



# Informe Final de Actuación Especial de Fiscalización

Código de Auditoría No. 63

06 de septiembre de 2024





## INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE – SDA

*EVALUAR LA GESTIÓN FISCAL REALIZADA EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS SUSCRITOS CON PARQUE SDA (SERRANÍA DEL ZUQUE) Y ALIANZA BIOCUENCA. FASES PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y POSTCONTRACTUAL. VIGENCIAS 2022 Y 2023.*

CÓDIGO DE AUDITORÍA No. 63

Período auditado vigencias 2022 y 2023

PAD 2024

DIRECCIÓN SECTORIAL HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá, D.C., septiembre de 2024



*Julián Mauricio Ruiz Rodríguez*

Contralor de Bogotá, D.C.

*Javier Tomas Reyes Bustamante*

Contralor Auxiliar

*Marvin Mejía Mayoral*

Director Sectorial de Hábitat y Ambiente

*Fabiola Alexandra Mosquera Murcia*

Subdirectora de Fiscalización Ambiente

*Carlos Arturo Duarte Cuadros*

Asesor

*Diego Felipe Torres Cárdenas*

Asesor

**Equipo de Auditoría:**

|                               |                                      |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| Paula Marcela Castro Rendón   | Gerente 039-01                       |
| Alfonso Pedraza Pinzón        | Profesional Especializado 222-07     |
| Alexander Chinome Soto        | Profesional Especializado 222-07     |
| Eunice Giraldo Carmona        | Profesional Especializado 222-05 (E) |
| Everardo Mora Poveda          | Profesional Universitario 219-03     |
| María Tatiana Salinas Sánchez | Profesional Universitario 219-03     |
| Andrés Sánchez Castiblanco    | Profesional Universitario 219-03 (E) |
| Leonardo Beltrán Rivera       | Profesional Universitario 219-01     |
| Nayarit Sulbarán Castillo     | Contratista                          |
| Katherine Melo Hernández      | Contratista                          |
| Jaime Andrés Puerto Rojas     | Contratista                          |

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. CARTA DE CONCLUSIONES .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 6  |
| 2. HECHOS RELEVANTES.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 10 |
| 3. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 10 |
| 3.1. OBJETIVO GENERAL .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 10 |
| 3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 11 |
| 4. FUENTES DE CRITERIO.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 12 |
| 5. ALCANCE Y MUESTRA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 13 |
| 6. LIMITACIONES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 15 |
| 7. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 16 |
| 7.1. CONTROL FISCAL INTERNO .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 16 |
| 7.1.1. Inexistencia o Diseño inadecuado del Control .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 18 |
| 7.1.2. Inefectividad de los Controles.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 18 |
| 7.2. GASTO PÚBLICO – GESTIÓN CONTRACTUAL .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 21 |
| 7.2.1 Implementación de la Fase I del Plan Estratégico y sus Componentes en la Serranía El Zuque.....                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 21 |
| 7.2.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$6.311.100.231 m/cte., y presunta incidencia disciplinaria, por la intervención que adelanta la SDA en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, D.C. - Serranía El Zuque, ocasionando afectación y deterioro al ecosistema por la ejecución de obras improcedentes frente a la respectiva normativa. .... | 31 |
| 7.2.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$655.256.220 m/cte., y presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en la aprobación de ítems del Plan de Inversión del Anticipo. ....                                                                                                                                                                            | 62 |
| 7.2.1.3. Observación Desvirtuada. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en los controles frente al cumplimiento de las reglas que rigen el proceso licitatorio, específicamente en lo relacionado con el “valor de contrato vs valor ofertado por el proponente seleccionado”. ....                                                                  | 71 |
| 7.2.1.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la inadecuada gestión de la SDA frente a la implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, surtida a través del Contrato de Obra SDA-20221977 y el Contrato de Consultoría 20222006. ....                                                                               | 71 |
| 7.2.2. Implementación de Proyectos de Pago por Servicios Ambientales – PSA para la Conservación de Áreas Ambientalmente Estratégicas para el Suministro de Agua de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca – Convenio de Asociación con la Fundación Alianza Biocuenca. ....                                                                                                                    | 94 |
| 7.2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no estructurar un sistema seguro de protección frente al valor del aporte de la SDA, que se encuentra girado en                                                                                                                                                                                                      |    |



*su totalidad a la Fundación Alianza Biocuenca en el marco del Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019, para el desarrollo del mismo. .... 96*

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 7.3. DIMENSIÓN DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE – ODS .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 103 |
| 7.4. PLAN DE MEJORAMIENTO .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 104 |
| 8. OTROS RESULTADOS.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 106 |
| 8.1. SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 106 |
| 8.2. DENUNCIAS FISCALES.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 106 |
| 8.2.1. AZ 87-24. Oficio recibido en el Centro de Atención al Ciudadano con radicado 1- 2024-13402 de 29 de mayo de 2024, por la asociación ambiental HICHA UAIA, relacionado con el Contrato 1977-2022. ....                                                                                                                                                                                                              | 106 |
| 8.2.2. DPC 512-24, Radicado 1-2024-06311 del 12 de marzo de 2024, presentado por el representante a la cámara Carlos Alberto Carrero Marín, relacionado con el contrato 1977-2022.....                                                                                                                                                                                                                                    | 107 |
| 8.2.3. Petición interpuesta en forma verbal ante la Contraloría de Bogotá, D.C. el 11-04-2024 – concejal José del Carmen Cuesta Novoa, trasladada a la Subdirección de Fiscalización Ambiente con el radicado 3-2024-09253 del 12-04-2024, previa remisión que se había surtido por parte de la Dirección de Hábitat y Ambiente a la Dirección de Apoyo al Despacho mediante el radicado 3-2024-09218 del 12-04-2024..... | 107 |
| 8.3 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL.....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 107 |
| 9. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 108 |



## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

**ADRIANA SOTO CARREÑO**

Secretaria de Ambiente de Bogotá, D.C.

Despacho

Secretaría Distrital de Ambiente - SDA

Avenida Caracas N° 54 - 38

Código Postal: 110231324

Bogotá, D.C.

**Asunto:** Carta de Conclusiones

**Ref.:** Actuación Especial de Fiscalización, Código 63, PAD 2024, vigencias 2022 y 2023.

Respetada Doctora:

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, subrogados por los artículos 1° y 4° del Acto Legislativo N° 04 del 18-09-2019, respectivamente; el Decreto Ley 1421 de 1993, el Decreto Ley N° 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, y en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2024, practicó Actuación Especial de Fiscalización a la gestión fiscal realizada en la ejecución de los contratos suscritos con parque SDA (Serranía del Zuque) y Alianza Biocuenca, a la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, vigencias 2022 y 2023, acorde con los criterios evaluados.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por este ente de control.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C, consiste en la producción de un informe que contenga conclusión y concepto sobre el cumplimiento de las

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321  
PBX: 3358888



disposiciones aplicables a la gestión fiscal realizada en la ejecución de los contratos suscritos con parque SDA (Serranía del Zuque) y Alianza Biocuenca.

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

La actuación especial incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Los estudios, análisis y conclusiones están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá, D.C.

### **CONCEPTO DEL ASUNTO EVALUADO**

Como resultado de la actuación especial de fiscalización adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que el asunto evaluado, no cumple frente a los criterios aplicables en la administración, gasto e inversión del erario distrital, especialmente en relación con la gestión fiscal realizada para la implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, que se desarrolla a través del Contrato de Obra SDA-20221977 y la respectiva interventoría.

Las circunstancias que se evidenciaron, dieron origen a los hallazgos formulados en el presente informe.

### **CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON EL ASUNTO AUDITADO.**

Corresponde a la Contraloría de Bogotá, D.C., conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de control fiscal interno para asegurar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal<sup>1</sup>.

De conformidad con la respectiva Matriz de Riesgos y Controles configurada para la presente auditoría, el control fiscal interno especialmente relacionado con la gestión fiscal realizada para la implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, que se desarrolla a través del Contrato de Obra SDA-20221977 y la respectiva interventoría, implementado en la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 85,02% valorándose como adecuado.

Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 48,33% que lo valora como inefectivo; calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, no garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, no permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 56,26% valorado con deficiencias, teniendo en cuenta lo establecido en los hallazgos formulados.

## **PRESENTACIÓN DEL PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la

---

<sup>1</sup> Numeral 6 del Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia, subrogado por el artículo 2° del Acto Legislativo N° 04 del 18-09-2019.





gestión fiscal.

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal -SIVICOF- dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación del informe final (según el Capítulo III del artículo primero de la Resolución Reglamentaria N° 036 del 28 de diciembre de 2023 de este organismo de control), en la forma, términos y con el contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes (marco normativo vigente y procedimiento sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá, D.C.).

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

El anexo a la presente carta de conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados en desarrollo de la actuación especial de fiscalización efectuada.

Cordialmente,

Director Sector Hábitat y Ambiente

Copia: Oficina Control Interno SDA

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | PROYECTÓ                                                                                                                                                                                                                       |           | REVISÓ                                                                                                                                                                                                                |           | APROBÓ                                                                                                                                                                                                          |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Firma y Fecha                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                             | 06-Sep-24 |                                                                                                                                    | 06-Sep-24 |                                                                                                                            | 06-Sep-24 |
| Nombre<br>E-Mail<br>Cargo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Paula Marcela Castro Rendón<br><a href="mailto:pmcastro@contraloriabogota.gov.co">pmcastro@contraloriabogota.gov.co</a><br>Gerente 039-01 - Subdirección de Fiscalización Ambiente - Dirección Sectorial de Hábitat y Ambiente |           | Fabiola Alexandra Mosquera Murcia<br><a href="mailto:fmosquera@contraloriabogota.gov.co">fmosquera@contraloriabogota.gov.co</a><br>Subdirectora de Fiscalización Ambiente - Dirección Sectorial de Hábitat y Ambiente |           | Marvin Mejía Mayoral<br><a href="mailto:mmejia@contraloriabogota.gov.co">mmejia@contraloriabogota.gov.co</a><br>Director Sector de Fiscalización Hábitat y Ambiente - Dirección Sectorial de Hábitat y Ambiente |           |
| En cumplimiento a la política cero papel y los objetivos ODS, componente ambiental, este documento contiene firmas escaneadas/digitalizadas, suministradas por los firmantes y son válidas para todos los efectos legales de acuerdo a lo señalado en la Ley 527 de 1999. Para confirmar y/o verificar la información contenida en este documento, puede comunicarse con los correos registrados, al pie del nombre del firmante. |                                                                                                                                                                                                                                |           |                                                                                                                                                                                                                       |           |                                                                                                                                                                                                                 |           |

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

## **2. HECHOS RELEVANTES**

La implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, así como la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca en zonas de influencia del páramo de Chingaza y el embalse de Tominé, son temas de especial relevancia para el Distrito Capital, para lo cual se ha celebrado por parte de la SDA una contratación significativa, que aunado a derechos de petición relacionados con el asunto, han dado origen a la presente actuación especial de fiscalización.

## **3. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

### **3.1. OBJETIVO GENERAL**

Evaluar la gestión fiscal realizada en desarrollo del Contrato de Obra SDA-20221977 suscrito por la SDA con el Consorcio Parque SDA, en el marco de la implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, así como la correspondiente interventoría.

Igualmente, evaluar la gestión fiscal surtida por la SDA, en lo que va ejecutado, en el marco del Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019 suscrito por la SDA y el Departamento de Cundinamarca, con la Fundación Alianza Biocuenca, para la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el departamento de Cundinamarca en zonas de influencia del páramo de Chingaza y el embalse de Tominé.

El contexto temporal previsto para los precitados casos, son las vigencias 2022 y 2023, sin perjuicio de la verificación que con ocasión de la evaluación sea necesaria extender a otros períodos, abordando las fases precontractual, contractual y poscontractual (si esta hubiere tenido lugar), con el propósito de examinar si los

recursos económicos, físicos, humanos y tecnológicos, entre otros, puestos a disposición del gestor fiscal para los mencionados propósitos, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz y económica, frente a las necesidades estatales que se pretende atender a través de la referida contratación.

