772, se confirma que, a la fecha de respuesta por parte de la supervisión del contrato, no se ha presentado un cierre definitivo del caso, el cual es de reiterar se encuentra abierto desde el 02 de marzo de 2023, es decir se registran nueve (9) meses que lleva sin tener solución. Sumado a ello, como se indicó en el informe, de conformidad con lo establecido en el contrato en su acápite "Gestión de Incidencias y Niveles de Servicio", no se tiene establecida una excepción sobre las incidencias abiertas, motivo por el cual se toma como un incumplimiento a los tiempos establecidos y que ambas partes aceptaron.
- Para los casos ID 177825 - ID 177826 - ID 177827, al verificarse la información entregada desde la supervisión (la cual efectivamente soporta el cierre de los casos en el mismo mes de mayo de los corrientes) y contrastada con lo reportado en los informes de

cumplimiento por parte del contratista para los meses de abril y mayo de 2023, no se identifica la relación del cierre efectivo de la misma, es decir, que desde la supervisión no se advirtió dentro del seguimiento a las actividades sino hasta cuando se manifestó por parte de la Oficina de Control Interno, motivo por el cual se confirma el hallazgo para estos casos respecto de la debilidad en la supervisión.

- Caso ID 184672, se confirma que, a la fecha de respuesta por parte de la supervisión del contrato, no se ha presentado un cierre definitivo del caso, el cual es de reiterar se encuentra abierto desde el 24 de julio de 2023, es decir cinco (5) meses. Sumado a ello, como se indicó en el informe, de conformidad con lo establecido en el contrato en su acápite "Gestión de Incidencias y Niveles de Servicio", no se tiene establecida una excepción sobre las incidencias abiertas, motivo por el cual se toma como un incumplimiento a los tiempos establecidos y que ambas partes aceptaron
- Casos ID 188285 - ID 188457, al verificarse la información entregada desde la supervisión (la cual efectivamente soporta el cierre de los casos en el mismo mes de septiembre) y contrastada con lo reportado en los informes de cumplimiento por parte del contratista para el mes de septiembre de 2023, no se identifica la relación del cierre efectivo de las mismas, es decir, que desde la supervisión no se advirtió dentro del seguimiento a las actividades sino hasta cuando se manifestó por parte de la Oficina de Control Interno, motivo por el cual se confirma el hallazgo para estos casos respecto de la debilidad en la supervisión.

9.2.1.7 Contrato SDA-20231627

Tabla 21. Ficha resumen Contrato 20231627

Nombre del contrato:	Contrato de prestación de servicios de apoyo a la gestión No.SDA-CPS-20231627 entre la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y la Caja de Compensación Familiar Compensar
Modalidad de Contratación	Contrato de Prestación de Servicios / Apoyo a la Gestión
Plazo de Ejecución:	SEIS (06) MESES O HASTA AGOTAR EL PRESUPUESTO lo que primero ocurra, contados a partir de la firma del Acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución
Fecha de Suscripción:	30 de junio de 2023
Fecha de inicio	30 de junio de 2023
Objeto:	Prestar los servicios para desarrollar las actividades contempladas en el Plan Institucional de Capacitación y Estímulos (bienestar e incentivos) cierre de gestión e intervención de riesgo psicosocial de la Secretaría Distrital de Ambiente
Valor del Contrato:	$273.099.000

Fuente: Elaboración Propia.

Hallazgo 7: Debilidades en la estructuración del proceso contractual y en el seguimiento que debe efectuar la supervisión del contrato.

a. Estructuración del proceso contractual (análisis de sector, valor estimado del contrato)

Criterio

El artículo 2.2.1.1.1.6.1. del Decreto 1082 de 2015, indica frente al “Deber de análisis de las Entidades Estatales” y dispone que “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”.
El numeral 8 del artículo 24 de Ley 80 de 1993 consagra el principio de Transparencia, en virtud del cual “Las autoridades no actuarán con desviación o abuso de poder y ejercerán sus competencias exclusivamente para los fines previstos en la ley. Igualmente, les será prohibido eludir los procedimientos de selección objetiva y los demás requisitos previstos en el presente estatuto”.

Condición

En la construcción del estudio previo, se advirtió que, en el numeral 3 de dicho documento: *“Descripción de la necesidad”* se aludió a que la contratación de la Caja de Compensación tiene como propósito “Prestar los servicios para desarrollar las actividades contempladas en el Plan institucional de Capacitación y Estímulos (bienestar e incentivos) cierre de gestión de la Secretaría Distrital de Ambiente", no obstante, al revisar los documentos de soporte de la contratación en SECOP II, no se encontró cargado el detalle de las actividades del Plan institucional de Capacitación y Estímulos (bienestar e incentivos), así como las actividades programadas en el Sistema Seguridad y Salud en el Trabajo de la Secretaría Distrital de Ambiente para la vigencia 2023, de acuerdo con el alcance establecido para el contrato.

Sobre el particular, es importante manifestar, que la justificación de esa necesidad no permite conocer cómo se determinó el valor del presupuesto oficial, ya que, salvo una mención general al Plan institucional de Capacitación y Estímulos (bienestar e incentivos), no se encuentra acompañada de una planeación o cronograma de las múltiples actividades que componen los mencionados planes incluido las programadas en el Sistema Seguridad y Salud en el Trabajo de la Secretaría Distrital de Ambiente.

Esta debilidad advertida en la “justificación de la necesidad” se extiende al acápite de los estudios previos denominado “valor estimado del contrato” debido a que el valor del contrato se calculó utilizando la información relacionada con el análisis desde diferentes perspectivas (legal, comercial, financiera, organizacional y técnica), sin que en ningún caso, se explique cómo el proceso determinó que el valor del contrato conforme a la necesidad ascendería a doscientos setenta y tres millones noventa y nueve mil pesos ($273.099.000) M/Cte.

De igual manera al revisar los documentos del contrato, se evidenció como anexo, una cotización del 15 de junio de 2023 por valor de $3.549.306, respecto de la cual, no es posible determinar su consistencia frente al valor estimado del contrato, pues no se registró información adicional que permitiera validar el análisis de costos comparativo necesario para establecer que el valor estimado corresponde a la oferta que más favorece a la entidad.

b. Debilidades en el proceso de Supervisión

Criterios

"El numeral 1.3. de la Circular Externa Única expedida por Colombia Compra Eficiente, indica la "Oportunidad en la publicación de la información en el SECOP II" y, al respecto dispone: "Respecto a los documentos que no son generados en línea, el SECOP II y la TVEC permiten su publicidad. Para ello, se aplicará la misma regla de los tres (3) días hábiles siguientes a la expedición, conforme con lo previsto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015".

La "Guía para el Ejercicio de las Funciones de Supervisión e Interventoría de los Contratos del Estado" expedida por Colombia Compra Eficiente dispone que: "(…) Los supervisores e interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la ejecución contractual de los contratos vigilados, dirigida a verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos y como consecuencia de ello están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, impartir instrucciones al contratista y hacer recomendaciones encaminadas a lograr la correcta ejecución del objeto contratado. Es obligatorio para el interventor o supervisor entregar sus órdenes por escrito y los requerimientos o informes que realice deben publicarse en el SECOP (…)"

Condición

a) Publicación en SECOP

Durante el proceso de auditoría, se pudo verificar que los documentos correspondientes a la ejecución del contrato no se encuentran cargados en el SECOP II incumpliendo lo definido en la Circular Externa Única expedida por Colombia Compra Eficiente.

b) Avance Físico y financiero en la Ejecución del Contrato

Con el propósito de cumplir con los objetivos de esta auditoría, se realizó una revisión de la información relacionada con la ejecución del contrato contendida en el aplicativo FOREST de la Entidad

Como resultado de este ejercicio se pudo determinar que, a la fecha 14 de noviembre de 2023, la ejecución presupuestal **alcanza un diez por ciento (10 %),** reflejado en dos (2) informes de actividades. Esta baja ejecución supone un riesgo frente a la adecuada gestión de recursos del contrato, especialmente, tiendo en cuenta que la Entidad está ad-portas de finalizar vigencia.

c) Informes de Ejecución del Contrato

Así mismo, al revisar los dos (2) informes emitidos por el proveedor, de fechas 17 de agosto de 2023 radicado No. 2023IE189891 y No. 2023IE244347 del 18 de octubre de 2023, cargados en FOREST respectivamente, se observaron las siguientes situaciones:

- Frente a las diez (10) obligaciones específicas establecidas en el contrato, al reportar el avance o ejecución de cada una de ellas, el contratista registra de manera repetida para los dos periodos, la misma información genérica en cada una de las obligaciones, sin describir cualitativa o cuantitativamente cuales fueron las actividades que desarrolló en los periodos de tiempo, generando incertidumbre respecto a la ejecución del objeto contractual, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 22. Relación IAAP Contrato

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS	Informe No. 1 Radicado No. 2023IE189891	Informe No. 2 Radicado No. 2023IE244347
1. Elaborar conjuntamente con la SDA, el plan de trabajo de acuerdo al cronograma de actividades aprobadas y los lineamientos establecidos en el Plan Institucional de Estímulos – Programa de Bienestar e Incentivos, Plan de Capacitación y las actividades del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo de la SDA 2023. No obstante, de manera articulada las partes coordinarán previamente a la realización de éstas, todo lo referente a las descripciones detalladas tales como: fechas, número aproximado de participantes y todo lo requerido para cada una de ellas.	El plan en mención se elaboró conforme al plan de trabajo establecido para la construcción y ejecución del Plan Institucional de Bienestar y Estímulos.	El plan en mención se elaboró conforme al plan de trabajo establecido para la construcción y ejecución del Plan Institucional de Bienestar y Estímulos.
2. Organizar, programar y desarrollar conforme al proceso de planeación de la SDA, cada una de las actividades establecidas en el Plan Institucional de Estímulos – Programa de Bienestar e Incentivos, Plan de Capacitación y las actividades del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo durante la vigencia 2023.	Conforme al cronograma de planeación, se han venido estableciendo las actividades concertadas en la entidad y Compensar.	Conforme al cronograma de planeación, se han venido estableciendo las actividades concertadas en la entidad y Compensar.
3. En caso de ejecutar alguna actividad presencial se debe, gestionar, planear, diseñar y controlar la logística para la realización de eventos de acuerdo con las necesidades solicitadas y aprobadas por la SDA, empleando de forma eficiente y segura la infraestructura física, administrativa, tecnológica, material audiovisual, recurso humano y demás recursos físicos y humanos requeridos para la adecuada ejecución.	Durante las actividades desarrolladas se han implementado los protocolos y personal requeridos (sic)	Durante las actividades desarrolladas se han implementado los protocolos y personal requeridos (sic)
4. Prestar asistencia técnica necesaria y acompañamiento permanente durante las etapas de planeación y desarrollo de todas las actividades programadas, en cada uno de los planes, lo que implica responder de forma oportuna y efectiva a las solicitudes en inquietudes por la SDA.	Se ha acompañado en las actividades planeadas y ejecutadas con la respectiva asistencia técnica.	Se ha acompañado en las actividades planeadas y ejecutadas con la respectiva asistencia técnica.

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS	Informe No. 1 Radicado No. 2023IE189891	Informe No. 2 Radicado No. 2023IE244347
5. Elaborar y entregar informe escrito y vía correo electrónico de cada una de las actividades realizadas, dentro de los tres (3) días siguientes a la finalización de las mismas, los cuales se elaborarán bajo los Parámetros establecidos por la Entidad con registro fotográfico, listados de asistencia (si es necesario), aplicar los instrumentos de evaluación en los formatos suministrados por la SDA (si es necesario) en aquellas actividades contenidas en Plan Institucional de Bienestar y Capacitación, y que hayan sido definidas de común acuerdo entre las partes.	Se han emitido dos informes escritos respecto a las actividades que a la fecha se han desarrollado.	Se han emitido dos informes escritos respecto a las actividades que a la fecha se han desarrollado.
6. Presentar para cada evento, y a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la solicitud de la SDA la cotización de bienes y servicios debidamente detallada con precios unitarios los cuales deberán corresponder con los precios de la oferta presentada. En el evento en que la SDA, requiera durante la ejecución del contrato, un servicio no previsto y que sea necesaria para la prestación del servicio, se aplica el siguiente procedimiento: El Contratista, a solicitud del supervisor del contrato, cotiza el servicio solicitado especificándolo detalladamente el servicio. La supervisión solicitará cotizaciones de proveedores idóneos dentro del mercado, distintos al contratista con el fin de realizar un estudio comparativo y verificar el precio promedio del mercado. Si el valor ofertado por el contratista es superior al valor promedio del mercado, la entidad fijará el valor de la actividad de acuerdo con el precio promedio del mercado.	Se han venido presentando las cotizaciones correspondientes a las actividades faltantes y particularmente al cierre de gestión.	Se han venido presentando las cotizaciones correspondientes a las actividades faltantes y particularmente al cierre de gestión.
7. Asistir a las reuniones previas a la realización de las actividades, que sean solicitadas por el supervisor o su apoyo, con la presencia del personal encargado de cada uno de los ítems.	Se ha asistido a las reuniones programadas tanto para la programación de actividades como para su seguimiento.	Se ha asistido a las reuniones programadas tanto para la programación de actividades como para su seguimiento.
8. Proveer el personal calificado (Talento Humano Idóneo con la formación y experiencia acorde a la actividad a realizar) para el correcto desarrollo de las actividades correspondientes al contrato suscrito.	Se ha proporcionado al personal idóneo para las actividades requeridas por parte de la entidad en las diversas actividades programas o durante las visitas realizadas para programar nuevas actividades.	Se ha proporcionado al personal idóneo para las actividades requeridas por parte de la entidad en las diversas actividades programas o durante las visitas realizadas para programar nuevas actividades.
9. Disponer de un portafolio diverso para cada una de las actividades solicitadas por la SDA, conforme a las necesidades, las cuales serán evaluadas y aprobadas por el Supervisor.	Se cuenta con un amplio portafolio para la realización de eventos requeridos por la SDA	Se cuenta con un amplio portafolio para la realización de eventos requeridos por la SDA

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS	Informe No. 1 Radicado No. 2023IE189891	Informe No. 2 Radicado No. 2023IE244347
10. Radicar las facturas de cada una de las actividades una vez se ejecuten, la cuales deberán estar acompañadas del respectivo informe, cotización que fue aprobada y demás documentos solicitados. Con tiempo máximo de expedición de Quince (15) días, estableciendo el rubro afectado de acuerdo con la naturaleza de esta.	Mensualmente se realiza el respecto seguimiento de facturación y de ser requerido el respectivo pago.	Mensualmente se realiza el respecto seguimiento de facturación y de ser requerido el respectivo pago.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de pago de radicados Forest No. 2023IE189891 y No. 2023IE244347

d) Cumplimiento Obligaciones Contractuales

Plan de Trabajo

Obligación No. 1 "Elaborar conjuntamente con la SDA, el plan de trabajo de acuerdo al cronograma de actividades aprobadas y los lineamientos establecidos en el Plan Institucional de Estímulos – Programa de Bienestar e Incentivos, Plan de Capacitación y las actividades del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo de la SDA 2023. No obstante, de manera articulada las partes coordinarán previamente a la realización de éstas, todo lo referente a las descripciones detalladas tales como: fechas, número aproximado de participantes y todo lo requerido para cada una de ellas". (Subrayado fuera del texto).

Con el fin de validar la ejecución de esta obligación, se observó que el contratista, reportó para los dos informes enunciados lo siguiente "El plan en mención se elaboró conforme al plan de trabajo establecido para la construcción y ejecución del Plan Institucional de Bienestar y Estímulos", sin embargo, verificados los soportes adjuntos a cada informe**, no fue posible evidenciar el mencionado plan de trabajo elaborado entre la Caja de Compensación y la SDA**.

Por lo anterior, se procedió a solicitar a la Dirección de Gestión Corporativa a través de su apoyo a la supervisión en las actividades del Plan Institucional de Bienestar y Estímulos, mediante correo electrónico del 10 de noviembre de 2023, lo siguiente "Remitir el plan de trabajo y cronograma concertado entre compensar y la SDA que contenga las actividades aprobadas respecto a los lineamientos establecidos en el Plan Institucional de Estímulos – Programa de Bienestar e Incentivos, Plan de Capacitación y las actividades del Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo de la SDA 2023.", al respecto la DGC, mediante correo electrónico del 15 de noviembre, indicó "se remite Resolución No. 00284 del 21 de febrero de 2023 "Por medio de la cual se aprueba el Plan Institucional de Estímulos – Programa de Bienestar e Incentivos y el Plan Institucional de Capacitación, de la Secretaría Distrital de Ambiente de la vigencia 2023" y Plan Institucional de Estímulos – Programa de Bienestar e Incentivos 2023.

Se concluye entonces que los instrumentos de Planeación de Talento Humano no constituyen el plan de trabajo del contrato con Compesar, son insumos para la ejecución de algunas de las actividades que deben ser precisadas en el plan de trabajo que es la herramienta establecida en las obligaciones contractuales para realizar seguimiento a la ejecución contractual, como

principal mecanismos de monitoreo y control para garantizar la eficiencia y la eficacia de la gestión de los recursos asignados.

Cotizaciones

Obligación No. 6 "Presentar para cada evento, y a más tardar dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la solicitud de la SDA la cotización de bienes y servicios debidamente detallada con precios unitarios los cuales deberán corresponder con los precios de la oferta presentada".

En el evento en que la SDA, requiera durante la ejecución del contrato, un servicio no previsto y que sea necesaria para la prestación del servicio, se aplica el siguiente procedimiento: El Contratista, a solicitud del supervisor del contrato, cotiza el servicio solicitado especificándolo detalladamente el servicio. La supervisión solicitará cotizaciones de proveedores idóneos dentro del mercado, distintos al contratista con el fin de realizar un estudio comparativo y verificar el precio promedio del mercado. Si el valor ofertado por el contratista es superior al valor promedio del mercado, la entidad fijará el valor de la actividad de acuerdo con el precio promedio del mercado

Obligación No. 10 "Radicar las facturas de cada una de las actividades una vez se ejecuten, la cuales deberán estar acompañadas del respectivo informe, cotización que fue aprobada y demás documentos solicitados. Con tiempo máximo de expedición de Quince (15) días, estableciendo el rubro afectado de acuerdo con la naturaleza de esta".

Frente al cumplimiento de estas obligaciones se encontró que: En los dos (2) informes de pago correspondientes a julio y octubre, registrados en FOREST no se encontraban adjuntas las cotizaciones relacionadas con las actividades ejecutadas.

Dado lo expuesto, se solicitó a la DGC "Aportar cotizaciones de bienes y servicios debidamente detalladas con precios unitarios solicitadas para las actividades ejecutadas del 30 de junio al 31 de octubre de 2023", respecto de lo cual se remitieron ocho (8) cotizaciones, las cuales, al compararse con los informes de actividades emitidos por contratista, presentaron las siguientes situaciones:

- **Actividad:** Dia del servidor-Lagosol
  Fecha:29/09/2023
  Cotización: En el informe emitido por el contratista se registra la cotización No. 82758 la cual no se observa anexa en Forest, así mismo, revisadas las cotizaciones aportadas por la DGC, para esta actividad, se adjunta una de número COT-00036230, de fecha 14 de noviembre de 2023, fecha posterior al informe (18 de octubre) y a la actividad (29 de septiembre).

- **Actividad:** Despedida pensionado
  Fecha: 27 de septiembre y 02 de octubre de 2023
  Cotización: En el informe emitido por el contratista se relacionan las cotizaciones No. 79332 y 80943, las cuales, tal como se enuncia en la actividad anterior, no se encuentran adjuntas al informe registrado en Forest; así mismo, revisadas las cotizaciones aportadas por la DGC, se observó que para esta actividad se aportó la cotización No. 80949 del 3 de octubre fecha posterior a la de la actividad programada.

Las mencionadas situaciones denotan debilidades en el seguimiento y efectiva verificación del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista, lo que genera incertidumbre frente a los soportes que son tenidos en cuenta para validar los pagos y la ejecución de las obligaciones definidas.

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 23. Posibles causas, riesgos e impactos hallazgo 7

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Debilidad en el análisis en los estudios previos. Debilidad en los controles de los estudios de mercado para determinar el presupuesto oficial de la contratación Debilidades en la planeación contractual, que afectan la ejecución oportuna de los recursos. Debilidades en los controles ejercidos por el supervisor, respecto a la publicación oportuna de la ejecución contractual en el SECOP II. Debilidades en los controles ejercidos por el supervisor, respecto a la verificación de los soportes que dan cuenta del cumplimiento de las obligaciones definidas.	Posibilidad de afectación reputacional por falencia en la estructuración de los documentos que conforman el proceso de selección (Licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos, contratación directa y mínima cuantía) debido al Desconocimiento de las modificaciones normativas. Posibilidad de afectación económica y reputacional por deficiente calidad en la entrega de los bienes o servicios contratados, en virtud de incumplimiento de especificaciones técnicas o falta de adecuada supervisión de los contratos.	Posible materialización del riesgo por daño antijurídico y reputacional a la Entidad. La falta de una adecuada gestión en la supervisión puede generar la materialización de riesgos por daños antijurídicos y reputacionales, derivados del incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1.3. de la Circular Externa Única expedida por Colombia Compra Eficiente.

Fuente: Elaboración propia.

Respuesta del Auditado (Dirección de Gestión Corporativa – Supervisor): mediante memorando 2023IE298094 del 15 de diciembre de 2023, la Supervisión del contrato indicó:

Frente al literal a) de la observación: “Para la vigencia 2023 se establecieron desde la Secretaría Distrital de Ambiente actividades encaminadas al bienestar y estímulos de los funcionarios, para lo cual se debió contar con un proveedor que prestara los servicios de operación logística para el desarrollo de actividades de bienestar. Es por lo anterior que, con el fin de lograr el alcance de los objetivos propuestos por la Secretaría Distrital de Ambiente, a nivel de cliente interno en materia de bienestar, se hizo necesario contratar el desarrollo de actividades, enmarcadas en el montaje y la organización logística de eventos, que a partir de la experiencia y dedicación del contratista, aunado al personal especializado, brindara a la Secretaría Distrital de Ambiente un soporte suficiente que garantizara la gestión de las diferentes actividades que se pretenden realizar para dar cumplimiento al programa de bienestar y estímulos de la vigencia 2023.

En este sentido, conforme a lo consagrado en el Decreto 752 de 1984, se permite la ejecución o desarrollo de los programas de bienestar social con las Cajas de Compensación Familiar, a fin de aprovechar sus servicios. Así mismo, el artículo 12 del Decreto 752 de 1984, establece que para la ejecución o desarrollo de los programas de bienestar social se adelantaran con: "(…) las Cajas de Compensación Familiar, a fin de aprovechar sus servicios y evitar erogaciones adicionales".