### 3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.2.1 Evaluar la ejecución de los recursos correspondientes a la referida contratación suscrita para la implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, así como los gestionados para la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y Cundinamarca.

3.2.2 Determinar si la gestión contractual se realizó bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía, y los propios de la contratación administrativa, en el marco del asunto a auditar.

3.2.3 Examinar en las diferentes etapas del proceso contractual, el cumplimiento de las normas y requisitos para la formalización, ejecución y liquidación del contrato si esta ha tenido lugar, dentro del contexto del asunto a auditar.

3.2.4 Verificar que los productos y servicios recibidos cumplan con las especificaciones definidas, se encuentren en funcionamiento y hayan contribuido al fin para el cual fueron adquiridos, en el marco del asunto a auditar.

3.2.5 Verificar el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el ejercicio contractual, dentro del contexto del asunto a auditar.

3.2.6 Verificar que las actuaciones desplegadas por el sujeto de vigilancia y control fiscal en el marco del asunto a auditar, se hayan realizado de conformidad con las fuentes de criterio, focalizadas fundamentalmente en la Ley 80 de 1993; la Ley 1150



de 2007; el Decreto Nacional 1082 de 2015; los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; el artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los artículos 3º y 4º de la Ley 489 de 1998.

#### **4. FUENTES DE CRITERIO**

El criterio fundamental de la auditoría es que la gestión de la SDA frente a implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, así como la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, se haya realizado según el marco funcional que le corresponde desarrollar a la entidad, así como con estricta sujeción a la normativa que regula los ámbitos de actuación correspondientes.

Además, en relación también con el criterio, se incorpora el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, armonizado especialmente con el control interno en las entidades, con el ejercicio de la función administrativa, la estructura, principios, la organización y funcionamiento de la Administración Pública, para el adecuado desarrollo de la gestión contractual en un ámbito del ‘deber ser’, para lograr el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con la entidad auditada en la consecución de esos fines, lo cual también se hace extensivo a modalidades especiales de contratación con régimen especial, que igualmente deben observar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal.

La fuente del precitado marco de criterio, se focaliza fundamentalmente en la Ley 80 de 1993; la Ley 1150 de 2007; el Decreto Nacional 1082 de 2015; los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; el artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los artículos 3º y 4º de la Ley 489 de 1998; el artículo 96 de la Ley 489 de 1998; el Decreto Autónomo Constitucional 92 de 2017; además de tener en cuenta normas especiales que aun cuando no son específicas del trámite contractual, se relacionan con especiales



aspectos de la temática materia de análisis, como el Decreto Ley 870 de 2017; el Decreto Nacional 1076 de 2015; el Decreto Nacional 1007 de 2018; la Ley 99 de 1993.

Esas normas se señalan a título enunciativo, sin perjuicio de todas las demás disposiciones generales y especiales propias del ejercicio de la función pública, que se aplican según la dinámica de las actividades.

## **5. ALCANCE Y MUESTRA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

El marco o límite de la auditoría se establece a partir del conocimiento del referido asunto a evaluar, circunscrito al subproceso de gestión contractual que a su vez se enmarca en el proceso de gasto público, en observancia del procedimiento establecido para adelantar la actuación especial de fiscalización.

El alcance entonces se enfoca en establecer si la gestión realizada por la SDA para la implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, se ha ajustado a la normativa correspondiente, para lo cual es importante considerar que la obra ha sido materia de suspensiones y de trámites de análisis por otras entidades para establecer si el proyecto tenía la viabilidad correspondiente para desarrollarlo.

Además se pretende verificar si la gestión realizada por la SDA frente a la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, se ha ajustado a la normativa correspondiente, teniendo en consideración la naturaleza del convenio suscrito para esos efectos, así como la duración prevista del mismo, que en principio se extiende hasta el año 2025.

En esos precitados aspectos se extiende el alcance de la auditoría y se configura el límite de la misma, frente a los respectivos criterios de evaluación atrás expuestos, que comprenden la correspondiente complejidad, oportunidad, especialidad, relevancia [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321  
PBX: 3358888

y el riesgo, con la determinación de los criterios que se cubren en el marco de la presente auditoría, expresados fundamentalmente en que la gestión de la SDA frente a implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, así como la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, se haya realizado según el marco funcional que le corresponde desarrollar a la entidad, así como con estricta sujeción a la normativa que regula los ámbitos de actuación correspondientes, en armonía con aquella que regula la contratación para tales efectos.

En relación con la muestra de auditoría, se tiene que la misma se estructuró con tres (3) procesos contractuales, por valor de \$15.198.925.016 m/cte., que corresponde al 100% del monto total de la contratación suscrita por el sujeto de vigilancia y control fiscal, para la implementación de la Fase I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, y para la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, en razón además al enfoque de riesgo, como criterio sustancial para el ejercicio auditor.

### **Cuadro 1. Muestra Evaluación Proceso Gasto Público - Subproceso Gestión Contractual**

Valores en pesos

| No. del contrato                                    | No. Proyecto Inversión | Tipología de Contrato | Objeto                                                                                                                                                                                                      | Valor en pesos |
|-----------------------------------------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| SDA-20221977<br>Proceso en SECOP II: SDA-LP-03-2022 | 7769                   | Contrato de Obra      | 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. | 10.920.937.000 |
| SDA-20222006<br>Proceso en SECOP II: SDA-           | 7769                   | Contrato de Consultor | Contratar la interventoría para la implementación de la Fase I del plan estratégico y sus componentes en la                                                                                                 | 1.116.089.016  |

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321  
PBX: 3358888

| No. del contrato                                       | No. Proyecto Inversión | Tipología de Contrato  | Objeto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Valor en pesos |
|--------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| CMA-004-2022                                           |                        | ía                     | Serranía el Zuque, ubicada en la zona prioritaria circuito el zuque – corinto en los cerros orientales de Bogotá D.C                                                                                                                                                                                                                    |                |
| SDA-20222019<br>Proceso en SECOP I: SA-CDCASO-243-2022 | 7780                   | Convenio de Asociación | Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el departamento de Cundinamarca en zonas influencia del páramo de Chingaza y el embalse de Tominé. | 3.161.899.000  |

Fuente: SIVICOF. SECOP.

## 6. LIMITACIONES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

En el desarrollo de la labor realizada no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance de la auditoría.

Con todo, es importante señalar que el informe de auditoría se expide sin perjuicio de situaciones específicas que frente a determinadas configuraciones y actividades desplegadas por la SDA en el marco de las vigencias auditadas, puedan en el futuro identificarse, en desarrollo de la permanente vigilancia y control que lleva a cabo la Contraloría de Bogotá, D.C.

## **7. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO**

### **7.1. CONTROL FISCAL INTERNO**

Se analizó la calidad del Sistema de Control Fiscal Interno relativo al asunto evaluado, para conceptuar sobre el nivel de confianza determinando si es eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos.

Se tomó como insumo y referencia: el mapa de procesos, procedimientos, actividades, puntos de control; mapa de riesgos y controles; informes de control interno, procesos o dependencias involucradas; plan de mejoramiento y manual de funciones relacionados con el asunto.

Para efectos de la muestra, se contemplaron como elementos constitutivos del correspondiente universo, las causas de riesgo, el efecto y el diseño de control, de conformidad con la respectiva 'matriz de riesgos y controles' estructurada para la presente auditoría.

En relación con los criterios de selección, se tuvo en cuenta el conjunto de los puntos de control relacionados con el manejo de recursos o bienes del Estado, el conocimiento de los procesos, procedimientos, dependencias involucradas, actividades, el formato de entendimiento correspondiente a la SDA, con fundamento en la matriz de riesgos y controles configurada para el desarrollo del presente ejercicio auditor.

Dentro de las principales conclusiones obtenidas en la identificación de riesgos de auditoría y de fraude, se tiene que se establecieron seis causales de riesgo con una valoración del riesgo inherente final como 'crítico', pero con la evaluación del diseño de los controles con calificación 'adecuado'.



Con todo, la muestra relacionada con este aspecto enseguida descrita, se configuró sin perjuicio de la transversalidad que el control fiscal interno comporta en las distintas actividades institucionales, y que permiten su examen permanente en el marco de evaluación de la gestión, al margen de aspectos que no se establezcan expresamente dentro de la muestra, precisamente por la naturaleza correspondiente al control fiscal interno.

**Cuadro 2. Muestra evaluación del control fiscal interno**

| Proceso       | Subproceso          | Etapas, criterios o actividades | Afirmación                                                                                                                                                                                                 | Riesgo Identificado                                                                                                                                        |
|---------------|---------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gasto Público | Gestión Contractual | Precontractual                  | 6. Estudios previos o de factibilidad deficientes.                                                                                                                                                         | 8. Inoportunidad y/o sobrecostos en la ejecución de los contratos                                                                                          |
| Gasto Público | Gestión Contractual | Precontractual                  | 4. Gestión inadecuada en el trámite de permisos ambientales o en la utilización de los mismos                                                                                                              | 4. Inoportunidad y/o sobrecostos en la ejecución de los contratos                                                                                          |
| Gasto Público | Gestión Contractual | Precontractual                  | 25. Deficiencias en la planeación de las actividades previas para la ejecución del contrato como (predios, equipos, edificaciones, permisos y licencias) para el cumplimiento del cronograma de ejecución. | 40. Retrasos en la ejecución del contrato - Prórrogas                                                                                                      |
| Gasto Público | Gestión Contractual | Precontractual                  | 15. Selección de proveedores que no cumplen con los requisitos establecidos.                                                                                                                               | 23. Selección de un contratista que no está en capacidad de cumplir con el objeto del contrato.                                                            |
| Gasto Público | Gestión Contractual | Contractual                     | 12. Modificaciones contractuales que afectan el objeto contractual y sus condiciones.                                                                                                                      | 65. Sobrecostos                                                                                                                                            |
| Gasto Público | Gestión Contractual | Contractual                     | 9. La supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente mediante los procedimientos establecidos o los determinados en la norma.                                                                      | 59. Incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista que afecte grave y directamente la ejecución del contrato llevándolo hasta su paralización. |

Fuente: PVCGF-15-11 Versión: 2.0 Matriz de Riesgos y Controles – Actuación Especial de Fiscalización a la SDA, PAD 2024, Código 63 - Consolidado Equipo Auditor.

#### 7.1.1. Inexistencia o Diseño inadecuado del Control

En el marco de la calificación del diseño de control correspondiente a la presente auditoría, no se establecieron diseños de control calificados como inexistentes o inadecuados.

#### 7.1.2. Inefectividad de los Controles

Resultado del análisis a la efectividad de los controles, se identificaron los siguientes casos con calificación 'Inefectivo', en tanto que no se presentaron 'Parcialmente Efectivos'.

**Cuadro 3. Relación de Controles inefectivos del asunto a auditar**

| Proceso/Etapa o Criterio | Procedimiento y/o Actividad | Afirmación                                                                                                                                                                                                 | Riesgo Identificado                                               | Descripción del control evaluado                                                                                                                                                                                                                                                  | Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración) | Numeral del Hallazgo determinado            |
|--------------------------|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Gasto Público            | Precontractual              | 6. Estudios previos o de factibilidad deficientes.                                                                                                                                                         | 8. Inoportunidad y/o sobrecostos en la ejecución de los contratos | La entidad cuenta con un Manual de Contratación, de conformidad con la normativa que regula el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Igualmente opera un mapa de riesgos, en armonía con los procedimientos institucionales establecidos para el efecto. | Inefectivo                                                           | 7.2.1.1;<br>7.2.1.2;<br>7.2.1.4;<br>7.2.2.1 |
| Gasto Público            | Precontractual              | 4. Gestión inadecuada en el trámite de permisos ambientales o en la utilización de los mismos                                                                                                              | 4. Inoportunidad y/o sobrecostos en la ejecución de los contratos | La entidad cuenta con un Manual de Contratación, de conformidad con la normativa que regula el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Igualmente opera un mapa de riesgos, en armonía con los procedimientos institucionales establecidos para el efecto. | Inefectivo                                                           | 7.2.1.1;<br>7.2.1.4                         |
| Gasto Público            | Precontractual              | 25. Deficiencias en la planeación de las actividades previas para la ejecución del contrato como (predios, equipos, edificaciones, permisos y licencias) para el cumplimiento del cronograma de ejecución. | 40. Retrasos en la ejecución del contrato - Prórrogas             | La entidad cuenta con un Manual de Contratación, de conformidad con la normativa que regula el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Igualmente opera un mapa de riesgos, en armonía con los procedimientos institucionales establecidos para el efecto. | Inefectivo                                                           | 7.2.1.1;<br>7.2.1.2;<br>7.2.1.4;<br>7.2.2.1 |

| Proceso/Etapa o Criterio | Procedimiento y/o Actividad | Afirmación                                                                                                                            | Riesgo Identificado                                                                                                                                        | Descripción del control evaluado                                                                                                                                                                                                                                                  | Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración) | Numeral del Hallazgo determinado            |
|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Gasto Público            | Contractual                 | 9. La supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente mediante los procedimientos establecidos o los determinados en la norma. | 59. Incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista que afecte grave y directamente la ejecución del contrato llevándolo hasta su paralización. | La entidad cuenta con un Manual de Contratación, de conformidad con la normativa que regula el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Igualmente opera un mapa de riesgos, en armonía con los procedimientos institucionales establecidos para el efecto. | Inefectivo                                                           | 7.2.1.1;<br>7.2.1.2;<br>7.2.1.4;<br>7.2.2.1 |

Fuente: PVCGF-15-11 Versión: 2.0 Matriz de Riesgos y Controles – Actuación Especial de Fiscalización a la SDA, PAD 2024, Código 63 -

Consolidado Equipo Auditor.

## 7.2. GASTO PÚBLICO – GESTIÓN CONTRACTUAL

Teniendo en cuenta que la gestión del gasto público se focaliza para el presente ejercicio en la ejecución contractual de la entidad frente al tema materia de auditoría, el objetivo para este subproceso ha sido evaluar la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA en la contratación pública, con el propósito de establecer si esta se realizó cumpliendo los principios de la gestión fiscal fundamentalmente en relación con la implementación de la Fase I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, así como respecto de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca en zonas de influencia del páramo de Chingaza y el embalse de Tominé.

7.2.1 Implementación de la Fase I del Plan Estratégico y sus Componentes en la Serranía El Zuque.

El 29 de noviembre de 2022 se suscribió el contrato de obra No. SDA-20221977 entre Bogotá D.C. Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y el Consorcio Parque SDA, con el siguiente 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”*.

El contrato ha sido tramitado y publicado en el SECOP II, identificado con el número de proceso SDA-LP-03-2022.

El valor pactado fue de Diez Mil Novecientos Veinte Millones Novecientos Treinta y Siete Mil pesos (\$10.920.937.000) m/cte., incluido AIU a precios unitarios, por un término inicial de 12 meses contados a partir de la suscripción de la respectiva acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización del Contrato.

Así mismo, el 20-12-2022 se suscribió el Contrato de Consultoría 20222006 con la empresa Consorcio Intecoparque 22, con el siguiente 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.”* El valor pactado fue de Mil Ciento Dieciséis Millones Ochenta y Nueve Mil Dieciséis pesos (\$1.116.089.016), con un proceso publicado en el SECOP II con el número SDA-CMA-004-2022.

El Contrato de Obra SDA-20221977 tuvo una cesión de derechos económicos de Saín Espinosa Murcia con el 55% a Summa Proyectos de Ingeniería S.A.S., el 24 de octubre de 2023. También ha sido objeto de modificación, prórroga, aclaración y de varias suspensiones.

Modificación:

Modificación al literal el numeral 3 de la cláusula octava. – obligaciones específicas: e) frente al diseño y Modificación al numeral 2.1 plazo del anexo técnico a – generalidades.

Prórroga:

Prorrogar el plazo del Contrato de Obra No. SDA-20221977 en cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al vencimiento del plazo inicialmente pactado, esto es del 21 de diciembre de 2023 hasta el 20 de abril de 2024.

Aclaración:

Aclaración del literal c) aprobación de precios nuevos del contrato, de la cláusula octava. – obligaciones específicas.

Suspensiones:

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 22 de 108

1. Según la Cláusula Vigésima Segunda (sic) - Caso Fortuito y Fuerza Mayor, establecida en el Contrato de Obra No. SDA-20221977, se suspende temporalmente el Contrato de Obra SDA-20221977, por un período de quince (15) días a partir del 29 de septiembre de 2023, hasta el 13 de octubre de 2023, en donde se ordenó la suspensión de todas las actividades de obra, con el fin de acatar la orden impartida por el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible.

2. Según la Cláusula Vigésima Segunda (sic) - Caso Fortuito y Fuerza Mayor, establecida en el Contrato de Obra No. SDA-20221977, se prorroga la suspensión del Contrato de Obra SDA-20221977, por un período de quince (15) días contados a partir del 14 de octubre de 2023 hasta el 28 de octubre de 2023.

3. Suspender el Contrato de Obra SDA-20221977, por un período de tres (3) meses a partir del primero (1) de diciembre de 2023, hasta el veintinueve (29) de febrero de 2024, ya que se requiere a la Secretaría Distrital de Ambiente para que en un término de un (1) mes allegue información relacionada con la obra.

4. Suspender el Contrato de Obra SDA-20221977, por un período de dos (02) meses a partir del primero (01) de marzo de 2024, hasta el treinta (30) de abril de 2024 por requerimientos solicitados a la SDA frente a la obra.

5. Suspensión en un período de dos (2) meses contados a partir del primero (1) de mayo de 2024 hasta el treinta (30) de junio de 2024, por requerimientos solicitados a la SDA frente a la obra.

En su momento, la antigua cantera El Zuque y la planta de asfalto en el sur de Bogotá fueron explotadas por la Secretaría de Obras Públicas, para extraer material granular y ejecutar las obras de la ciudad, ocasionando erosión y pérdida del ecosistema.



A pesar de esos impactos en el área de la Serranía El Zuque, actualmente hace parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá- RFPBOB, según la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), por medio del cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las delimitantes para el ordenamiento y manejo de los Cerros Orientales de Bogotá. La recuperación y restauración ambiental están a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente SDA, según el Plan de Ordenamiento Territorial 2022-2035, en donde se categoriza como estructura ecológica principal vigente y parque ecológico distrital de montaña.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, en virtud de las competencias asignadas a través del Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente 1076 de 2015, es administradora de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

La Serranía El Zuque tiene un área 172,77 hectáreas (ha), de las cuales 170 son rurales y 2,7 áreas urbanas.

Actualmente conforman los Cerros Orientales la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y la Franja de Adecuación, la primera con 13.224 hectáreas y la franja con 973 hectáreas, producto de la Resolución 463 de 2005 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS, y ratificado por fallo del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2013, dentro de la acción popular 250002325000200500662.

A partir de lo anterior el MADS emitió la Resolución 1766 de 2016 para la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, por medio de la cual se adopta el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se adoptan otras determinaciones.



La SDA a través del Proyecto 7769 se orienta a la Implementación de intervenciones para la restauración y mantenimiento de áreas de la Estructura Ecológica Principal, Cerros Orientales y otras áreas de Interés Ambiental de Bogotá.

Según la SDA, el proyecto corresponde a una obra de infraestructura, que se está desarrollando para la educación ambiental, recreación pasiva y el disfrute de la ciudadanía, y contempla obras constructivas ubicadas en la antigua área de cantera de explotación minera a cielo abierto.

En el Oficio 2019EE194270 con radicación en la CAR 20191141313 del 28 de agosto de 2019, la Secretaría Distrital de Ambiente solicitó el concepto de viabilidad para el desarrollo del proyecto *“ESTUDIOS Y DISEÑOS PARA EL PLAN ESTRATÉGICO Y SUS COMPONENTES EN LA SERRANÍA EL ZUQUE, UBICADA EN LA ZONA PRIORITARIA CIRCUITO EL ZUQUE – CORINTO EN LOS CERROS ORIENTALES.”*

Con el Informe Técnico DGOAT No. 08 del 7 de enero de 2020, emitido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, se evaluó y otorgó la autorización a la Secretaría Distrital de Ambiente para ejecutar el proyecto, condicionándolo a lo estipulado en dicho informe y lo establecido en la normatividad ambiental.

Así mismo, dentro del informe Técnico DGOAT No. 08 de 2020, se especificó que se deberían comenzar primero las obras de estabilización de taludes, es decir que se debían ejecutar las obras necesarias para mitigar el riesgo de caída de roca, antes de la instalación de la infraestructura prevista para el proyecto.

A lo largo de la ejecución del proyecto 2022-2023 se ha formulado un número importante de quejas ambientales por parte de la comunidad, líderes sociales, concejales y asociaciones ambientales, que consideran improcedente el proceso

constructivo y las posibles afectaciones ambientales a la Serranía El Zuque frente a lo dispuesto en la normativa ambiental.

El 26 de julio de 2023, la CAR en ejercicio de sus funciones de seguimiento y control realizó una visita a las obras adelantadas en el Parque Distrital Ecológico de Montaña Serranía El Zuque. En esa visita, la Corporación estableció que las estructuras construidas para la zona de administración endurecidas excedían los metros cuadrados autorizados de conformidad con la viabilidad otorgada en el Informe Técnico DGOAT No. 08 de 7 de enero del 2020.

Las zonas endurecidas se ubican sobre la antigua placa de la cantera, lo que se confirmó en la mencionada visita de la CAR con el cruce de las coordenadas tomadas en campo. Cada una de las zonas endurecidas (placas en concreto), se compararon con las incluidas en el Informe Técnico DGOAT No. 08 de 7 de enero del 2020, de modo que las construidas o en ejecución sobrepasaban lo permitido.

En la misma visita, la CAR afirmó que las áreas de las estructuras aprobadas para la zona administrativa no corresponden a las encontradas en campo (placas de concreto). La Corporación determinó que aun cuando se disminuyó el número de unidades de algunas estructuras, se aumentó el área ocupada por cada una de ellas, generando una diferencia de 250.19 m<sup>2</sup> respecto a lo aprobado.

Con la resolución DRBC No. 01237000230 del 31 de julio de 2023, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, se legalizó la medida preventiva impuesta en flagrancia consistente en la suspensión de las obras y actividades adelantadas en la zona.

En consecuencia, de lo anterior, se dio apertura al expediente sancionatorio N° 101401, que se encuentra en curso, aún sin definición.

El 18 de agosto de 2023, el equipo técnico jurídico de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, realizó visita de campo a la Serranía El Zuque, ubicada en la ciudad de Bogotá D.C., al interior de la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá, específicamente a las obras que se adelantan, en virtud de la cual se impuso también medida preventiva en flagrancia, y se ordenó la suspensión de todo tipo de actividades en el predio, que generen cambio del uso del suelo y que vayan en contravía de los objetivos de la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá.

Recientemente la CAR, mediante la Resolución DRBC No. 01247000092 del 26 de junio de 2024 decidió una solicitud de revocatoria directa que había presentado la SDA frente a la medida preventiva de la cual fue objeto, concediendo a la Secretaría Distrital de Ambiente un término de 30 días para allegar los requisitos allí establecidos que reiteraban anteriores informes técnicos, lo que para la Corporación corresponde a distintos escenarios de incumplimiento que han motivado la apertura de un proceso sancionatorio que se encuentra en trámite.

En desarrollo de la auditoría se identificó que la intervención realizada por la SDA en la Serranía El Zuque, a través de la ejecución del Contrato de Obra SDA-20221977 suscrito con el Consorcio Parque SDA, no se estaría realizando con estricto cumplimiento de los condicionamientos que la Corporación Autónoma Regional - CAR, como autoridad ambiental estableció en el informe Técnico DGOAT N° 08 de 7 de enero del 2020.