Del mismo modo, se consideró conveniente y viable en observancia a la normativa, contratar el servicio de apoyo en la ejecución de los programas de bienestar social y estímulos con una empresa que contara con amplia trayectoria en organización de eventos de bienestar que preste los servicios de manera oportuna, con calidad y en los tiempos requeridos por la entidad, además de encontrarse respaldada con experiencia certificada con entidades públicas o del sector privado. Es por lo anterior que, se consideró a la Caja de Compensación Familiar Compensar, al ser los responsables de brindar los servicios sociales complementarios a los funcionarios de la Secretaría Distrital de Ambiente afiliados a la misma y contar con más de 35 años de experiencia relacionada en la ejecución de actividades logísticas, asistenciales y operativas, enfocadas al bienestar social de las personas, además, de encontrarse facultada para desarrollar diversos programas para la prestación de la seguridad social de los empleados que a ella se afilian, amparado con toda la experticia y herramientas necesarias para desarrollar los programas de bienestar requeridos por la entidad y para todos sus funcionarios, se decidió optar por esta Caja de Compensación Familiar.

Ahora bien, en cuanto a las siguientes afirmaciones "el valor del contrato se calculó utilizando la información relacionada con el análisis desde diferentes perspectivas (legal, comercial, financiera, organizacional y técnica), sin que en ningún caso, se explique cómo el proceso determinó que el valor del contrato sería de doscientos setenta y tres millones noventa y nueve mil pesos ($273.099.000) M/Cte." y "No se pudo determinar consistencia de cotización del 15-jun 2023 por $3.549.306 frente a valor del contrato, pues no hubo análisis de costo comparativo", se debe aclarar que, el valor del contrato de prestación de servicios SDA-CPS-20231627, obedece al análisis de los factores de experiencia, experticia e idoneidad de la Caja de Compensación Compensar, que no dependen de la presentación ni comparación de ofertas económicas, razón por la cual, para fijar el valor inicial del presente contrato se tomó en cuenta el valor del contrato SDA-CPS-20220253 suscrito previamente con la Caja de Compensación Familiar Compensar.

Se tomó el valor establecido en el contrato SDA-CPS-20220253, sin tener en cuenta el monto de "Otros tipos de servicios educativos y de formación, n.c.p.", ya que, el Plan de Capacitación no sería ejecutado con recursos de la Caja de Compensación Familiar Compensar, este valor se incrementó de acuerdo con las proyecciones macro económicas de la Secretaría Distrital de Hacienda y finalmente, se incluyeron los valores correspondientes al curso de alturas y las vacaciones recreativas (antes contempladas hasta los 12 años, ahora hasta los 17), no contemplados previamente en el Plan de Bienestar del año 2022.

En el mismo sentido, la cotización del 15 de junio de 2023, por un valor de TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL TRESCIENTOS SEIS PESOS ($3.549.306) M/CTE., corresponde a la cotización inicial con valores unitarios de las actividades de Bienestar y Capacitación 2023, logrando así tener un costo preliminar y aproximado de cada una de las

actividades que se desarrollarían durante la ejecución del contrato según la necesidad de la Secretaría Distrital de Ambiente y sus funcionarios.

Frente al literal b) – Publicación en SECOP: Una vez revisado el expediente contractual del contrato de prestación de servicios SDA-CPS20231627, se evidenció que en el apartado de "Ejecución del Contrato", se encuentra cargada el acta de inicio, las verificaciones de las pólizas aportadas por el contratista y los certificados de registro presupuestal que amparan la ejecución del contrato.

Frente al literal b) – Avance Físico y Financiero en la ejecución del contrato: "Respecto a este apartado se debe indicar que, efectivamente con corte al 14 de noviembre de 2023, en el aplicativo FOREST de la Secretaría Distrital de Ambiente se reflejaba una ejecución presupuestal del contrato de prestación de servicios SDA-CPS-20231627 del diez por ciento (10%) del contrato.

Sin embargo, se debe aclarar que, la mayor parte del porcentaje de ejecución presupuestal del contrato se encontraba supeditada a las actividades a realizar durante los meses de noviembre y diciembre entre las cuales se encuentran las siguientes actividades:

- Cierre de gestión, realizado el 24 de noviembre.
- Actividad día de la familia II Semestre, realizado el 28 de noviembre.
- Vacaciones recreativas, realizado el 4 y 7 de diciembre.
- Actividad prejubilados, realizado el 6 de diciembre.

De las anteriores actividades, ya se ha gestionado el pago del Cierre de Gestión y la Actividad día de la familia II Semestre, lo cual, aumentó la ejecución presupuestal del contrato de prestación de servicios SDACPS-20231627, al 78.85%. Una vez se tramiten los pagos de las actividades de Vacaciones Recreativas y la Actividad Prejubilados, la ejecución presupuestal aumentaría aproximadamente al 89%.

Frente al literal b) – Informes de Ejecución del Contrato: (…) se debe indicar que al encontrarse como anexo a los pagos la facturación y los informes de cada una las actividades adelantadas con el apoyo de la Caja de Compensación Familiar Compensar durante el periodo a desembolsar, la Supervisión no consideró necesario indicar de manera cualitativa o cuantitativa, la información que ya se encuentra discriminada en los documentos soporte de cada pago.

Frente a la Obligación 1: (…) se adjunta acta de reunión de fecha 30 de Junio de 2023, realizada con (…), consultora de bienestar para el Distrito y (…), Asesora de venta empresarial de la Caja de Compensación Familiar Compensar, con quienes de manera conjunta con la Dirección de Gestión Corporativa se estableció el plan de trabajo de las actividades programadas en el Plan de Estímulos – Programa de Bienestar e incentivos para la vigencia 2023.

Frente a la Obligación 6: En relación con esta obligación se debe indicar que, una vez revisadas las solicitudes que fueron remitidas a la Caja de Compensación Familiar Compensar esta envió la mayor parte de las cotizaciones dentro del término estipulado para tal fin. De igual manera, las cotizaciones que no fueron recibidas dentro del término otorgado, como lo son las actividades

del "Día del Servidor", "Despedida pensionado" y "Refrigerios Exámenes Ocupacionales", surgen por situaciones específicas que se explican de manera puntual en la siguiente obligación No. 10.

Frente a la Obligación 10: Actividad Día del Servidor Lagosol (…): En cuanto a los pagos, efectivamente la Caja de Compensación Familiar Compensar cumple con esta obligación al remitir los documentos a la Secretaría Distrital de Ambiente, sin embargo, cabe aclarar que según la siguiente forma de pago establecida en el contrato no se requiere adjuntar las cotizaciones para adelantar el trámite de pago:

CLÁUSULA SEXTA. – FORMA DE PAGO: LA SECRETARÍA, pagará el valor del contrato de acuerdo con las actividades efectivamente prestadas, previa presentación de: **1.** Informe de las actividades realizadas durante el respectivo periodo, debidamente firmado y aprobado por el supervisor del contrato. **2**. Certificación suscrita por el representante legal o revisor fiscal, que acredite el cumplimiento del pago de aportes al sistema de seguridad social integral de los últimos seis (6) meses, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 789 de 2022 o aquella que lo modifique, adicione o sustituya **3.** Presentar factura electrónica, conforme con las disposiciones señaladas en el Decreto Nacional No. 358 del 5 de marzo de 2020 y lo dispuesto en la Resolución expedida por la DIAN No. 000042 del 5 de mayo de 2020, la misma debe contener cada uno de los ítems, con la cantidad, unidad de medida, descripción específica y valor que permitan la identificación de los bienes vendidos o servicios prestados de acuerdo con lo estipulado en el contrato.

Ahora bien, respecto a la actividad denominada "Día del servidor público" se debe indicar que, efectivamente esta se realizó el día 29 de septiembre de 2023 en las instalaciones del Hotel Lagosol y contaba con la cotización No. COT-00036230 del 25 de septiembre de 2023, por valor de: CINCO MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL TRESCIENTOS VEINTIDÓS PESOS M/CTE. ($5.243.322). Posteriormente, durante la ejecución del evento se requirió al contratista la inclusión de bebidas adicionales (agua y gaseosa), por lo que la cotización inicial debió ser ajustada por parte de la Caja de Compensación Familiar Compensar. Una vez se surtieron los trámites internos entre el contratista y el Hotel Lagosol de acuerdo con la solicitud presentada es que de manera posterior a la realización del evento se remitió el 14 de noviembre de 2023 ajustada la cotización No. COT-00036230 por valor de: CINCO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE. ($5.680.800).

Actividad Despedida Pensionado (…): Cabe precisar que, para la realización de la actividad denominada "Despedida pensionado" se solicitó una cotización para la elaboración de una placa de reconocimiento y una cotización para el reconocimiento del pensionado (Desayuno), teniendo en cuenta lo anterior la Caja de Compensación Familiar Compensar, remitió las cotizaciones No. 79332 y 80943. A pesar de esto, al momento de que se realizara la facturación por parte del contratista este unificó las dos solicitudes, motivo por el cual, se requirió unificar las cotizaciones de la placa de reconocimiento y el reconocimiento del pensionado en la cotización No. 80949, 79332.

CONCLUSIÓN DE LA OFICINA DE CONTROL INTERNO: Una vez analizada la respuesta de la Dirección de Gestión Corporativa, se tiene, en el mismo orden de los argumentos expuestos, lo siguiente:

- Respecto a la determinación del valor del contrato, se ratifica la observación, dado que, sin perjuicio de la sustentación entregada en la respuesta, la Supervisión expone argumentos que no fueron observados en el estudio previo, ej: el análisis frente al valor del contrato a partir del ejecutado en la vigencia 2022 con objeto similar; esta situación dificulta conocer los factores considerados para fijar el valor estimado del contrato.

- Frente al valor de la cotización del 15 de junio de 2023 evidenciada en SECOP, esta Oficina de Control Interno ratifica la observación, dado que, si bien la Supervisión sustenta que: "(…) corresponde a la cotización inicial con valores unitarios de las actividades de Bienestar y Capacitación 2023, logrando así tener un costo preliminar y aproximado de cada una de las actividades que se desarrollarían durante la ejecución del contrato (…)", este insumo resulta insuficiente para estimar la proyección de costos requerida para la ejecución del objeto contractual y su alcance.

- Frente a la publicación de documentos de la ejecución del contrato en SECOP, se ratifica la observación, dado que la Supervisión no aportó información que desvirtuara las debilidades detectadas.

- Frente a la ejecución física y financiera del contrato, se corroboró que ésta se encuentra en un 10%. Se mantiene la observación, dado que es necesario que se formalicen los pagos relacionados en la respuesta para lograr la efectiva ejecución de los recursos destinados al contrato.

- Frente a Los informes de ejecución del contrato, se tiene el siguiente análisis:

  - Respecto al contenido repetitivo de los IAAP: se mantiene la observación, dado que la presentación de anexos de las cuentas de cobro no exime de la responsabilidad de demostrar el ejercicio de la Supervisión (documentar el cumplimiento contractual).
  - Respecto a la obligación 1: se mantiene la observación; si bien la Supervisión aportó acta del 30 de junio de 2023, ésta únicamente contiene el cronograma de actividades de bienestar, sin contar con registro del plan de trabajo a ejecutar respecto al Plan Institucional de Capacitación y al Plan de Salud y Seguridad en el Trabajo, conforme lo estipula la obligación.
  - Respecto a la obligación 6: se mantiene la observación, lo expuesto en la respuesta no desvirtúa lo mencionado por esta Oficina de Control Interno.
  - Respecto a la obligación 10: se mantiene la observación, por cuanto la inconsistencia de la cotización no fue desvirtuada (caso de la actividad "Día del Servidor" y "Despedida del Pensionado"); respecto a la actividad "Refrigerios Exámenes Ocupacionales", se retira la observación por cuanto fue aportada la cotización.