La SDA desde diciembre de 2022 realiza una intervención en La Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá (RFPOB), ubicada en el Páramo Cruz Verde, como lo describió el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en visita realizada el día 18 de agosto 2023, en la página 35 de la Resolución 951 del 19 de septiembre de 2023, donde señaló lo siguiente: “*Una vez verificadas*

*cartográficamente las coordenadas recopiladas en campo, se encuentra que todas las obras se traslapan completamente con la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental y que de igual manera se traslapan a su vez con el Páramo Cruz-Verde, como se presenta en el mapa No. 2. De igual manera, se pudo constatar que las obras se localizan en la zona de preservación de acuerdo con la zonificación de la Reserva, adoptada mediante la Resolución 1766 del 27 de octubre de 2016”.*

En el informe técnico de la CAR denominado DGOAT No. 8 del 7 de enero 2020, se especificó que en primer lugar se deben realizar las obras de estabilización de taludes (página 63), así: *“Realizar las obras de estabilización de taludes que se requiera para mitigar el riesgo de caída de bloques, las cuales se deben realizar antes de la instalación de la infraestructura requerida para el proyecto”.*

En los informes de interventoría N°2, N°3 y N°4 del Consorcio Intecoparque 22, en los numerales 4.4. y 4.5. ‘Aspectos Técnicos Relevantes el Periodo Evaluado’, se registró que existen inconsistencias topográficas y la necesidad de complementar los estudios realizados con el Contrato de Consultoría No. SDA-CM-2017-SECOP II-E-0009 (9200017) suscrito en su momento por la SDA con la firma Ingeniería Strycon S.A.S en el año 2017. En el Informe Mensual de Interventoría No. 3 del 20 de marzo de 2023, se indicó que el 20 de febrero de 2023 se iniciaron actividades de obra en el área administrativa, mientras se desarrollaban ajustes a los estudios geotécnicos realizados por Strycon.

Con todo, las obras se iniciaron sin realizar las actividades de mitigación contundentes, que ha generado un escenario de riesgo para los trabajadores y habitantes de la zona.

Además, se superaron las áreas de construcción permitidas en la Resolución 1766 de 2016 del MADS, por la cual se adoptó el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. Dentro del informe técnico de la CAR DGOAT N° 08 de 7 de enero del 2020, se aprobó la construcción de los puntos de

información y divulgación, administración y guías, los cuales no podían superar un área de 30 m<sup>2</sup> y 50 m<sup>2</sup>, teniendo en cuenta que según lo entregado por la SDA en sus diseños iniciales, dichos módulos ocuparían un área de 25,05 m<sup>2</sup> y los 29,3 m<sup>2</sup>, pero al momento de la visita de la CAR realizada el 26 de julio de 2023, se evidenció que las áreas construidas superaron lo permitido y aprobado (55.91 m<sup>2</sup> y 53.45 m<sup>2</sup>).

Los senderos circuitos fueron contemplados y aprobados con adoquín ecológico octagonal, lo cual se evidenció en visitas técnicas de las autoridades ambientales y de la Contraloría de Bogotá, D.C., pero también se incluyeron materiales rígidos que ocasionarían el endurecimiento del suelo, como lo son las losas para cimentación que no son fabricadas con material reciclable.

En el informe Técnico de la CAR DGOAT N° 08 de 7 de enero del 2020, se aprobaron estructuras como miradores, unidades sanitarias y puntos de vigilancia, con un presupuesto asignado en el Contrato de Obra No. SDA-20221977. En el Comité de Obra No. 2 del 18 de enero de 2023, se decidió no construir los miradores 1, 4, y 5, pero sin una definición cierta y concreta en relación con el uso y destino de los recursos financieros ya asignados.

Según el mismo el informe, la falta de especificaciones técnicas detalladas en los planos, afectó la precisión de la construcción, por lo que se considera que puede impactar el cumplimiento de los parámetros establecidos en el plan de manejo ambiental de la reserva forestal.

En las obras se incluyen losas para cimentación, pilotes de concreto, perfiles metálicos de acero galvanizado, muros de mampostería, etc., que corresponden a materiales duros. Esta intervención a través de equipos y maquinaria pesada puede generar afectaciones ambientales, vibraciones en el terreno y eventuales derrumbes, con afectaciones en la fauna nativa y la comunidad aledaña que ha venido manifestando la inconveniencia del proyecto, en distintas peticiones radicadas ante las autoridades.

También se ha identificado un manejo inadecuado de residuos (construcción y demolición, peligrosos, ordinarios, etc.) generados por actividades de obra, los cuales cuentan con un déficit en la señalización, rotulación, separación en la fuente y acopios temporales de los mismos, lo cual se evidenció en la visita administrativa realizada por la Contraloría de Bogotá, D.C. el 19 de julio 2024.

La SDA no realizó eficientemente el trámite correspondiente a los procesos ambientales requeridos en la etapa de planeación, lo cual implicaba que con anterioridad a la ejecución de la obra, se radicarán ante la CAR los respectivos requerimientos mínimos ambientales, como el Programa de Manejo Ambiental - PMA, así como el reporte frente al manejo de residuos de construcción y demolición - RCD.

Es importante tener en cuenta lo establecido en los informes N°2, N°3 y N°4 de interventoría del Consorcio Intecoparque 22, Contrato de Consultoría No. SDA-CM-2017-SECOP II-E-0009 (9200017) de Ingeniería Strycon S.A.S., en materia topográfica y de geotecnia.

Dicha situación fue advertida por los profesionales del contratista y de la interventoría, no obstante lo cual se continuó con la ejecución de las obras del área administrativa, senderos, aulas, etc., sin atender lo previsto en el concepto de viabilidad de Informe Técnico de la CAR DGOAT N° 08 de 7 de enero del 2020.

De otra parte, no se ha identificado una debida planificación, ejecución y seguimiento en relación con la implementación de las estrategias de gestión social, toda vez que las recurrentes peticiones formuladas por la comunidad reflejan que esa gestión a cargo de la SDA no tuvo la suficiente asertividad en la comunicación y socialización con los actores sociales involucrados, sin que se evidencie una coordinación efectiva entre las distintas entidades (CAR, MADS, SDA), en un marco de resistencia de parte de la comunidad frente al proyecto.

En virtud de lo expuesto, se tiene que en desarrollo de la presente actuación especial de fiscalización, se identificaron varias situaciones que evidenciaron un [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

escenario complejo para la culminación exitosa del proyecto, y que hacen necesaria la formulación de lo observado, como en seguida se establece.

*7.2.1.1. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$6.311.100.231 m/cte., y presunta incidencia disciplinaria, por la intervención que adelanta la SDA en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, D.C. - Serranía El Zuque, ocasionando afectación y deterioro al ecosistema por la ejecución de obras improcedentes frente a la respectiva normativa.*

El 29 de noviembre de 2022 la SDA suscribió el contrato de obra No. SDA-20221977 con el Consorcio Parque SDA, con el objeto de “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.”, tramitado y publicado en el SECOP II, identificado con el número de proceso SDA-LP-03-2022.

El valor pactado fue de Diez Mil Novecientos Veinte Millones Novecientos Treinta y Siete Mil pesos (\$10.920.937.000) m/cte., incluido AIU a precios unitarios, por un término inicial de 12 meses contados a partir de la suscripción de la respectiva acta de inicio, previo cumplimiento de los requisitos de perfeccionamiento, ejecución y legalización del Contrato.

Igualmente, el 20 de diciembre de 2022 se suscribió el Contrato de Consultoría 20222006 con la empresa Consorcio Intecoparque 22, con el objeto de “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.” El valor pactado fue de Mil Ciento Dieciséis Millones Ochenta y Nueve Mil Dieciséis pesos (\$1.116.089.016), con un proceso publicado en el SECOP II con el número SDA-CMA-004-2022.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 31 de 108



La obra se encuentra ubicada en inmediaciones del Páramo Cruz Verde, como lo estableció el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS en la Resolución 951 del 19-09-2023, así: *“Una vez verificadas cartográficamente las coordenadas recopiladas en campo, se encuentra que todas las obras se traslapan completamente con la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá y que de igual manera se traslapan a su vez con el Páramo Cruz – Verde...”*.

Como se señaló en la Resolución 951 del 19-09-2023 del MADS, en las páginas 12 a 22, la obra contratada por la SDA incluyó la construcción de la siguiente infraestructura: senderos, miradores, edificaciones y/o instalaciones a reutilizar o reconstruir, edificaciones y/o instalaciones nuevas a construir, infraestructura complementaria, con los siguientes materiales:

- Estructura de soporte de cubiertas: Estructura aporticada de columnas de perfiles metálicos de acero galvanizado y muro central de mampostería estructural confinada por columnas y vigas en concreto reforzado, en los módulos de Administración y guías (AG), del área sanitaria de administración (ASA), de información y divulgación (PID) y de Control y Vigilancia (PCV).

- Para el desarrollo de la cimentación, los módulos se construirán soportados en una losa única apoyada completamente sobre el terreno que sirve de cimentación, se deben colocar losas sobre pilotes de concreto de 20 cm, hincados hasta alcanzar suelo adecuado a una profundidad media de 5.0 m a 6.0 m.

- Sistemas de estanques como infraestructura para el paisajismo, la sostenibilidad y la educación ambiental, se proponen cinco (tres secos, uno húmedo y un humedal) en el área administrativa y dos (uno seco y un humedal) en el área jardín de especies nativas.

En visita realizada el 19 de julio de 2024 por el equipo auditor de la Contraloría de Bogotá, D.C. al área de construcción, se verificó la existencia de un sendero adoquinado, la construcción de infraestructura, los cinco estanques, la ubicación de [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)



residuos en diferentes sitios de la obra, obras que implican la instalación de materiales rígidos y la intervención del ecosistema por las labores de adecuación del terreno.

Es importante precisar que la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA como autoridad ambiental tiene la responsabilidad de garantizar la protección de los derechos de rango constitucional, en este caso, los derechos colectivos y del ambiente que se encuentran plasmados en el Capítulo 3 del Título II de la Constitución Política de Colombia, y especialmente en el artículo 79 donde se preceptúa que *“todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente conservar, las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

En el artículo 2.2.2.1.4.1. del Decreto Nacional 1076 de 2015 se define la zona de preservación como: *“Zona de preservación. Es un espacio donde el manejo está dirigido ante todo a evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana. Un área protegida puede contener una o varias zonas de preservación, las cuales se mantienen como intangibles para el logro de los objetivos de conservación. Cuando por cualquier motivo la intangibilidad no sea condición suficiente para el logro de los objetivos de conservación, esta zona debe catalogarse como de restauración”*.

En el artículo 1 de la Resolución 1766 del 27 de octubre de 2016, emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *“Por medio de la cual se adopta el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se adoptan otras determinaciones”*, se define que los usos de preservación *“Comprenden actividades de protección, regulación, ordenamiento, control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos”*. En la misma resolución se determinan las actividades permitidas, que son las que no comprometen el logro de los objetivos de conservación de la reserva.

En los artículos 36 y 40 de la Ley 1333 de 2009 se prevé tipos de medidas preventivas y sanciones, frente a infracciones de normas ambientales, como lo relacionado con el cumplimiento del Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, abordado en la mencionada Resolución 1766 de 2016 del MADS.

Como se indicó, dentro de la Resolución 1766 de 2016, que adoptó el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental-RFPBO de Bogotá, se determinaron las actividades permitidas dentro de una Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá – RFPBO.

Con base en ese marco normativo, no era procedente que la SDA diseñara y ejecutara un proyecto con las características de esta índole, como quiera que desde el principio se contemplaron estructuras y materiales que van en contra de lo estipulado con las zonas de reserva.

Aun contando con un concepto de viabilidad inicial de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, que imponía ante todo acometer las obras de mitigación y de estabilidad geotécnica, lo cual de todos modos no se cumplió por parte de la SDA, le correspondía a la Secretaría Distrital de Ambiente como autoridad ambiental, una vez identificadas en campo todas las dificultades que comportaba, abstenerse de esa alta intervención de los recursos ambientales, por las adecuaciones del terreno y los materiales a utilizar, que impedían materializar la obra, que se encuentra en un estado de incertidumbre máxime cuando todavía no se cumplen los requerimientos formulados por la CAR, que finalmente, así la apruebe, no se ajustaría a la normativa descrita.

En el Informe Técnico DGOAT No. 8 del 7 de enero del 2020 de la CAR, se estableció que se debían comenzar primero las obras de estabilización de taludes, es decir ejecutar aquellas requeridas para mitigar el riesgo de caída de roca, antes de la instalación de la infraestructura requerida para el proyecto.

Dentro del ejercicio auditor se evidenció que en el proceso constructivo no se han realizado obras efectivas frente a la mitigación y estabilidad de taludes, lo que persiste como zona de riesgo.

Era esencial para el proyecto, durante la etapa previa del mismo, iniciar todas las actuaciones relacionadas con la mitigación y estabilidad geotécnica, pero en la actualidad ese trascendental requisito no se ha materializado, en tanto que se advierte un riesgo constante por la inestabilidad del talud, incluso para los mismos trabajadores, lo que corrobora la improcedencia de la obra con la imposibilidad de una culminación exitosa de la misma.

Es del caso tener en cuenta también el principio de precaución de que trata el numeral. 6 del artículo 10. de la Ley 99 de 1993, en donde se establece que *“La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”*

Teniendo en cuenta entonces que las obras realizadas dentro del contexto descrito en la Serranía El Zuque, son improcedentes, se estaría generando un presunto daño patrimonial al Estado representado en un perjuicio, detrimento y pérdida del erario, que asciende a la suma de SEIS MIL TRESCIENTOS ONCE MILLONES CIENTO MIL DOSCIENTOS TREINTA Y UN PESOS M/CTE. (\$6.311.100.231), debido a una gestión fiscal antieconómica, ineficaz e inoportuna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30. del Decreto Ley 403 de 2020, así como en el artículo 60. de la Ley 610 de 2000.

La SDA ha efectuado pagos por valor de \$6.966.356.451 m/cte., correspondientes a \$6.447.495.256 m/cte. por el contrato de obra, más \$518.861.195 m/cte. por el contrato de interventoría. Para efectos de la cuantificación del daño fiscal aquí descrito, no se

incluye el valor de \$655.256.220 m/cte., toda vez que este último corresponde al monto del daño fiscal de que trata el hallazgo 7.2.1.2 del presente informe de auditoría, por concepto de aprobación de un rubro a través del cual el contratista adquiere equipos y maquinaria en el marco de aprobación de ítems del Plan de Inversión del Anticipo.

En ese orden, la suma en la que se cuantifica el daño fiscal aquí determinado, es de \$6.311.100.231 m/cte., que corresponde a los montos hasta el momento pagados por la SDA en desarrollo de los contratos de obra e interventoría, pero sin incluir el precitado valor contemplado también como daño fiscal el hallazgo 7.2.1.2 de este informe de auditoría.

Además de la normativa atrás descrita, la SDA no ha observado estrictamente lo establecido en el artículo 209 de la Constitución Política; el artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los artículos 3º y 4º de la Ley 489 de 1998, los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011; el artículo 3º y los numerales 7º y 12 del artículo 25 de la Ley 80 de 1993; los literales j), k) y l) del artículo 3º, y el segundo inciso del artículo 26 de la Ley 152 de 1994.

Se configuraría también una presunta incidencia disciplinaria, lo cual ha de ser materia de precisión por la respectiva autoridad, en el marco de las actuaciones a que hubiere lugar, con base en la normativa aplicable dentro del contexto correspondiente.

La situación descrita tuvo origen en la deficiente gestión de la SDA para aplicar debidamente los controles propios de la configuración de un proyecto, que implicaba dentro de la funcionalidad de la SDA, definir con certeza absoluta la viabilidad de la obra, además de iniciar por las actuaciones de mitigación y de estabilidad geotécnica que la autoridad ambiental departamental le requirió, dentro de un imperativo marco de conservación, restauración y protección de ecosistemas que corresponden a estructuras ecológicas principales, como las que hacen parte del área de influencia del proyecto Serranía El Zuque (zona de páramo, zona de reserva forestal), lo cual implicaba además abstenerse de ejecutar actividades prohibidas en la jurisdicción de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Como consecuencia del estado de avance de las obras en la reserva, la comunidad ha presentado recurrentes quejas ante las autoridades ambientales (CAR y MADS), que han derivado en las actuaciones enseguida relacionadas.

El 31 de julio de 2023 la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca expidió la Resolución DRBC No. 01237000230, *“Por medio de la cual se legaliza una medida preventiva en flagrancia, se ordena la apertura de un expediente y se adoptan otras determinaciones”*.

En el artículo 1 de esa Resolución DRBC No. 01237000230 de 2023 de la CAR se estableció: *“Legalizar la medida preventiva impuesta en flagrancia el 26 de julio de 2023, a la Secretaría Distrital de Ambiente, identificada con NIT 899999061 en el Parque Distrital de Montaña Serranía del Zuque, ubicado dentro de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, consistente en el endurecimiento de las estructuras construidas excediendo los metros cuadrados autorizados de conformidad con la viabilidad otorgada en el Informe Técnico DGOAT No. 08 de 7 de enero del 2020, de conformidad el Plan de Manejo y al Plan de Uso Público para la Recreación Pasiva de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá”*. En el párrafo 2 de este artículo la CAR determinó que: *“En consecuencia, de lo anterior, se deberá dar apertura el expediente sancionatorio No. 101401, en el cual se tramitará la respectiva investigación”*.

El 19 de septiembre de 2023 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 0951, *“Por la cual se legaliza una medida preventiva en flagrancia y se adoptan otras determinaciones”*, en cuyo artículo 1 determinó: **“ARTÍCULO 1.** *Legalizar la medida preventiva impuesta al proyecto correspondiente a 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”, en el marco del contrato de obra SDA:1977 de 2022, consistente en la suspensión de todo tipo de actividades que puedan generar cambio del uso del suelo e*

*ir en contravía de los objetivos de la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo”.*

El 26 de junio de 2024 la CAR emitió la Resolución DRBC No. 01247000092, *“Por medio de la cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa y se toman otras determinaciones”*, concediendo a la Secretaría Distrital de Ambiente un término de 30 días para allegar los requisitos allí establecidos que reiteraban anteriores informes técnicos, lo que para la Corporación corresponde a distintos escenarios de incumplimiento que han motivado la apertura del proceso sancionatorio que se encuentra en trámite.

Además de esos efectos, la SDA al introducir agentes ajenos al área de influencia, modifica la estructura ecológica principal, vulnerando la capacidad de carga del ecosistema, y generando impactos y escenarios de riesgo que afectan los recursos naturales de la zona.

La ejecución de obras constructivas puede generar impactos en cuerpos de agua que hacen parte del área directa e indirecta del proyecto, así como la generación de residuos, olores ofensivos, vibraciones por equipos y maquinaria, ahuyentamiento de fauna y pérdida de flora nativa, así como la desaprobación de la comunidad de la zona que ha sido recurrentemente expresada ante las autoridades.

Además, como se indicó, las obras estarían generando un presunto daño patrimonial al Estado, debido a la referida gestión fiscal antieconómica, ineficaz e inoportuna.

#### **Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal:**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida por la SDA, mediante el Oficio con radicado 2024EE183961 del 02-09-2024, frente al informe

preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, teniendo en cuenta la argumentación enseguida expuesta.

Ante todo y en razón a varios argumentos expuestos en distintos segmentos de la respuesta de la SDA al informe preliminar, se impone precisar que la Contraloría de Bogotá, D.C. vigila la gestión fiscal, lo cual implica velar por el manejo adecuado de los recursos públicos, en el marco de competencia e individualidad que de suyo le corresponde a este organismo de control.

En la observación se indicó que se ‘estaría generando un presunto daño patrimonial al Estado’, lo cual corresponde a la condición identificada en desarrollo del ejercicio auditor, es decir, a la evidencia que dentro de esa verificación se configuró, pero precisamente se contextualiza dentro del ejercicio de auditoría y no equivale de manera alguna a una decisión de fondo consolidada que pueda corresponder a un fallo con o sin responsabilidad fiscal.

El informe de auditoría comporta un recaudo de evidencia y argumentación, con la incidencia que en su estructuración se considera, pero los efectos que pueda generar ese acervo son competencia de un proceso distinto al auditor.

Todo el trámite relacionado con la formulación de un hallazgo con incidencia fiscal, se adelanta por la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá, D.C., en donde se surte el respectivo proceso y en sede del cual se determina si hay lugar al desarrollo del mismo, además de definir, cuando se encuentra viable adelantarlos, la responsabilidad a que hay lugar.

Es en aquel escenario en donde una vez surtido el proceso con las respectivas garantías legales y constitucionales, finalmente se decide si hay un fallo con o sin responsabilidad fiscal.

Lo anterior es para resaltar que el informe de auditoría no es un proceso de responsabilidad fiscal, en tanto que lo que se ha descrito es la situación identificada,



con la correspondiente incidencia en virtud de la evidencia allegada en el marco del ejercicio auditor, y que inexorablemente tendrá que ser evaluada en sede del proceso de responsabilidad fiscal que se surte a través de la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá, D.C.

De otra parte, y en la misma línea de precisiones que es necesario efectuar, viene al caso resaltar que el informe de auditoría se fundamenta en las circunstancias evidenciadas por la Contraloría de Bogotá, D.C., y no en consideraciones de otras autoridades o de determinadas personas interesadas en el tema.

Es deber legal para las autoridades atender las denuncias ciudadanas, lo cual no equivale a que las mismas sean aprobadas o no, sino a revisar los temas relacionados con aquellas y establecer si la gestión fiscal dentro de esos ámbitos, se cumple como lo dispone la normativa correspondiente.

De igual manera, los actos expedidos por otras autoridades son analizados como antecedente, pero toda conclusión de este organismo de control en el escenario del informe, se configura sobre la base de la normativa aplicable, que comprende aspectos legales y reglamentarios de carácter vinculante, que se insiste, se define desde la perspectiva de evaluación de la gestión fiscal, del manejo del erario distrital.

También es de especial relevancia, tener en cuenta lo expresado por la SDA en la respuesta al informe preliminar, en el sentido que la delimitación del Páramo de Cruz Verde no se encuentra en firme ya que el Ministerio de Ambiente está redelimitando dicho ecosistema según lo establecido en la Ley 1930 de 2018, por lo cual, según la entidad auditada, la normativa ambiental aplicable es la referente al Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y su subsidiaria el Plan de Uso Público.

Ello corrobora lo determinante que es para el caso en cuestión el principio de precaución, cuando se efectúan intervenciones sin que se haya definido aún la precitada redelimitación.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 40 de 108



Efectuadas las anteriores aclaraciones, se tiene que la SDA inició la respuesta al informe preliminar con diversas apreciaciones que precedieron a todo lo que la entidad auditada señaló en relación con cada una de las observaciones.

Ello implica entonces analizar esos aspectos generales, que se relacionan con el caso aquí evaluado.

La SDA en la respuesta al informe preliminar manifestó que en la relación normativa del numeral 7.2.1 del informe “*no se encuentra incluido el **Plan de Uso Público de la RFPBOB**, adoptado mediante la Resolución 796 de 22 de marzo de 2019*” emitida por la CAR, en la que se adopta el Plan de Uso Público PUP, para el desarrollo de actividades de recreación pasiva y educación ambiental en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá. Al respecto se debe tener en cuenta que en esa parte del numeral 7.2.1. del informe, se incorporó un contexto general de la implementación de la Fase 1 del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, de modo que se enuncian varias disposiciones que no son exclusivas ni excluyentes, en un marco que no afecta la consideración y valoración de la normativa integral aplicable al asunto.