9.2.1.8 Contrato SDA-20231661

Tabla 24. Ficha resumen Contrato 20231661

Nombre del contrato:	Contrato de Consultoría No.SDA-20231661 entre Bogotá D.C Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y ADA S.A.S.
Modalidad de Contratación	Contratación Directa
Plazo de Ejecución:	DOCE (12) MESES contados a partir de la suscripción de la respectiva acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento y ejecución.
Fecha de Suscripción:	24 de julio de 2023
Fecha de inicio	24 de julio de 2023

Objeto:	Diseñar, Desarrollar, Poner En Marcha, Operar Y Dar Soporte Técnico De Una Plataforma Web (Marketplace) Regional En Economía Circular Que Dinamice Los Procesos De Economía Circular En Los Mercados De Las Ciudades Beneficiarias (Bogotá, Quito, Lima Y Santiago De Chile).
Valor del Contrato:	$544.582.000

Fuente: Elaboración Propia.

Hallazgo 8: Brechas entre programación de pagos y entregables del contrato

Criterios

- Contrato De Consultoría No. SDA-20231661 Celebrado Entre Bogotá D.C. Secretaría Distrital De Ambiente – SDA Y ADA S.A.S, **CLÁUSULA SEXTA. - FORMA DE PAGO:** La SECRETARÍA, pagará el valor del contrato de acuerdo con la siguiente tabla de plan de pagos.

Tabla 25. Relación Plan de Pagos Contrato ADA S.A.S.

Mes (sic)	Plan de Pagos	Porcentaje a pagar
Fase 1	Un (1) mes después de firmado el contrato.	15%
	Tres (3) meses después de firmado el contrato	15%
	Cuatro (4) meses después de firmado el contrato	6%
Fase 2	Seis (6) meses después de firmado el contrato	15%
	Diez (10) meses después de firmado el contrato	39%
	Doce (12) meses después de firmado el contrato	10%
Total		**100%**

Fuente: Elaboración propia

(…) Los precitados pagos se realizarán una vez se reciban a satisfacción los entregables correspondientes a cada mes relacionado (…): **Productos / entregables:**

Entregable 1. Documento por cada ciudad con la información relacionada a los sectores económicos de mayor potencial para transitar hacia una economía circular.
Programación del Pago: Un (1) mes después de la firma del acta de inicio del contrato y una vez recibido a satisfacción el entregable 1.

Entregable 2. Documento de caracterización por cada ciudad (Bogotá, Lima, Quito y Santiago de Chile).
Programación del Pago: Tres (3) meses después de la firma del acta de inicio del contrato y una vez recibido a satisfacción el entregable 2.

- **Anexo Técnico, Numeral 6. Plazo de ejecución y entregables:** Se proyecta un tiempo de ejecución de **doce (12) meses** a partir del inicio de la consultoría

Condición

Primer pago

Una vez revisado el contrato en mención, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP II se observó, el pago de 2 facturas así: 1. Factura N.º 21802 del 06/10/2023 por un valor neto de $35.138.610 y 2. Factura N° 21803 del 06/10/2023 por un valor neto de $ 46.548.690; Total **$81.687.300**

Los anteriores pagos se realizaron como contraprestación correspondiente a la fase 1, primer pago un (1) mes después de firmado el contrato porcentaje del 15% a pagar y aprobado mediante IAAP.

Sin embargo, se observa que con radicado FOREST 2023IE244388 del 18 de octubre de 2023, dicho pago debía realizarse un mes después de firmado el contrato, y firma del acta de inicio, es decir, a partir del 24 de agosto, sin embargo, dicho pago fue realizado en el mes de octubre es decir **2 meses después del periodo de pago pactado en las clausulas del contrato.**

Segundo Pago:

Segundo pago, tiene fecha prevista para el 24 de octubre de 2023. Pago no realizado a la fecha de la auditoria

Se observó acta de reunión del 05 de octubre de 2023, en el que mencionan que el entregable 2 se encuentra en revisiones; en reunión con el enlace del Contrato en el área técnica el 17 de noviembre de 2023, al preguntarle el avance de dicha revisión, indico: “desde la reunión del 5 de octubre y a la fecha no lo han emitido: La demora estuvo en lograr una reunión con los delegados de Santiago de Chile, dado que es el entregable con más observaciones, reunión que se dio el pasado miércoles 15 de noviembre. De acuerdo con lo solicitado en las reuniones se estableció que se unificarán todos los documentos por ciudad, tomando como referencia el de Chile; es decir, estandarizar los informes bajo el de mejor calidad”.

Dicha información fue ratificada en las actas de reunión, sin embargo, a la fecha, el segundo pago no se ha efectuado y debería ser realizado tres meses después de firmado el contrato y acta de inicio, es decir, en el mes de octubre, evidenciando debilidades en la programación del plan de pagos **y riesgo para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.**

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 26. Posibles Causas, Riesgos e Impactos del hallazgo 8

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Falta de unificación de criterios con los países asociados a fin de no ir en contravía y retrasar las aprobaciones de los entregables. Falta de controles de notificación de fechas de vencimiento que permitan mantener dentro de las fechas pactas las entregas y	Posibilidad de afectación económica y reputacional por deficiente calidad en la entrega de los bienes o servicios contratados, en virtud de incumplimiento de especificaciones técnicas o falta de adecuada supervisión de los contratos.	Afectación económica, por el incumplimiento de los pagos establecidos las cláusulas contractuales, abierto a posibles sanciones. en el anexo técnico. Afectación económica y reputacional por demoras en la contratación o atrasos en las entregas de bienes o servicios frente al cronograma de los procesos contractuales, en virtud de

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
revisiones por parte de la entidad y el contratista		falta de o débil supervisión de los contratos.

Fuente: Elaboración propia

Respuesta del Auditado (Subdirección de Ecourbanismo y Gestión Ambiental Empresarial – Supervisor): mediante memorando 2023IE297979 del 15 de diciembre de 2023, la Supervisión indicó:

Primer pago: Para la situación descrita (…) vale la pena precisar que para la realización del primer pago, se debía contar con la correspondiente aprobación del primer entregable por parte de la Supervisión del contrato a cargo de la SEGAE y del Comité Directivo de Ciudades (figura de gobernanza para el desarrollo del Convenio), tal como quedo descrito en los Términos de Referencia: " (…) Los informes o productos entregables por el consultor deben ser revisados y aprobados por el supervisor del contrato y posteriormente por el Comité Directivo, los cuales emitirán un concepto técnico, a más tardar quince (15) días después de la entrega de los mismos. El consultor, hará los ajustes correspondientes y entregará la versión ajustada, máximo a los quince (15) días de que sean solicitados los ajustes pertinentes. (…)".

El 15/08/2023 el contratista ADA SAS remitió a la SDA en correo electrónico, el primer borrador del entregable 1 para las cuatro ciudades. Posteriormente, la supervisión del contrato realizó una serie de reuniones y correos electrónicos para lograr el cumplimiento de los estándares de calidad del entregable, definidos en el Estudio Previo para el contrato y su Anexo Técnico. Por su parte, el contratista remitió ajustes por correo el 01/09/2023, con un alcance el 05/09/2023 a dichos entregables. Sin embargo, no se cumplía con la calidad requerida, por lo tanto, el contratista remitió nuevamente el entregable 1 el 11/09/2023 y ese mismo día, la supervisión del contrato lo remitió a los enlaces de cada una de las ciudades para su primera revisión. Durante los días siguientes se surtieron los procesos de revisión y comentarios por parte de las ciudades participantes y dando cumplimiento al Manual Operativo del Convenio (BID – SDA), se convocó al Comité Directivo de Ciudades para evaluar la viabilidad de aprobación de este primer entregable para el día 5 de octubre, obteniendo su visto bueno.

Segundo pago: Para el presente caso y en ocasión del segundo pago, el contratista remitió a la SDA la primera versión del entregable 2 el 04/10/2023 y ese mismo día, la supervisión del contrato lo remitió a los enlaces de cada una de las ciudades para su primera revisión. Los primeros comentarios al entregable 2 se discuten en el Comité Directivo de Ciudades del 05/10/2023 y en reuniones de seguimiento por parte de la supervisión del contrato el 19 y 25/10/2023 y reuniones con cada ciudad el 14 y 15/11/2023, además de la remisión de numerosos correos entre la SDA, las ciudades y el contratista con sus correspondientes solicitudes de ajuste. A la fecha, la SDA no ha recibido a satisfacción el entregable 2 por parte del contratista.

Con argumento en lo anterior, se han realizado varios requerimientos para que tome medidas en el cumplimiento de la entrega del segundo entregable con la calidad requerida, tal como se puede observar en los memorandos que a continuación relaciono:

- Radicado forest No. 2023EE187766 del 15 de agosto de 2023
- Radicado forest No. 2023EE267697 del 15 de noviembre de 2023
- Radicado forest No. 2023EE279390 del 27 de noviembre de 2023
- Radicado forest No. 2023EE293496 del 12 de diciembre de 2023

Respecto a las causas indicadas para el Hallazgo 8, se presentan las siguientes precisiones:

Causa a. Falta de unificación de criterios con los países asociados a fin de no ir en contravía y retrasar las aprobaciones de los entregables.

Los criterios de cada entregable se desarrollaron y comunicaron en la fase precontractual del proyecto, a través de los estudios previos y su anexo técnico. Dichos criterios se han mantenido durante la ejecución del contrato SDA-20231661. Sin embargo, el contenido requerido por los entregables 1 y 2 incluye el análisis de contexto y situaciones particulares de cada una de las ciudades participantes, sobre lo cual debe responder el contratista con su equipo de trabajo, sin que esto configure una falta de unificación de criterios con las ciudades (sic.)

Causa b. Falta de controles de notificación de fechas de vencimiento que permitan mantener dentro de las fechas pactas las entregas y revisiones por parte de la entidad y el contratista

Teniendo en cuenta lo descrito en la presente respuesta, la Supervisión del contrato ha atendido oportunamente las necesidades de seguimiento del contrato y de articulación con las ciudades participantes. Las primeras versiones de los entregables 1 y 2 se presentaron oportunamente por el contratista, sin embargo, no contaban con el cumplimiento de los requisitos de calidad necesarios para atender los objetivos propuestos por la consultoría, que para el entregable 2, aún no se han resuelto y esto impide su recibo a satisfacción, como condición indispensable para el pago. Las labores de control y verificación en la calidad de los entregables, se ha realizado de manera rigurosa, con el fin de no tener afectaciones económicas, de calidad y de cumplimiento en el contrato suscrito.

Conclusión de la Oficina de Control Interno: durante la revisión del contrato en el ejercicio de auditoria, todas las razones expuestas fueron validadas y aceptadas tanto para el primer entregable como la primera fase de entrega del 2 entregable, no obstante, esta oficina ratifica el hallazgo, toda vez que, no se observó cumplimiento en el plan de pagos programados desde el contrato de consultoría y el acta de inicio.

Así mismo, lo anterior permite evidenciar debilidades en la planeación (según Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, citada en un hallazgo anterior) de la programación de pagos, los cuales se debieron prever en dicho momento, aun teniendo presente que el proyecto debía incluir la aprobación de otros entes de otros países.