Cabe señalar que en la parte motiva de la Resolución 796 del 22 de marzo de 2019 emitida por la CAR, se encuentra referida la Resolución 1766 de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la cual se adoptó el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, D.C. y que se ha tenido en cuenta a lo largo del informe.

En ese orden, en el análisis se ha incluido la Resolución 796 de 2019 de la CAR, que se acompaña de un anexo donde se exponen los lineamientos de las actividades condicionadas, según los cuales, entre otros importantes aspectos, los caminos no deberán adecuarse en ladrillo, adoquín, concreto/cemento ni cualquier otro material que interfiera con la infiltración natural del suelo o fraccione los ecosistemas del sotobosque, además que la infraestructura para acondicionamiento de caminos y senderos deberá

ser la mínima posible y siempre en materiales no endurecidos, que estén en concordancia con el ambiente y el paisaje.

La SDA manifestó que en los trabajos se ha dado “*aplicación regular y oportuna de los controles y monitoreo del riesgo por desprendimientos y/o remoción en masa del talud (...)*”. Al respecto se precisa que en desarrollo del ejercicio auditor se estableció que no se han materializado las obras estructurales que generen la estabilidad geotécnica y de taludes requeridas, indispensables para mitigar el riesgo.

También la SDA expuso: “*Al respecto es importante tener claridad la definición de área construida así: “Parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos. Excluye azoteas, áreas duras sin cubrir o techar, áreas de las instalaciones mecánicas y puntos fijos, así como el área de los estacionamientos ubicados en semisótanos, sótanos y en un piso como máximo.” (Fuente: Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, Glosario catastral. Área Construida)*”

Respecto de esa afirmación cabe aclarar que en efecto, como lo indicó la SDA, el área construida es la suma de las superficies de los pisos; es decir que las áreas de placa de concreto (superficies) que fueron cimentadas sobre las zonas existentes de la antigua cantera, hacen parte del área total construida, que termina siendo la superficie final de construcción sin tener en cuenta lo que sobre ella exista.

La SDA expresó también lo siguiente: “*Según lo antes señalado y de acuerdo con lo planteado por el diseñador e inicialmente ejecutado en la obra, no es cierta la afirmación que sustenta el hallazgo de que las áreas construidas de los módulos no se enmarcan en lo permitido por el Plan de Manejo Ambiental de la RFPBOB. Por el contrario, corresponden las dimensiones previstas el el referido Plan.*”

Respecto de esta afirmación se aclara que en la visita administrativa efectuada a la obra en desarrollo del ejercicio auditor, se evidenció que la demolición parcial y total de ciertas estructuras ya ejecutadas, fue necesaria por cuanto se excedieron las

medidas establecidas en el respectivo concepto de viabilidad inicialmente expedido por la CAR de conformidad con la RFPBOB.

La SDA señaló que los recursos en su momento previstos para los miradores 1, 4 y 5 que se decidió no construir *“pueden ser ejecutados en otras obras previamente socializadas y aprobadas por la SDA, sin que esto conlleve a una afectación del presupuesto de obra”*, lo que lleva a la entidad auditada a considerar que *“se desvirtúa la afirmación que motiva el referido pronunciamiento de la Contraloría, en razón a que los recursos que originalmente se tendrían destinados para la construcción de los miradores que se encontraban por fuera del área de intervención de la administración, se destinarán en el balance general del proyecto como menores cantidades de obra ejecutadas, para abrir posibilidad de las actividades que generan mayores cantidades de obra”*, frente a lo cual se reitera que finalmente no se surtió una definición cierta y concreta en relación con el uso y destino de los recursos financieros ya asignados, y corrobora las deficiencias de planeación establecidas.

Agregó la SDA lo siguiente: *“Es evidente, con la mera observación en campo del área objeto de intervención, que como consecuencia de las actividades industriales y mineras que se llevaron a cabo en el área donde tiene lugar la ejecución del contrato, fueron ya degradadas y previamente endurecidas por la remoción de coberturas vegetales y exposición del macizo rocoso. Por consiguiente, el «endurecimiento» NO es consecuencia de los materiales empleados en la ejecución de las obras, ni resultado de la intervención misma. Además, se reitera que la construcción de los módulos se circunscribe únicamente al interior del área de la antigua cantera.”*

Con respecto a esa afirmación es necesario señalar que si bien las actividades industriales y mineras que en el pasado se adelantaron generaron afectaciones al ecosistema, han transcurrido varios años a partir de la intervención de la SDA en la Serranía El Zuque, de manera que en virtud del ejercicio auditor se identificó que las estructuras construidas excedieron las áreas autorizadas de conformidad con la viabilidad

otorgada en el Informe Técnico de la CAR DGOAT No. 08 de 7 de enero del 2020; tanto es así, que fue necesario acometer actividades de demolición por ese concepto.

Además, dentro de la misma verificación, se estableció el uso de materiales duros no permitidos en el marco del Plan de Manejo y el Plan de Uso Público para la Recreación Pasiva de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

En cuanto a maquinaria, la SDA indicó lo siguiente: *“La maquinaria empleada en el desarrollo del proceso constructivo es la correspondiente a las actividades que se necesitan acometer, no resulta excesiva en peso para el tránsito, tanto en las vías de acceso desde el área urbana como en el sendero que conduce al área de la administración, y que cabe resaltar, que transitaron por los mismos accesos que en el pasado fueron empleados, y por donde pasó con mucha más frecuencia, peso y volumen maquinarias y equipos con los que se desarrollaron las actividades mineras extractivas, sin que se tenga conocimiento de que por estas circunstancias se hayan generados los «eventuales derrumbes» que hace referencia esa Contraloría.”*

Frente a esa afirmación es del caso primero precisar que en la observación no se concluyó la ocurrencia de algún derrumbe por esa circunstancia, sino el riesgo de que ello ocasionalmente pueda tener lugar; además, si bien en el pasado había mayor frecuencia de maquinarias y equipos como lo indicó la SDA, no existía la cantidad de asentamientos poblacionales dentro del área directa e indirecta del proyecto, y se impone tener en cuenta lo establecido en la Resolución 0796 de 2019 de la CAR, que la SDA refiere como fundamento determinante para el proyecto, donde se determinó lo siguiente: *“Sistema de mantenimiento sin herramientas y maquinarias complejas y/o pesadas. Hay que tener en cuenta que los accesos a la reserva, transporte y trasiego de estas herramientas no son las convencionales.”*

También es importante considerar que durante la existencia de la explotación y actividad minera, la zona no había sido declarada Reserva forestal ni hacía parte del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital.

En materia de residuos, la SDA señaló lo siguiente: *“Al respecto es indispensable que al momento de la visita llevada a cabo el 19 de julio de 2024 por el grupo auditor de esa Contraloría, no se estaban ejecutando actividades constructivas como tal, solamente se habían ejecutado los ajustes a los módulos PID 1 y PID 3 requeridos por la CAR en la Resolución DRBC 01247000092 del 26 de junio de 2024, cuyos residuos de construcción fueron evacuados efectivamente de forma inmediata de perímetro de la obra y dispuestos siguiendo la normatividad existente sobre el tema, sin hacer uso del espacio de acopio temporal. Por tal razón, al momento de la visita no se estaban generando nuevos residuos de construcción que implicaran otro manejo.”*

Frente a ese aspecto es importante precisar que a pesar de que en la obra al momento de la visita de la Contraloría de Bogotá D.C. no se estaban ejecutando actividades constructivas, le corresponde al contratista y a la supervisión atender lo establecido especialmente en la Resolución 472 de 2017 por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de Construcción y Demolición (RCD), modificada por la Resolución 1257 de 2021 del MADS.

**“Artículo 7°. Almacenamiento.** Los grandes generadores de RCD, deberán establecer uno o varios sitios para el almacenamiento temporal de los residuos de construcción y demolición en la obra, donde se deberá efectuar la separación de acuerdo al tipo de RCD de que trata el Anexo I, que forma parte integral de la presente resolución. Dichos sitios deberán cumplir con las siguientes medidas mínimas de manejo:

1. **Establecer barreras para evitar el impacto visual en los alrededores del sitio de almacenamiento.**
2. *Realizar obras de drenaje y control de sedimentos.*
3. **Estar debidamente señalizado.**

**4. Realizar acciones para evitar la dispersión de partículas.”** (Subrayas fuera de texto).

Como antecedente, se tiene que al momento de las visitas de las autoridades ambientales se generaron requerimientos recurrentes frente al manejo de RCD.

De igual manera en el Acta de Visita Administrativa N° 1 de la Contraloría de Bogotá D.C. del 19 de julio de 2024, se evidenció un manejo inadecuado de los residuos, un incumplimiento a las medidas mínimas de manejo de RCD, acopios de material que estaban dispersos en diferentes puntos de la zona.

Aun cuando una obra se encuentre suspendida, que implica que los RCD no puedan ser evacuados hasta reiniciar actividades constructivas, es necesario realizar un acopio, almacenamiento, señalización y rotulación acorde a cada residuo, como lo estipula la normatividad ambiental.

Con respecto a los trámites ambientales requeridos en la etapa de planeación, la SDA manifestó lo siguiente: *“El contratista de obra presentó con el aval técnico de la interventoría, el Manual Ambiental de Obra, al igual que se efectuaron los reportes mensuales de gestión de los RCD con la apertura de PIN ambiental en cumplimiento de los lineamientos de la Secretaría Distrital de Ambiente, los cuales son más exigentes que los establecidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Dicha información fue remitida a la CAR en la respuesta a la Resolución DRBC 01247000092 del 26 de junio de 2024 y también fue dada a conocer a la Contraloría en la respuesta al primer requerimiento de información por la auditoría especial que nos ocupa.”*

Al margen de la gestión de la SDA frente a los reportes de RCD y del PIN ambiental, lo que se cuestionó es el estricto cumplimiento que demandan los requisitos previstos en la normatividad ambiental vigente, frente a la formulación, implementación y ejecución del Programa de Manejo Ambiental de RCD, presentado ante la CAR, sin que sea determinante para el efecto el nivel de exigencia que aplica en ese mismo marco la entidad auditada, ni la periodicidad que la SDA maneja en ese sentido.

Es decir que frente a ese aspecto lo que se estableció en la observación fue el incumplimiento de las 'obligaciones de los generadores de RCD', estipuladas en el Capítulo IV, artículo 15 de la Resolución 472 de 2017 modificados por la Resolución 1257 de 2021 del MADS.

En relación con el talud y el complemento de estudios, análisis y nuevos diseños, la SDA señaló lo siguiente en la respuesta al informe preliminar: *“Al respecto es pertinente precisar que el talud que presenta condiciones altas de amenaza por desprendimiento de rocas y/o remoción en masa y que se encuentra sobre el sendero de acceso al área de la administración, el cual se extiende por un tramo aproximado de 450 m, es el mismo que fue objeto de estudio y diseño de las obras de geotecnia propuestas por el consultor Ingeniería Strycon S.A.S. en 2019.”*

Al respecto se tiene que en el numeral 4.5. del informe N°1 del contrato de interventoría del Consorcio Intecoparque 22, se estableció lo siguiente: *“De acuerdo a la revisión de los estudios y diseños contractuales, se han encontrado diferencias en los mismos especialmente en la topografía (localización y replanteo), dado que se ha encontrado que las construcciones existentes no coinciden con el levantamiento topográfico entregado por la consultoría, así mismo, por petición del Administrador del parque se determinó dejar algunas de las estructuras existentes e involucrarlas dentro del replanteo con el fin de seguir haciendo uso de las mismas, razones por las que se están realizando algunas modificaciones en la implantación de las obras a ejecutar, que serán previamente presentadas a la supervisión del contrato para su aval y aprobación. En el numeral 4.1.2.1 ESTUDIOS Y DISEÑOS (APROPIACIÓN) se detalla mejor este aspecto.”*

En el numeral 4.5. del informe N°2 del contrato de interventoría del Consorcio Intecoparque 22, se indicó lo siguiente: *“De acuerdo a la revisión de los estudios y diseños contractuales en base al componente de geotecnia y a los recorridos de obra con especialistas de geotecnia tanto de obra como de interventoría, se evidenció que es necesario complementar y ajustar los diseños entregados por la consultoría Ingeniería*



*Strycon S.A.S., dado que las condiciones actuales no son las mismas que las presentadas en estos estudios ( año 2019), es por esto, que se solicitara a la SDA una ampliación a la etapa de estudios y diseños, donde esta se pueda traslapar con la etapa de ejecución de obra y así evitar incumplimiento al cronograma de obra y perjudicar la ejecución actividades de obra.”*

En el numeral 4.5. del informe N°3 del contrato de interventoría del Consorcio Intecoparque 22, se estableció lo siguiente: *“De acuerdo a la revisión de los estudios y diseños contractuales en base al componente de geotecnia y a los recorridos de obra con especialistas de geotecnia tanto de obra como de interventoría, se evidenció que es necesario complementar y ajustar los diseños entregados por la consultoría Ingeniería Strycon S.A.S., dado que las condiciones actuales no son las mismas que las presentadas en estos estudios ( año 2019), es por esto, que se requiere de una modificación a los tiempos contractuales de cada una de las etapas, donde la etapa 1 de estudios y diseños pueda traslaparse con la etapa 2 de ejecución de obra durante un tiempo de 145 días calendario (hasta el 15 de mayo de 2023), con el fin de que se pueda realizar la complementación y/o actualización del componente geotécnico que nos permitirá definir el procedimiento optimo a realizar en cada uno de los sectores donde se ejecutaran las obras de mitigación. Dicha solicitud se encuentra en revisión por parte de la SDA para su aprobación.”*

En el numeral 4.4. del informe N°4 del contrato de interventoría del Consorcio Intecoparque 22, se señaló lo siguiente: *“De acuerdo a la revisión de los estudios y diseños contractuales en base al componente de geotecnia y a los recorridos de obra con especialistas de geotecnia tanto de obra como de interventoría, se evidenció que es necesario complementar y ajustar los diseños entregados por la consultoría Ingeniería Strycon S.A.S., en base a las consideraciones presentadas en el numeral 4.1.2, es por esto, que se requirió de una modificación a los tiempos contractuales de cada una de las etapas, donde la etapa 1 de estudios y diseños pueda traslaparse con la etapa 2 de ejecución de obra durante un tiempo de 145 días calendario (hasta el 15 de mayo de*



*2023), dicha solicitud se fue aprobada por parte de la SDA el 31 de marzo de 2023, y se anexa junto con el presente informe todas las consideraciones que se tuvieron en cuenta para su aprobación.”*

Respecto de las estrategias de gestión social, la SDA en la respuesta expresó lo siguiente: *“Muy por el contrario de la afirmación hecha por esa Contraloría, el proyecto contó con la planeación correspondiente a través de las acciones y gestiones llevadas a cabo por el consultor inicial sociedad Strycon S.A.S., luego directamente por esta SDA con el apoyo del contratista de obra y de la interventoría, logrando implementar estrategias de participación de la comunidad del área de influencia directa del proyecto. Sin embargo a pesar de la divulgación institucional del proyecto, participación en reuniones, recorridos realizados con representantes de la comunidad, entre otras actividades en la que la receptividad de los pobladores ha sido positiva, el proyecto ha sido objeto de ataque y oposición sistemática por parte de personas que se denominan activistas ambientales que a su parecer lo consideran contrario a sus propios intereses personales y colectivos y que apoyados por actores políticos que lo han instrumentalizado como excusa para hacer oposición a la Administración, entre ellos, los mismos que se listan en el numeral 8.2.3 del informe preliminar de la Contraloría, difunden información descontextualizada, intimidan a las personas que muestran opinión favorable del proyecto para no defender su posición, y toman acciones de hecho como la obstrucción directa del paso de vehículos y personas a las obras, grafitis en bienes y espacios públicos, y que de forma deliberada entorpecen el desarrollo del acceso a la Reserva.”*

Frente a esas apreciaciones de la SDA, es necesario aclarar que en la observación no se cuestionó la cantidad de actividades de gestión social realizadas por la SDA a través de reuniones, recorridos y divulgaciones, como tampoco la consolidación de aceptación de la comunidad frente al proyecto, teniendo en cuenta las dinámicas y variables que pueden influir en el ámbito de percepciones, sino que la esencia de lo allí establecido radica en la falta de precisión y claridad en la información

comunicada por la SDA a los actores sociales involucrados, lo cual es determinante para la materialización eficaz de la gestión social.

Una gestión social efectiva no se limita únicamente a la cantidad de actividades realizadas o al número de actores involucrados; su efectividad se mide en gran parte por la calidad de la información transmitida y la capacidad de generar certezas y entendimiento entre las partes. La falta de precisión en la información socializada ha generado un escenario de incertidumbre que ha incrementado la inconformidad manifestada por un importante segmento de la comunidad a lo largo del proyecto.

Es imperativo dentro de la estrategia social, que la comunidad reciba la información completa, permanente y precisa sobre las intervenciones planificadas, tal como lo establecen los principios de participación democrática contemplados en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, y que al margen de la procedencia o no de las solicitudes ciudadanas, las mismas sean atendidas y valoradas con una definición adecuada que otorgue a la población la claridad de cada actuación, al margen del efecto subjetivo final de aceptación o inconformidad.

La falta de precisión en la comunicación, puede comprometer la viabilidad y legitimidad del proyecto, además de las dificultades técnicas ya descritas, cuando se debe propender por evitar conflictos socioambientales.

Ahora bien, la SDA en la respuesta al informe preliminar también incorporó varias respuestas puntualmente en relación con la observación 7.2.1.1., teniendo en cuenta que la SDA considera procedente, necesario y oportuno el proyecto para la reserva forestal, pero lo evidenciado en el marco del ejercicio auditor no se corresponde con esas características.

Indicó en ese contexto la SDA lo siguiente: “(...) *pronunciarse frente a una solicitud de sustracción o improcedencia resulta desproporcionada, inapropiado, inamisible y carente de lógica legal y de manejo y gestión de la misma área protegida.*”

La anterior afirmación no es clara, en cuanto al destinatario de la misma, que podría corresponder a la CAR, a la Contraloría de Bogotá, D.C., o a ambas entidades.

En lo que corresponde a este organismo de vigilancia y control fiscal, se impone precisar que en momento alguno ha establecido cuestionamiento que implique solicitud de sustracción para la SDA, en tanto que cuando se ha hecho alusión a improcedencia del proyecto, es el efecto que refleja el marco fáctico y la realidad de la obra, toda vez que uno es el panorama cuando se planea y se obtiene la viabilidad inicial, y otra es la condición que se precisa cuando se acometen las actividades correspondientes, de manera que todo lo analizado a lo largo del informe de auditoría comporta esas precisiones, que no son desproporcionadas, inapropiadas, inadmisibles y menos carentes de lógica legal frente al área protegida, cuando la normativa constitucional, legal y reglamentaria fundamenta la observación formulada.

Señaló la SDA en la respuesta al informe preliminar: *“Todas estas actividades, se desarrollaron en estricto cumplimiento del deber legal, al tratarse de actividades evaluadas y autorizadas por la CAR Cundinamarca, en el desarrollo y ejecución del Plan Estratégico y sus Componentes en la Serranía El Zuque.”*

La CAR en su momento otorgó una viabilidad que automáticamente no habilitaba toda la intervención, sino que imponía unos requerimientos de inexorable cumplimiento, dentro de los cuales se destaca con especial importancia iniciar con obras de mitigación y estabilidad de taludes, lo cual la SDA no realizó ni en la oportunidad debida, ni con las características técnicas del caso, lo que hubiere permitido desde entonces una precisión de la realidad de la zona y la reconsideración de lo planeado en relación con la misma.

También manifestó la SDA en la respuesta al informe preliminar:

*“Igualmente, la ley 1930 de 2018 relaciono de manera taxativa los proyectos, obras o actividades que estaría prohibidas en este ecosistema, sin que incluyera en tal prohibición las referidas al desarrollo y fortalecimiento de procesos de gestión social,*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 51 de 108

*monitoreo, educación ambiental y establecimiento de la mínima estructura necesaria para las citadas acciones.*

*Lo anterior en concordancia con el parágrafo 7 del artículo 6 ibidem, que indica que: las áreas protegidas que hayan sido declaradas sobre los páramos conservarán su categoría de manejo, y la zonificación y determinación del régimen de usos de las que actualmente hayan sido declaradas corresponderá al establecido por la autoridad ambiental competente en el plan de manejo ambiental respectivo.”*

Como puede apreciarse, la SDA expresa e inequívocamente estableció que se trata de una gestión en áreas protegidas declaradas sobre los páramos, tanto así que citó la Ley 1930 de 2018 por la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, pero dentro de la misma respuesta al informe preliminar, en distintos apartes, cuestionó que así lo contemple el MADS y que en la observación se haga referencia a zona de páramo.

La SDA manifestó también lo siguiente: *“Para argumentar el hallazgo, la Contraloría se fundamenta en la información que se encuentra en las consideraciones de la Resolución 0951 del 19 de septiembre de 2023 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), “por la cual se legaliza una medida preventiva en flagrancia y se adoptan otras determinaciones”, y en específico se cita el contenido de dicha Resolución tomando información de las páginas 12 a la 22.”*

En el mismo sentido, señaló la SDA: *“Al comparar las anteriores citas, y su similitud (parafraseo), se infiere que la afirmación dada en el contexto del proyecto esbozado por la Contraloría no es propia, sino que hace parte de una posición que un tercero con una clara oposición desarrollo del proyecto que adelanta la SDA.”*

En relación con esa manifestación, se reitera que el informe de auditoría se fundamentó en las circunstancias evidenciadas por la Contraloría de Bogotá, D.C., y no en consideraciones de otras autoridades o de determinadas personas interesadas en el tema, en tanto que es deber legal para las autoridades atender las denuncias

ciudadanas, lo cual no equivale a que las mismas sean aprobadas o no, sino a revisar los temas relacionados con aquellas y establecer si la gestión fiscal dentro de esos ámbitos, se cumple como lo dispone la normativa correspondiente.

La observación es una configuración propia de la Contraloría de Bogotá, D.C. y no producto de un parafraseo de autoridades o personas distintas, lo cual corrobora la recurrente postura de la SDA frente a los informes de auditoría, en donde se acude a expresiones desobligantes y por fuera de los cánones de respeto que de suyo debe operar en la interacción de las entidades públicas.

Igualmente, los actos expedidos por otras autoridades son analizados como antecedente, pero toda conclusión de este organismo de control en el escenario del informe, se configura sobre la base de la normativa aplicable, que comprende aspectos legales y reglamentarios de carácter vinculante, que se insiste, se define desde la perspectiva de evaluación de la gestión fiscal, del manejo del erario distrital.

Las medidas preventivas de que ha sido objeto el proyecto no son el fundamento normativo para la observación formulada, pero obviamente se describen y se analizan como un antecedente, de manera que la Contraloría no emite juicios de valor en relación con procesos sancionatorios en curso ni construye el cuestionamiento con base en medidas preventivas, que son un antecedente del recorrido fáctico y es menester referirlas y en varios casos transcribir apartes de los mismos, en un contexto informativo de desarrollo y no de sustento del informe, cuya construcción se realiza con base en la normativa constitucional, legal y reglamentaria.

En relación con la figura de zona de preservación, la SDA en la respuesta al informe preliminar indicó lo siguiente: *“Por consiguiente, es errónea la conclusión hecha por esa Contraloría al identificar el área de intervención de la Fase I del Plan Estratégico Serranía El Zuque, como zona de preservación, cuando por las características y contexto del proyecto le es aplicable la categoría de ZONA DE RESTAURACIÓN.”*

Respecto de esa apreciación de la SDA es necesario señalar que la actividad que propone la misma, 'Recreación Pasiva', está inmersa en la zona de preservación prevista en el Plan de Manejo – Resolución 1766 de 2016 del MADS (artículo 6), en virtud de lo cual no es errónea la referencia a ese concepto.