Finalmente, si bien, se observaron actividades encaminadas al cumplimiento de los entregables con calidad, el cumplimiento del plan de pagos presenta debilidades desde la programación, lo que puede presentar riesgo en el cumplimiento de las obligaciones contractuales, y contravenir con lo expuesto en el Anexo Técnico, Numeral 6. Plazo de ejecución y entregables: Se proyecta un tiempo de ejecución de doce (12) meses a partir del inicio de la consultoría.

9.2.1.9 Contrato SDA-20221977

Tabla 27. Ficha resumen Contrato 20221977

Nombre del contrato:	Contrato de obra No. SDA-20221977 entre Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y Consorcio Parque SDA
Modalidad de Contratación	Licitación Pública
Plazo de Ejecución:	DOCE (12) MESES
Fecha de Suscripción:	23 de noviembre de 2022
Fecha de inicio	21 de diciembre de 2022
Objeto:	Contratar la implementación de la fase I del Plan Estratégico y sus componentes en la Serranía el Zuque, ubicada en la zona prioritaria circuito el Zuque Corinto en los Cerros Orientales de Bogotá D.C.
Valor del Contrato:	Diez mil novecientos veinte millones novecientos treinta y siete mil pesos m/cte. ($10'920.937.000)

Fuente: Elaboración Propia.

Hallazgo 9: Posibilidad de sobrecostos e incumplimientos contractuales debido a las medidas preventivas impuestas por la Corporación Autónoma Regional – CAR y Ministerio de Ambiente.

Criterio

Del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 32 de la Ley 446 de 1998, vigente para la fecha de presentación de la demanda, a cuyo tenor:

"ART. 87. **De las controversias contractuales.** Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas"

Así mismo lo señalado en el Fallo 00690 de 2019 Consejo de Estado, Consejero Ponente Carlos Alberto Zambrano Barrera

"En ese sentido, ha sostenido que dicha equivalencia puede verse afectada ya fuere por factores externos a las partes cuya ocurrencia se enmarca dentro de la teoría de la imprevisión o por diversas causas que pueden resultar atribuibles a la Administración por la expedición de actos en ejercicio legítimo de su posición de autoridad, los cuales han sido concebidos por la doctrina como 'Hecho del Príncipe' o 'Ius variandi', pero que no se derivan de la conducta antijurídica del extremo público contratante. (…)

Para acreditar la ruptura del equilibrio económico del contrato se deben demostrar las causas, el efecto económico correspondiente y, teniendo en cuenta la causa, que el desbalance financiero no sea imputable al contratista."

Condición

Verificada la información correspondiente al contrato de obra cuya ejecución se presenta en la Serranía del Zuque, a la fecha de revisión de esta Oficina de Control Interno se encontraba suspendido (desde el 13 de octubre de 2023), mediante acta de suspensión No. 2, debido a una modificación en los diseños y alcances de la construcción con base en la medida preventiva DRBC No. 01237000230 del 31 de julio de 2023, elevada por la Corporación Autónoma Regional – CAR, Entidad que había presentado concepto técnico DGOAT No. 08 del 07 de enero de 2020 mediante el cual se realizó la evaluación del Proyecto "Estudios y Diseños para el Plan Estratégico y sus Componentes *en la Serranía El Zuque",* con el cual se dio el aval para iniciar las actividades correspondientes al proyecto.

Igualmente, es procedente indicar que el Ministerio de Ambiente legalizó una medida preventiva en flagrancia, mediante Resolución 0951 del 19 de septiembre de 2023, en la cual ordenó la suspensión total de la ejecución de las obras, hasta que se ajustaran los diseños y avances de la obra.

Las situaciones precitadas configuraron a la fecha de corte de esta revisión (31 de octubre de 2023), la suspensión del contrato desde el 13 de octubre de 2023, mediante acta de suspensión No. 2., por lo cual, se observa una incertidumbre sobre su ejecución, toda vez que se debe esperar el levantamiento de las medidas descritas para la continuidad de los trabajos, sobre lo cual la SDA, a pesar de sus gestiones (recursos que procedían contra los actos administrativos emitidos por la Corporación Autónoma Regional – CAR y el Ministerio de Ambiente), no ha logrado reanudar la ejecución de la obra.

Es por ello que se está frente a la posibilidad de materialización de un incumplimiento, tanto en las obligaciones del contratista, respecto de la ejecución del proyecto, y verse abocado a balancear el contrato con mayores y/o menores cantidades de obra, con el fin de salvaguardar los recursos económicos de la misma, y por los retrasos que ha padecido; así como en las de la Secretaría Distrital de Ambiente respecto de la previsión de posibles permisos y licencias que debió eventualmente haber contemplado antes de iniciar el proyecto.

En consecuencia, la posibilidad de la materialización de las situaciones previamente señaladas puede derivar en controversias contractuales, y que se llegue a probar lo que la doctrina describe como el "Hecho del Príncipe" (ver criterio), que en la jurisprudencia es como sigue:

"(…) actos generales de la administración como Estado, o 'teoría del hecho del príncipe', como cuando en ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, cuya voluntad se manifiesta mediante leyes o actos administrativos de carácter general, afecta negativamente el contrato."

En resumen, el contrato eventualmente podría estar incurso en una terminación anticipada, o en la repetición del contratista contra la SDA por causa ajena que finalmente, es no imputable a la Entidad, pero que redunda en la pérdida de recursos y, a la final, un eventual detrimento patrimonial.

Respuesta del Auditado (Dirección de Gestión Ambiental – Supervisor): mediante memorando 2023IE289868 del 7 de diciembre de 2023, la Supervisión manifestó: (…)

2. En cuanto al "Hallazgo 9: Riesgos de mayores Costos e Incumplimientos contractuales debido a suspensión de obra por las medidas preventivas impuestas por la Corporación Autónoma Regional – CAR y Ministerio de Ambiente", la DGA da recibo de este "hallazgo" como una alerta, en razón a que los riesgos de mayores costos del proyecto y una eventual terminación anticipada del contrato, no se han materializado a la fecha del informe en la ejecución del contrato de obra, y como bien lo indica el mismo informe, los riesgos se advierten como producto de las actuaciones de entidades externas.

Es de anotar, que la CAR en su AUTO DRBC No. 01236002769 de 22 de noviembre de 2023, hace requerimientos adicionales a la SDA a los realizados mediante AUTO DRBC No. 01236001867 de 14 de agosto de 2023, y con cuyo cumplimiento se espera el levantamiento de la medida preventiva impuesta mediante la Resolución DRBC No. 01237000230 de 31 de julio de 2023. Así mismo, en el AUTO del 22 de noviembre de 2023, la CAR determina de forma unilateral "que no se podrá avanzar con las demás fases (la Y, Área Jardín de las Especies Nativas y miradores del sendero)", que ya habían sido aprobadas mediante el Informe Técnico DGOAT No. 08 de 7 de enero de 2020, considerándose esto una evidente retractación de su autorización previa.

Por su parte, la actuación del MINAMBIENTE mediante la Resolución No. 0951 del 19 de septiembre de 2023, fundamenta sus actuaciones en legislación y normatividad que no es aplicable al proyecto, y que, a la luz de las actuaciones administrativas, carecen de validez pues versan sobre los mismos supuestos e implican órdenes contradictorias entre sí lo que hace imposible su cumplimiento, defensa que está siendo atendida por la Dirección Legal Ambiental, tal como se aprecia en la comunicación 2023EE237954 del 10 de octubre de 20223 al Procurador delegado para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios enviada de la Procuraduría General de la Nación, y también en la comunicación 2023EE254536 del 30 de octubre de 2023 dirigida a la Directora Distrital de Gestión Judicial y del Daño Antijurídico de la Secretaría Jurídica Distrital (…).

Por lo anterior, es claro que las entidades CAR y MINAMBIENTE en su calidad de autoridades ambientales, han variado su posición frente al proyecto, del cual se tenía al momento de la formulación y contratación la presunción de legalidad; y, en consecuencia, los riesgos de mayores costos del proyecto y una eventual terminación anticipada del contrato son de origen externo e imprevisibles desde la DGA, y no son derivados de las actuaciones administrativas de esta Dirección.

Por otra parte, no puede perderse de vista que las medidas preventivas son transitorias, lo que quiere decir que, durante el respectivo proceso sancionatorio ambiental, la SDA podrá desvirtuar probatoriamente las causas que motivaron su imposición y mientras se surten todas las actuaciones administrativas inherentes a las medidas preventivas, los respectivos contratos están suspendidos temporalmente dentro del marco del ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes, del interés general y del principio de conservación del contrato.

Además, la SDA, está desplegando los mecanismos de defensa para la protección de sus derechos, al no estar de acuerdo con la referida Resolución del MINAMBIENTE.

3. En el aparte Contratos que han presentado baja ejecución financiera y que presentan riesgo de constituirse en pasivos exigibles, del referido informe, se indica en la Tabla 34 Contratos con riesgo de configurarse en Pasivos Exigibles, en el número 6 se encuentra el contrato No 20222006, el cual tiene por objeto: "CONTRATAR LA INTERVENTORIA PARA LA IMPLEMENTACION DE LA FASE I DEL PLAN ESTRATÉGICO Y SUS COMPONENTES EN LA SERRANÍA EL ZUQUE, UBICADA EN LA ZONA PRIORITARIA CIRCUITO EL ZUQUE – CORINTO EN LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ D.C", cuya supervisión está a cargo de la DGA, esta alerta de riesgo de que se pueda constituir en pasivo exigible, obedece a que el pago del referido contrato se encuentra directamente vinculado a la ejecución y avance financiero del contrato objeto de la vigilancia de esta interventoría, es decir, del contrato de obra SDA-20221977, y como se explicó en el numeral anterior, al verse éste suspendido y con limitación en la ejecución de sus actividades de obra producto de las actuaciones administrativas de la CAR y del MINAMBIENTE, corre la misma suerte el contrato de interventoría.

Conclusión de la Oficina de Control Interno: frente a las observaciones precedentes, se tiene lo siguiente, en el mismo orden que se pronunció la Supervisión:

1. Al darse lectura de los argumentos, se entiende la aceptación de la observación por parte del área, por lo que se insta a la Dirección de Gestión Ambiental a implementar las gestiones "Plan de Mejoramiento" pertinentes en las circunstancias para evitar la eventual materialización de los riesgos enunciados en el cuerpo de la situación descrita.
2. El pronunciamiento respecto de pasivos exigibles obedece a una alerta emitida desde la Oficina de Control Interno, teniendo en cuenta las comunicaciones elevadas desde la Subdirección Financiera.

Así las cosas, la observación se mantiene para efectos del seguimiento a la evolución del asunto descrito.

9.2.1.10 Otras situaciones transversales observadas

A continuación, se relacionan hallazgos comunes que se presentaron entre varios contratos auditados, por lo que se compilan en este apartado, evitando las redundancias a lo largo del informe .

1. Falta de acreditación del cumplimiento de la Directiva Distrital No. 001 del 31 de enero de 2011.

Criterios

- CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES GENERALES DE LA ENTIDAD EJECUTORA – CONTRATISTA – FINDETER. (…) 15. Mantener la vinculación laboral o la relación contractual durante el plazo de ejecución del contrato con personas vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad, de acuerdo con lo expuesto en la Directiva Distrital No. 001 del 31 de enero de 2011, establecidas en la propuesta.

- CLÁUSULA OCTAVA. – OBLIGACIONES DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE Y DEL INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL: 9. Verificar a través del supervisor o interventor del contrato, que el contratista de cumplimiento a las condiciones establecidas en la Directiva Distrital No. 01 de 2011 relacionada con la inclusión económica de las personas vulnerables, marginadas y/o excluidas de la dinámica productiva de la ciudad (**Nota**: aplica también a Contrato con Aguas de Bogotá S.A.E.S.P.).

Condición 1- Contrato Findeter

Los informes 1 (diciembre de 2022) hasta 10 (septiembre de 2023), respecto a la cláusula 15, no ofrecen detalles de las personas vinculadas al contrato, que estén en condición de vulnerabilidad, marginación o exclusión de las dinámicas productivas de la ciudad. Sobre ello tampoco hubo pronunciamiento por parte de la Supervisión del Contrato, por lo que no hay evidencia suficiente para determinar el cumplimiento de la obligación y los lineamientos de la Directiva Distrital.

Condición 2 – Contrato Aguas de Bogotá S.A. E.S.P.

No se identificó pronunciamiento al respecto por parte de la Supervisora del Contrato.

Sin perjuicio de lo anterior, se observó en los archivos “Base Categorización Personal SDA" la distribución de los empleados del proyecto por las siguientes características: Edad, Estrato, si es o no Cabeza de Familia, si pertenece a un grupo étnico y si está o no en condición de desplazamiento.

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 28. Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Posibles errores u omisiones de revisión atribuibles al recurso humano a cargo de la Supervisión y/o apoyo a la Supervisión del contrato. Posible falta de identificación de cláusulas a las cuales realizar el seguimiento contractual del caso.	Posibilidad de afectación reputacional de la Entidad por desconocimiento de las directrices normativas y cláusulas contractuales [riesgo nuevo identificado durante la ejecución] .	Posibles procesos disciplinarios contra funcionarios, o procesos contra la Entidad, por falta de acatamiento de las Directivas Distritales. Incumplimiento de los pliegos de condiciones y propuestas del contratista. Impactos adversos en las comunidades no tenidas en cuenta para hacer parte del proceso de contratación.

Fuente: Elaboración propia

2. Cargue de información contractual en plataforma diferente a SECOP II (Contrato Findeter), y falta de cargue de documentación contractual.

Criterios

- CLÁUSULA SEXTA. - OBLIGACIONES GENERALES DE LA ENTIDAD EJECUTORA – CONTRATISTA – FINDETER (…) 20. Elaborar y cargar en la plataforma SECOP II, el informe de ejecución de la gestión adelantada debidamente firmado por los supervisores, con los soportes para adelantar el respectivo pago, que evidencie el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato, en las fechas establecidas en el mismo. (**Nota**: aplica también a Contrato con Aitec, Aquaviva Gestión e Ingeniería S.A.S.).

- Decreto 1082 de 2015 "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional" en su Artículo 2.2.1.1.1.7.1. **Publicidad en el SECOP.** La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP. (…) (subrayado fuera de texto).

- El artículo 2.8.3.1.6. del Decreto 1080 de 2015, sobre **Publicación de la ejecución de contratos**, dispone: "Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato". (Subrayado fuera de texto)

- Procedimiento "Estructuración de estudios previos modalidad contratación directa", Código: PA08-PR03, Versión 12, Numeral **8. LINEAMIENTOS O POLÍTICAS DE OPERACIÓN**, lineal N.º 24: El acto administrativo de justificación y demás documentos de la actividad contractual deben publicarse en el SECOP. (Subrayado fuera de texto).

- De acuerdo con lo establecido en la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente (incluye las actualizaciones del 16 de abril de 2019) en su numeral 1.3: "Respecto a los documentos que no son generados en línea, el SECOP II y la TVEC permiten su publicidad. Para ello, se aplicará la misma regla de los tres (3) días hábiles siguientes a la expedición, conforme con lo previsto en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015." (Subrayado fuera de texto).

- Artículo 84 Ley 1474 de 2011, que señala: "FACULTADES Y DEBERES DE LOS SUPERVISORES Y LOS INTERVENTORES. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente." (subrayado fuera de texto)

En consecuencia, se observó incumplimiento de lo dispuesto en cuanto a la oportunidad y cargue de los soportes documentales de la ejecución del contrato.

Condición 1 – Contrato Findeter

Los soportes del contrato suscrito con FINDETER no se hallan publicados en la plataforma SECOP II, sino en SECOP I, contraviniendo los términos de la cláusula contractual. De otra parte, y sin perjuicio de lo anterior, los informes mensuales observados (desde el 1 hasta el 10) indican tener anexos, no obstante, éstos no se cargaron en la plataforma aludida. Tampoco se procedió de manera análoga con el resto de documentación derivada de la ejecución del contrato, como son: las actas de los órganos colegiados creados mediante el fideicomiso suscrito con Fiduciaria La Previsora (Comité Fiduciario, Comité Técnico y Comité Financiero), Manual Operativo del Patrimonio Autónomo, Observaciones del diseño de los términos de referencia de las contrataciones de la obra e interventoría, entre otros aspectos que se amplían en detalle en el hallazgo 2.

Condición 2 – Contrato Aitec S.A.S.

Mediante correo electrónico del 11 de octubre de 2023 esta Oficina de Control Interno indagó con el enlace de la Subdirección Contractual lo siguiente respecto a la información del contrato en SECOP II: "1) Inspeccionamos la página del SECOP II y no encontramos publicada la información asociada a la ejecución de los siguientes contratos: * SDA-CMA-07-2022 (…).

Lo anterior configuraría el respectivo incumplimiento. Sin perjuicio de ello, agradecemos por favor compartirnos las evidencias correspondientes".

De lo anterior, la Oficina de Control Interno dejó reporte de la consulta en SECOP II, acreditándose el incumplimiento de caso.

El 17 de octubre de 2023 se reiteró solicitud al enlace de la Subdirección Contractual, que a su vez hizo lo propio con el Supervisor del Contrato, obteniéndose respuesta en la misma fecha, en donde la Subsecretaría General manifestó: "(…) con respecto al contrato 20222026 a cargo de la subsecretaría, se informa que se sube en SECOP, dos informes de seguimiento, en documentos ejecución contrato, (…)", lo que confirma que el incumplimiento fue subsanado, por lo que el punto se mantiene, en aras de llamar la atención sobre la oportunidad en el cargue.

De otra parte, no se identificó documentación en SECOP II sobre seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del contrato por parte de la Supervisión. Tampoco se cargó información sobre el pago realizado en Fase I, ni el acta de entrega del Informe Fase I.

Condición 3 – Contrato Aquaviva Gestión e Ingeniería S.A.S.

En la plataforma SECOP II no se identificaron los documentos aludidos que debían elaborarse previo a la suscripción del acta de inicio ("(…) plan de trabajo donde se describan las actividades que se realizarán, los procedimientos que se tendrán en cuenta para su ejecución, y un cronograma detallado y ajustado al plazo de ejecución del contrato, en el cual se especifique fechas de inicio de cada una de las actividades involucradas en el proyecto en las fases de preparación y ejecución de actividades de campo y elaboración y presentación de informe final del proyecto. Dentro del desarrollo de este plan de trabajo se debe tener en cuenta cada una de las actividades que se encuentran y se describen en el Anexo 1 - ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DEL TRABAJO, OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA Y PRODUCTOS ENTREGABLES, se deberá adjuntar las especificaciones técnicas de los equipos que serán utilizados durante el desarrollo las mismas y debe incluir el plan de gestión de residuos generados durante el desarrollo de las actividades. El documento en mención deberá ser radicado con los demás requisitos obligatorios descritos en el contrato para la suscripción del acta de inicio (…)".

Condición 4 – Contrato Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar

Una vez revisado el contrato en mención, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública- SECOP II, se observó que no se encontraban publicados la totalidad de los documentos del proceso de contratación, por lo cual, mediante correo electrónico del 9 de noviembre de 2023, esta Oficina de Control Interno debió solicitar la información pendiente al Supervisor encargado del contrato, y la asignación de un enlace para efectos de consulta.

La desviación reseñada fue comentada al enlace y al abogado del proceso en mesa de trabajo presencial del 15 de noviembre de 2023.

Condición 5 – Contrato MYMCOL S.A.S.

Dentro de la información reportada en la plataforma de Colombia Compra Eficiente - SECOP, no se identificaron los documentos relacionados con los Informes de ejecución del contrato y los pagos efectuados con ocasión del cumplimiento de las obligaciones pactadas con el contratista

Condición 6 – Contrato Centro CAR 19 Ltda.

Dentro de la información reportada en la plataforma de Colombia Compra Eficiente - SECOP, no se identificaron los documentos del proceso contractual relacionados con: la viabilidad técnica del SIPSE, documentos del proponente, acta de inicio, informes de ejecución, permiso de vertimientos otorgado por autoridad ambiental.

Condición 7 – Macro Proyectos S.A.S

Dentro de la información reportada en la plataforma de Colombia Compra Eficiente - SECOP, no se identificaron los documentos relacionados con los Informes de ejecución del contrato y los pagos efectuados con ocasión del cumplimiento de las obligaciones pactadas con el contratista.

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 29. Posibles causas, riesgos e impactos

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Posibles errores u omisiones de revisión atribuibles al recurso humano a cargo de la Supervisión y/o apoyo a la Supervisión del contrato. Falta de controles preventivos y detectivos de validación de completitud de información Alta demanda de solicitudes de verificación de procesos contractuales	Posibilidad de afectación reputacional de la Entidad por desconocimiento de las directrices normativas y cláusulas contractuales [riesgo nuevo identificado durante la ejecución]	Investigaciones por parte de Entes de Control sobre la ejecución del contrato, con las consecuencias disciplinarias aplicables en las circunstancias. Se compromete la publicidad y transparencia del desarrollo de los contratos. Presentación de recursos por incumplimiento de los principios de la ley de transparencia y acceso a la información pública

Fuente: Elaboración propia

3. Falta de actualización del periodo de cobertura de las pólizas de seguro, e inobservancia de criterio de pólizas de Responsabilidad Civil Extracontractual para el contrato con Aitec S.A.S.

Mediante correo electrónico del 16 de noviembre de 2023, esta Oficina de Control Interno indagó con la Subdirección Contractual sobre el manejo que se da a la vigencia de las pólizas de seguros constituidas con ocasión de los requerimientos contractuales, en el entendido que los tiempos se cuentan a partir de la suscripción de los contratos, y no a partir de las actas de inicio, lo que plantea un periodo descubierto de los amparos.

Sobre el particular, fue contestado que:” Efectivamente, la aprobación inicial de las garantías se hacen conforme la suscripción del contrato, toda vez que al momento de aprobar no hay acta de inicio, esta actividad se hace conforme la suscripción del contrato y la aprobación debe ser en todo caso previa al acta de inicio, pues esta es una condición para la ejecución del contrato.

Una vez la misma se expide (acta de inicio), de conformidad con el procedimiento "PA08-PR05 - Suscripción y legalización de contratos y/o convenios", el cual en sus lineamientos dispone: "Los Supervisores deberán vigilar y garantizar que el contrato o convenio se encuentre amparado conforme a la suficiencia de las garantías exigidas por la entidad.", así mismo el manual de contratación impone a los supervisores velar por la suficiencia de las garantías, es así como en su numeral "3.6.1 OBLIGACIONES GENERALES", dicta: "24) Verificar de manera permanente la vigencia de las garantías del contrato o convenio durante su ejecución".

Lo anterior se presenta para indicar que del ejemplo dado la garantía fue aprobada conforme los elementos requeridos normativamente para su aprobación, pero que si se

presentan ajustes que deban ampliar las mismas, estos deben ser requeridos por el supervisor a los contratistas e informados a la Subdirección Contractual para su aprobación”.

Considerando lo anterior, se tienen las siguientes situaciones:

Criterio – Contrato Findeter

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. –GARANTÍAS: En atención a lo previsto en el artículo 2.2.1.2.1.4.5 del Decreto Nacional No. 1082 de 2015, la Secretaría Distrital de Ambiente y el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (…) solicitará a FINDETER, con el fin de garantizar el cumplimiento y su eficaz ejecución, constituir a favor de BOGOTA D.C - SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE (...) y EL INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL (...) una garantía única de cumplimiento del valor del servicio de asistencia técnica (...) Se solicita así el amparo de a) Cumplimiento. por el diez (10%) del VALOR DE LA ASISTENCIA TÉCNICA DEL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO, vigente por el plazo del contrato y SEIS (6) meses más.

Condición – Contrato Findeter

Se observó la póliza de cumplimiento No.33-44-101234091 de Seguros del Estado, cuyo valor se estableció en el 10% del servicio de asistencia técnica, es decir, en $139.016.024,6.

La vigencia identificada de la póliza es: 16-Dic-2022 hasta 16-Jun-2024. Dado que el acta de inicio se suscribió el 23-Dic-2022, y que el contrato dura 12 meses, su terminación sería hasta el 23-Dic-2023 + 6 meses adicionales = 23-Jun-2024, lo que implica que la póliza no cubre el tiempo total de ejecución y debió gestionarse la novedad con la aseguradora, lo cual no ocurrió.

Criterio – Contrato Aguas de Bogotá S.A. E.S.P.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMERA. – GARANTÍAS: El CONTRATISTA se compromete a constituir a favor y satisfacción de Bogotá D.C. - Secretaría Distrital de Ambiente, NIT 899.9999.061 -9, una garantía de conformidad con lo señalado en el artículo 2.2.1.2.3.1.2 del Decreto 1082 de 2015, que cubra los siguientes amparos: a) CUMPLIMIENTO. por el (20%) del valor total del contrato, vigente por el plazo del contrato y seis (6) meses más. b) PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES LEGALES E INDEMNIZACIONES LABORALES. por el (5%) vigente por el plazo de ejecución del contrato y tres (3) años más. c) CALIDAD DEL SERVICIO, por el (20%) del valor total del contrato, vigente por el plazo de ejecución del contrato y seis (6) meses más. d) EL CONTRATISTA deberá constituir la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual en cuantía equivalente a quinientos (500) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV), y por el plazo de ejecución del contrato. PARÁGRAFO: EL CONTRATISTA se

obliga a ampliar, modificar o prorrogar la garantía única de cumplimiento, en el evento que se aumente el valor del contrato o se prorrogue o suspenda su vigencia.

Condición – Contrato Aguas de Bogotá S.A. E.S.P.

La información de las pólizas constituidas (Cumplimiento y Responsabilidad Civil Extracontractual) fue computada por esta Oficina de Control Interno, junto con los amparos y valores del caso, correspondiendo con las pólizas observadas.

Sin perjuicio de lo anterior, dado que el acta de inicio se suscribió el 27 de abril de 2023, se originan las siguientes diferencias en vigencia, que debieron ser verificadas por la supervisión del contrato para su ajuste:

Tabla 30. Comparación vigencias de amparos desde suscripción de contrato vs. Suscripción acta de inicio

Amparo	Inicio	Fin	Spread	Observada	A Ajustar
Cumplimiento	24-04-2023	24-12-2023	6 meses	24-06-2024	27-06-2024
Calidad del Servicio	24-04-2023	24-12-2023	6 meses	24-06-2024	27-06-2024
Salarios y Prestaciones	24-04-2023	24-12-2023	3 años	24-12-2026	27-12-2026
Responsabilidad Civil Extracontractual	24-04-2023	24-12-2023	0	24-12-2023	27-12-2023

Fuente: Elaboración Propia.

Criterio – Contrato Aitec S.A.S.

Cláusula décima segunda – Garantía: El Consultor deberá constituir a favor de BOGOTÁ D.C. - SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE NIT. 899.999.061-9 una garantía, a su elección en cualquiera de las modalidades que contempla el artículo 2.2.1.2.3.1.2 del decreto 1082 de 2015 (1. Contrato de seguro contenido en una póliza. 2. Patrimonio autónomo. 3. Garantía Bancaria) con las siguientes coberturas: A. CUMPLIMIENTO Por un valor equivalente al VEINTE POR CIENTO (20%) del valor total del contrato, y con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y DOCE (12) MESES MÁS. B. PAGO DE SALARIOS, PRESTACIONES SOCIALES LEGALES E INDEMNIZACIONES LABORALES Por un valor equivalente al diez (10%), vigente por el plazo de ejecución del contrato y TRES (3) AÑOS MÁS. C. CALIDAD DEL SERVICIO Por un valor equivalente al veinte (20%) del valor total del contrato, y con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y SEIS (06) MESES MÁS. D. CALIDAD Y CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS BIENES Por un valor equivalente al VEINTE POR CIENTO (20%) del VALOR TOTAL DEL CONTRATO, vigente por el plazo del contrato y DOCE (12) MESES MÁS. E. RESPONSABILIDAD CIVIL EXTRACONTRACTUAL por 200 SMLMV y por el plazo de ejecución del contrato.

Condición Aitec S.A.S.

Se identificó la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual (RCE) 0889196 – 0 expedida por la Compañía Suramericana de Seguros, con cobertura de 200 SMMLV, que, al ser convertidos a pesos del año 2022 con valor del Salario Mínimo de $ 1.000.000, equivale a $200.000.000, con vigencia desde el 27 de diciembre de 2022 hasta el 27 de

septiembre de 2023, encontrándose que la cobertura contratada no ampara todo el periodo de duración del contrato (desde el 9 de marzo hasta el 9 de diciembre de 2023).

Criterio Aitec S.A.S

Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.3.2.9. "Requisitos del Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual", numeral 2. Intervinientes: La Entidad Estatal y el contratista deben tener la calidad de asegurado respecto de los daños producidos por el contratista con ocasión de la ejecución del contrato amparado, y serán beneficiarios tanto la Entidad Estatal como los terceros que puedan resultar afectados por la responsabilidad del contratista o sus subcontratistas. (subrayado fuera de texto).

Condición Aitec S.A.S

La póliza de RCE no contempla a la SDA como asegurado. La póliza No.0889196 de Seguros Generales Suramericana S.A. contempla a Aitec S.A.S. como tomador y asegurado, y a "Terceros afectados" como beneficiario.

Posibles Causa(s), Riesgo(s) e Impacto(s)

Tabla 31. Posibles Causas, Riesgos e Impactos

CAUSA(S)	RIESGO(S) ASOCIADO(S)	IMPACTO(S)
Falta de monitoreo a las garantías constituidas por parte del Supervisor del Contrato o los apoyos a la Supervisión. Omisiones involuntarias en el deber de actualización de las vigencias. Cantidad considerable de contratos en la SDA sobre los que se deben tramitar pólizas.	Posibilidad de afectación económica y reputacional a la Entidad por vulnerabilidad de los proyectos ante daños ocurridos durante su ejecución.	Imposibilidad de ejercer reclamaciones ante las compañías aseguradoras por afectaciones a las obras o proyectos, en virtud de la pérdida de la oportunidad de vigencia de los amparos. Pérdidas económicas por daños materiales y demás factores fuera de cobertura. Repetición o demandas de terceros afectados contra la Entidad y/o los proyectos a cargo de ésta.

Fuente: Elaboración propia

9.2.3 BENEFICIO DE AUDITORÍA - ASPECTOS ESTRATÉGICOS DEL PROCESO

Nota: los aspectos relacionados con el Plan Anual de Adquisiciones identificados durante esta auditoría serán comunicados de manera independiente a este informe al competente de dicho tema (Dirección de Gestión Corporativa), para que verifique lo pertinente.

Falta de elaboración y emisión oportuna de los informes de gestión semestrales del Comité de Contratación vigencia 2022 y primer semestre de 2023 según la Resolución SDA 01170 del 13 de mayo de 2021.

Criterio

Resolución SDA 01170 del 13 de mayo de 2021 "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Contratación (…)", artículo sexto – Funciones de la Secretaría Técnica", numeral 5: "Preparar un informe de la gestión del Comité y de la ejecución de sus decisiones, que será entregado al Secretario Distrital de Ambiente y a los miembros del Comité **cada seis (6) meses**". (énfasis añadido con negrita).

Condición

El 20-sep-2023 se solicitó al enlace designado para atender la auditoría: "(…) me puede compartir por favor los informes de gestión y de ejecución de las decisiones del Comité de contratación del primer y segundo semestre de 2022 y primer semestre de 2023 con la evidencia de envío correspondiente a la Secretaria de Ambiente y miembros del Comité", frente a lo cual no hubo respuesta.

El 22-sep-2023 fueron recibidos por Forest los memorandos 2023IE220983 con asunto "Informe de Gestión Comité de Contratación – primer semestre vigencia 2023" y 2023IE220976 con asunto "Informe de Gestión Comité de Contratación – Vigencia 2022", lo que denota que dicha documentación no se había preparado al momento del requerimiento. Además, incumple con la oportunidad de emisión, según lo que estipula el criterio (llamado en negrilla). Los memorandos precitados omiten este plazo; sin perjuicio de ello, las comunicaciones aludidas subsanaron la desviación advertida.

Omisión en la convocatoria y ejecución de las sesiones ordinarias del Comité de Contratación según la Resolución SDA 01170 del 13 de mayo de 2021.

Criterio

Resolución SDA 01170 del 13 de mayo de 2021 "Por medio de la cual se crea y reglamenta el Comité de Contratación (…)" artículo octavo – Sesiones, que señala: "*El Comité se reunirá de manera ordinaria dos (2) veces al mes, según la convocatoria efectuada por la Secretaría Técnica del Comité, (…)".*

Condición

Según los informes enunciados en el hallazgo anterior, el Comité de Contratación sesionó ordinariamente en 8 oportunidades en la vigencia 2022, en tanto que durante lo corrido de la vigencia 2023 lo hizo en 4 oportunidades, incumpliendo con lo preceptuado en el artículo octavo – Sesiones, dado que en 2022 debió haber sesionado ordinariamente en 24 ocasiones, y en lo corrido de 2023 al corte de junio (fecha de rendición del informe del Comité) en 12.

Frente a lo último, se destaca que ya se expidió la Resolución SDA 01858 del 5 de octubre de 2023 mediante la cual se derogó la Resolución SDA 01170 de 2021, lo que se considera una mejora implementada que debe ser monitoreada por el proceso.

10. OTROS ASUNTOS PARA LA MEJORA

En la aplicación de los procedimientos de auditoría, se identificaron situaciones que requieren ajustes y/o gestiones en aras de fortalecer el proceso de Gestión Contractual, que resultan transversales en el Sistema de Control Interno de la Secretaría Distrital de Ambiente, y sobre los cuales se recomienda tomar acciones inmediatas para su subsanación, en virtud de no presentar complejidades o dificultades al momento de tomar las acciones correctivas pertinentes.

Las situaciones en comento son las siguientes:

- **Debilidades en la gestión de contratos en proceso de liquidación**: el artículo 11 de la ley 1150de 2007 – "Del plazo para la liquidación de los contratos", señala: "La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

  En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

  Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

  Finalmente, se tiene que: "La liquidación del contrato o convenio podrá ser realizada por vía judicial y se presenta cuando no existe un acuerdo entre las partes para realizar la liquidación por mutuo acuerdo y no se realizó de manera unilateral por la Entidad dentro de los términos antes indicados, por lo que las partes pueden acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para obtener la liquidación en sede judicial, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar tal como lo establece el artículo 164. 2. j) v) del CPACA".

  Dado lo anterior, esta Oficina de Control Interno buscó corroborar el estado de los contratos pendientes de liquidación, para lo cual solicitó a la Subdirección Contractual las bases de datos de los contratos en proceso de liquidación de las vigencias 2020 hasta 2023, sobre lo cual fue aportada la información correspondiente hasta el año 2022, quedando pendiente 2023 y su estado.

Con corte a 31 de octubre de 2023, se encuentra el siguiente estado de contratos pendientes de liquidación:

Tabla 32 Contratos pendientes de liquidación por vigencia

Vigencia	Pendientes de Liquidación
2020	22
2021	26
2022	35

Fuente: Elaboración propia

Entre el año 2020 y el año 2022 se identificaron **82** contratos en proceso de liquidación.

- Con corte al 31 de octubre de 2023, 76 contratos superaron la etapa de liquidación por mutuo acuerdo (4 meses siguientes a la posible fecha de terminación), es decir, el 93% del total de los contratos sin liquidar.

- Con corte al 31 de octubre de 2023, 65 contratos superaron la fase de liquidación unilateral (2 meses siguientes a la posible fecha de terminación, posterior a las 4 iniciales), es decir, un 79% del tota de los contratos sin liquidar.

- Con corte al 31 de octubre de 2023, 14 contratos superaron los términos de liquidación dentro de los 2 años siguientes, a la fecha del plazo de las liquidaciones de muto acuerdo y unilateral (30 meses), Es decir la SDA perdió competencia y se debe acudir a la jurisdicción administrativa en el 17% de los contratos pendientes por liquidar.

Situación que representa un riesgo legal para la entidad, teniendo en cuenta la perdida de competencia para la liquidación de contratos.

- **Ambigüedad de la cláusula sobre designación de la Supervisión** el diseño que se tiene de la cláusula tipo en la SDA para la designación del Supervisor es como sigue: "La supervisión del contrato será ejercida por (…) o la persona designada para tal fin o **a quien designe o contrate**. (…). En ningún caso el supervisor del contrato podrá delegar sus actividades en un tercero. (…).

  Obsérvese que la parte inicial de la cláusula da a entender que el Supervisor es una persona específica que puede eventualmente **designar o contratar a alguien**. No obstante, al final, y en alienación con las disposiciones normativas como la Ley 1474 de 2011, se indica que el Supervisor le es prohibido delegar su responsabilidad. Una eventual interpretación o exégesis de la cláusula podría inducir a error al funcionario que tenga ese rol, por lo que se recomienda replantear su redacción.

- **Atrasos en la ejecución de necesidades planteadas en el Plan Anual de Adquisiciones:** esta Oficina de Control Interno tuvo acceso a los memorandos 2023IE209730 del 11 de septiembre de 2023, así como al 2023IE261083 del 7 de noviembre de 2023, con asunto: "Informes ID's (Procesos Contractuales) pendientes al 31 de agosto y 31 de octubre respectivamente, en el que la Subdirección de Proyectos y Cooperación Internacional – SPCI hizo un balance de aquellos procesos de contratación pendientes por iniciar su ejecución según las necesidades planteadas en el Plan Anual de Adquisiciones. El siguiente es el resumen del estatus a dichos cortes:

Corte 31-ago-2023: 62 ID's pendientes de iniciar, con un valor total de $ 15.947.035.983, con concentración del 84,9% en los proyectos de inversión 7811 (Conservación), 7816 (Espacios de Calidad) y 7778 (SCAAV).

Corte 31-dic-2023: 65 ID's pendientes de iniciar, con un valor total pendiente de $11.786.945.715, con concentración del 87% en los proyectos 7811 (Conservación) y 7804 (Sistemas).

Lo anterior denota que las Gerencias de Proyecto asociadas presentan rezagos en sus requerimientos contractuales de manera oportuna, lo cual derivará en la constitución Reservas Presupuestales, por bienes y servicios que no podrán ser entregados en la vigencia y que dadas las restricciones legales no podrán ser financiados con Vigencias Futuras, generando riesgos legales por el manejo presupuestal de este tipo de contrataciones.

- **Contratos que han presentado baja ejecución financiera y que presentan riesgo de constituirse en pasivos exigibles**

Teniendo en cuenta la información reportada por la Subdirección Financiera – SF, frente a los contratos que presentan saldos de reservas presupuestales por girar y de los cuales se corre el riesgo de constituir pasivos exigibles, se verificó el estado de estos en el aplicativo FOREST de la SDA, de aquellos que presentaban compromisos sin autorización de giro superiores a DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS ($200.000.000) m/cte

Así las cosas, se identificaron los siguientes contratos:

Tabla 33 Contratos con riesgo de configurarse en Pasivos Exigibles

No.	Contrato	Dependencia que tiene la supervisión	Modalidad de Contratación	Compromiso sin autorización de giro reportado por la SF	Saldo por pagar verificado por la OCI
1	20222034	SCAAV	Selec. Abrev. Subasta Inversa	$272.395.988	$13.619.799
2	20222042	SER	Selec. Abrev. Subasta Inversa	$240.899.639	$120.449.820
3	20222007	SER	Licitación pública	$2.802.719.492	$1.395.989.084
4	20222046	SER	Concurso de méritos abierto	$218.808.881	$62.912.812
5	20222036	SCAAV	Selec. Abrev. Subasta inversa	$258.210.000	$89.122.200
6	20222006	DGC	Concurso de méritos abierto	$292.645.271	$242.288.193
7	20222026	SG	Concurso de méritos abierto	$276.531.000	$193.571.700
8	20211771	DGC	Selec. Abrev. Menor Cuantía	$1.553.398.000	$1.553.398.000
TOTAL				**$5.915.608.271**	**$3.671.351.608**

Fuente: Elaboración Propia

Por lo anterior, se puede indicar:

- A la fecha de verificación por parte de la Oficina de Control Interno - OCI, se han efectuado pagos por valor total de DOS MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS ($2.244.256.663) m/cte

- Se observó que, de los ocho (8) contratos que presentaban alerta por la materialización de pasivos exigibles, cinco (5) tienen saldos pendientes por pagar superiores a cien millones de pesos, es decir el 62,5% de los contratos presentan la condición establecida.

- Dos (2) contratos presentan un saldo pendiente por valor de DOS MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL OCHENTA Y CUATRO PESOS (2.949.387.084) m/cte, los cuales están en cabeza de la Subdirección de Ecosistemas y Ruralidad (SER) y la Dirección de Gestión Corporativa.

Lo anterior, teniendo en cuenta el Alto Riesgo que represente la constitución de Pasivos Exigibles conforme a lo establecido en artículo 57 de la Ley 1940 de 2018, el cual indica:

“Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá hacer el pago bajo el concepto de "Pago de Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas".

También procederá la operación prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse constituido oportunamente la reserva presupuestal o la cuenta por pagar en los términos del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El mecanismo previsto en el primer inciso de este artículo también procederá cuando se trate del cumplimiento de una obligación originada en la ley, exigible en vigencias anteriores, aun sin que medie certificado de disponibilidad presupuestal ni el registro presupuestal. Cuando se cumpla alguna de las anteriores condiciones, se podrá atender el gasto de "Pago Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas" a través del rubro presupuestal correspondiente de acuerdo con el detalle del anexo del decreto de liquidación. Al momento de hacerse el registro presupuestal deberá dejarse consignada la expresión "Pago Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas". Copia del acto administrativo que ordena su pago deberá ser remitido a la Contraloría General de la República.” (subrayado fuera de texto).

11. RESUMEN DE HALLAZGOS

34 Resumen de Hallazgos

N°	Título del Hallazgo	Repetitivo	Estado
	Aspectos Operativos del Proceso		
	Contrato SDA-20221996 - Findeter		

N°	Título del Hallazgo	Repetitivo	Estado
1	Estructuración de la cláusula de pagos del contrato, extemporaneidades e Incertidumbre sobre el cumplimiento de Obligaciones Contractuales.	No	Abierto
	Contrato SDA-20222026 – Aitec S.A.S.		
2	Incertidumbre versión definitiva del cronograma de actividades de campo, falta de inclusión sitio de monitoreo Entregable fase 1 y desviaciones metodológicas en la etapa pre – contractual	No	Abierto
	Contrato SDA-20222005 – Aquaviva Gestión e Ingeniería S.A.S.		
3	Ejecución de actividades previas a las labores de campo y su evidencia, extemporaneidades de los entregables e imprecisiones de la información revelada, así como falta de pronunciamiento de la supervisión sobre la subsanación de la causal de suspensión.	No	Abierto
	Contrato SDA-20231524 Aguas de Bogotá S.A. E.S.P.		
4	Debilidades en la identificación del plan de acción de las Áreas de Interés Ambiental – AIA, periodicidad de sesiones del Comité Técnico y seguimiento a compromisos, capacitación e inducción, seguimiento de la Supervisión condiciones Decreto Distrital 332 del 29 de diciembre de 2020.	No	Abierto
	Contrato SDA-20221952 Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar		
5	Justificación en Estudios Previos Sobre la exigibilidad de Garantías, Cambios en el alcance del objetivo del contrato sin análisis previo y debilidades en la Supervisión del Contrato.	No	Abierto
	Contrato SDA-20230446 Macroproyectos S.A.S.		
6	Debilidad en el cumplimiento de las obligaciones por parte del contratista y frente al seguimiento que se debe efectuar por parte del supervisor.	No	Abierto
	Contrato SDA-20231627 Compensar		
7	Debilidades en la estructuración del proceso contractual y en el seguimiento que debe efectuar la supervisión del contrato.	No	Abierto
	Contrato 20231661 ADA S.A.S	No	Abierto

N°	Título del Hallazgo	Repetitivo	Estado
8	Brechas entre programación de pagos y entregables del contrato		
	Contrato SDA-20221977 – Consorcio Parque SDA		
9	Posibilidad de sobrecostos e incumplimientos contractuales debido a las medidas preventivas impuestas por la Corporación Autónoma Regional – CAR y Ministerio de Ambiente.	No	Abierto
10	**Situaciones Transversales**	No	Abierto

12. NOTAS:

1. La naturaleza de la labor de auditoría interna ejecutada por la Oficina de Control Interno, al estar supeditada al cumplimiento del Plan Anual de Auditoría, se encuentra limitada por restricciones de tiempo, recursos y alcance, razón por la que procedimientos más detallados podrían develar asuntos no abordados en la ejecución de esta actividad.

2. Esta auditoría fue realizada con base en el análisis de diferentes muestras aleatorias seleccionados por el auditor a cargo de la realización del trabajo. Una consecuencia de esto es la presencia del riesgo de muestreo, es decir, el riesgo de que la conclusión basada en la muestra analizada no coincida con la conclusión a que se habría llegado en caso de haber examinado todos los elementos que componen la población.

3. La evidencia recopilada para propósitos de la evaluación efectuada versa en información suministrada por el personal y/o colaboradores pertenecientes al proceso o actividad auditada, a través de solicitudes y consultas realizadas por la Oficina de Control Interno. Nuestro alcance no pretende corroborar la precisión de la información y su origen.

--

Bogotá D.C., 22 de diciembre de 2023

NORMA LUCÍA ÁVILA QUINTERO

Jefe de Oficina de Control Interno

Elaboró: Carlos Eduardo Buitrago Cano - Contratista
Revisó: Viviana Marcela Marín Olmos - Contratista