Ello se corrobora con lo establecido en la página 55 del Informe Técnico de la CAR DGOAT No. 08 de 7 de enero del 2020, que corresponde nada más y nada menos que a la viabilidad que la SDA permanentemente reclama como el fundamento para desarrollar el proyecto:

*“De acuerdo a lo contenido en la zonificación establecida en el plan de manejo de la reserva, **el proyecto se encuentra en su mayoría en el Zona de Preservación** se considera que “De conformidad con lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.1.4.1. (artículo 34 del Decreto 2372 de 2010), **se concibe la zona de preservación** como el espacio donde el manejo está dirigido ante todo a evitar su alteración, degradación o transformación por la actividad humana. **El objetivo general de la zona de preservación** es el mantenimiento y favorecimiento del desarrollo de las coberturas nativas y otros tipos de ecosistemas regionales, por procesos de sucesión natural y/o restauración ecológica pasiva, de tal manera que se mantengan las cualidades naturales y la diversidad biológica” Dentro de los usos se determinan los siguientes: **Usos de preservación**, comprenden actividades de protección, regulación, ordenamiento, control y vigilancia, dirigidas al mantenimiento de los atributos, composición, estructura y función de la biodiversidad, evitando al máximo la intervención humana y sus efectos. Usos de conocimiento, comprenden actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumentan la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, la sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales y la comprensión de los valores y funciones naturales, sociales y culturales de la biodiversidad.”* (Negritas y subrayas fuera de texto)

La SDA en la respuesta al informe preliminar reitera que contó con la viabilidad otorgada por la CAR y manifestó: *“En tal sentido, no es de recibo de la Secretaría*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 54 de 108

*Distrital de Ambiente a esta afirmación, en el entendido en que el proyecto del Plan Estratégico Serranía El Zuque y su posterior materialización de la Fase I a través del Contrato de Obra SDA-20221977, cuentan efectivamente con la AUTORIZACIÓN AMBIENTAL, emitida por la autoridad competente que es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, y para este caso en particular, la SDA es administrado y no autoridad ambiental como lo indica la Contraloría en esta afirmación.”*

Respecto de esa afirmación se reitera que la CAR en su momento otorgó una viabilidad que automáticamente no habilitaba toda la intervención, sino que imponía unos requerimientos de obligatorio cumplimiento, dentro de los cuales se resalta con determinante relevancia, iniciar con las obras de mitigación y estabilidad de taludes, que la SDA no realizó ni en la oportunidad debida, ni con las características técnicas que se imponían, lo que hubiere permitido identificar desde ese momento la realidad de la zona y definir los redireccionamientos de lo planeado en relación con la misma.

Además, la condición de administrador que la SDA tiene en ese caso particular, de manera alguna la despoja de la permanente naturaleza de autoridad ambiental que le corresponde, de modo que esas calidades no son excluyentes, en virtud de lo cual la Secretaría Distrital de Ambiente desde su misionalidad debe velar por la protección del medio ambiente, con mayor razón cuando es ejecutora del proyecto concebido precisamente en ese sentido.

También la SDA expresó: *“En cuanto a los requerimientos realizados por la CAR en el marco de la imposición de medidas preventivas, la SDA ha dado respuesta a cada uno de ellos y se han cumplido a cabalidad la totalidad de las exigencias tanto documentales como en campo, de cuyos registros tiene conocimiento el Ente de Control.”*

En relación con el estado de incertidumbre del proyecto que la SDA considera generado por el MADS, y el propósito de cumplir los requerimientos de la CAR, la entidad auditada en la respuesta al informe preliminar expresó lo siguiente:



*“Por último, no es comprensible para la SDA que el Ente de Control afirme que una autoridad ambiental como la CAR, aun emitiendo la autorización ambiental correspondiente para la continuidad de las obras, dicha autorización no se ciña a la normativa. Precisamente, el único sustento válido para que una autoridad competente desarrolle sus actos administrativos es la legalidad y apego total e inequívoco a la norma. Con esta afirmación se induce el prejuzgamiento antes de que se surta el proceso respectivo frente a la misma Autoridad Ambiental que otorga el permiso, lo que es contradictorio incluso con el mismo informe de la Contraloría, que indica: “se dio apertura al expediente sancionatorio N° 101401, que se encuentra en curso, aún sin definición” (Negrilla y subrayado fuera de texto, Pág. 25), y al mismo tiempo pone en tela de juicio las actuaciones de la CAR.”*

Con respecto a esa afirmación se impone precisar que la Contraloría de Bogotá, D.C. en momento alguno ha concluido que la CAR, cuando defina la posibilidad de la continuidad del proyecto, no se ceñirá a la normativa, y tampoco este organismo de vigilancia y control fiscal desconoce la presunción de legalidad propia de los actos administrativos, además que no se ha surtido algún prejuzgamiento inducido frente a la autoridad ambiental que otorga el permiso, ni se pone en tela de juicio las actuaciones de la CAR, sin que exista contradicción frente al hecho de un proceso sancionatorio que se encuentra en curso, todo lo cual indicó la SDA que no le resulta comprensible, cuando lo incomprensible en efecto es la interpretación que la Secretaría Distrital de Ambiente efectúa a un texto claro que por lo palmario no conlleva un escenario de debate hermenéutico.

Lo que se estableció por parte de este organismo de vigilancia y control fiscal, es que uno era el panorama cuando inicialmente se esbozó el proyecto, y otra la realidad que presenta la obra en la actualidad, con todas las connotaciones físicas y jurídicas frente a la normativa ampliamente expuesta en el informe de auditoría, que además implica tener en cuenta el principio de precaución en los términos ya descritos, cuando la SDA no inició como le correspondía, con las obras de mitigación y estabilidad de



taludes, en un escenario de intervención que comporta adecuaciones del terreno en una zona que como se indicó, la misma SDA reconoce ser de páramo, aunado a los inconvenientes de materiales duros y demás aspectos analizados, que no se ajustaría al marco normativo correspondiente, no por parte de la CAR, sino de la SDA en virtud de lo que hasta la fecha ha desarrollado.

Con respecto también al tema mitigación, la SDA en la respuesta al informe preliminar expresó lo siguiente: *“Teniendo en cuenta que se presentan dos frentes principales de obra, por una parte el desarrollo del área de la administración, y por otra parte las obras de geotecnia (mitigación del riesgo), y que técnicamente dichas obras de geotecnia no son requisito sine qua non para la ejecución del proyecto y se pueden desarrollar de forma simultánea mientras se desarrollaba el proceso de complementación de estudios y diseños, para mantener el plazo de ejecución del contrato.”*

Esta afirmación no es procedente, de una parte por cuanto al margen de los frentes de intervención definidos, se trata de una obra integral que desde el inicio debía abordar la mitigación, que por su propia naturaleza es determinante para la viabilidad de las demás actividades que se pretendan programar, y de otra parte, en razón a lo requerido en la página 63 del Informe Técnico DGOAT No. 8 del 7 de enero del 2020 de la CAR, donde se estableció:

*“Realizar las obras de estabilización de taludes que se requiera para mitigar el riesgo de caída de bloques, las cuales se deben realizar **antes de la instalación de la infraestructura requerida para el proyecto.**”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Este aspecto resultaba esencial para el proyecto, como quiera que era imperativo iniciarlo con todo lo relacionado con mitigación y estabilidad geotécnica, con el agravante que en la actualidad aún ese determinante requisito no se ha materializado.

También señaló la SDA en la respuesta al informe preliminar: *“La calificación de “improcedente” que el ente de control da a la ejecución del proyecto pone en riesgo la Serranía de El Zuque, ya que no reconoce los beneficios para el ecosistema y la ciudadanía en general que conlleva su realización, y por el contrario, prolonga la problemática socioambiental descrita anteriormente.”*

En relación con esa afirmación se aclara que la improcedencia del proyecto no es una calificación subjetiva de este organismo de vigilancia y control fiscal, sino el efecto evidente del estado de la obra frente a la normativa que regula la materia ampliamente expuesta en el informe de auditoría, y muy por el contrario de poner en riesgo a la Serranía El Zuque, se tiene que se debe propender por la protección de la misma, así como del recurso público que para esos efectos se ha destinado, de manera que identificar esa situación y formular la observación del caso, no prolonga una problemática socioambiental que sí es atribuible al manejo que desde el comienzo le ha dado al tema la SDA.

Respecto de un presunto daño fiscal, la SDA en la respuesta al informe preliminar indicó lo siguiente: *“En tal sentido, no se constituye acá un presunto daño fiscal, porque no hay un daño al patrimonio público como tal, los recursos hasta ahora invertidos no están perdidos, sino que, por el contrario, están representados en los avances de las obras hasta ahora ejecutadas. Adicional a lo anterior, los contratos referidos aún están en ejecución y tanto así que aún existen recursos del anticipo por invertir y amortizar.”*

En relación con esa afirmación viene al caso reiterar que frente a la improcedencia de la obra, uno de los efectos inmediatos es que los recursos invertidos no logran el propósito en el ámbito de cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, frente a lo cual en ese caso el avance de obra no representa una inversión exitosa, sino estaría generando el presunto daño patrimonial al Estado expuesto, en tanto que el hecho de encontrarse en ejecución el contrato de obra y de interventoría, no excluye la posibilidad de la formulación de esa incidencia, frente a unas

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 58 de 108

circunstancias que implican la configuración correspondiente, precisamente para evitar que el presunto daño pueda acentuarse y que se dilate la situación indefinidamente.

Reiteró la SDA en la respuesta al informe preliminar, aspectos de los actos de la CAR y del MADS que la entidad auditada considera no son fundamento para los cuestionamientos, indicando lo siguiente: *“Por lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta que si la Contraloría se fundamente únicamente en los pronunciamientos de la CAR y del MADS en sus resoluciones de imposición de medidas preventivas, lo cual está en discusión ante las instancias correspondientes y hasta tanto no estén definidas, no se puede concluir pro parte de este de control que las obras son impertinentes o son prohibidas.”*

(...)

*“Las medidas preventivas NO SON CONCLUSIVAS sino apenas indicativas, no son en si mismas sanciones en firme, y los hechos que las motivan son objeto de procesos sancionatorios que no han concluido. La discusión frente al uso de ciertos elementos en la ejecución del contrato de obra es objeto de discusión frente a esos procesos. En tal sentido, la Contraloría no puede asumir como absoluto lo que hasta ahora están en discusión en un proceso de tipo sancionatorio.”*

(...)

*“Finalmente la Contraloría Distrital no puede hablar de inconducencia de las obras y tampoco de un posible detrimento patrimonial ante la existencia de medidas preventivas impuestas, en su momento, por otras autoridades ambientales.”*

(...)

*“Mientras no se concluya el trámite sancionatorio, mediante acto administrativo definitivo en firme, previo agotamiento de los pasos y trámites señalados en la ley citada, la SDA es un presunto infractor y no un infractor, por lo que considerar que las medidas preventivas impuestas invocan supuestos fácticos indiscutibles y conclusivos,*

*escapa de la competencia de la Contraloría Distrital, al no ser la autoridad ambiental y adicionalmente puede ser considerado violación al principio de presunción de inocencia.*

*Es decir, la Contraloría Distrital al predicar un posible detrimento patrimonial con base en los hechos indicados en una medida preventiva, que no ha sido verificada por la autoridad ambiental en un procedimiento ambiental sancionatorio y cuando hoy la SDA no ha sido declarada infractora ambiental por esos hechos, desborda el control fiscal y posiblemente desconoce el artículo 29 Superior.”*

Frente a esas afirmaciones se reitera que no ha sido con base en los pronunciamientos de la CAR y del MADS en las medidas preventivas, que la Contraloría de Bogotá, D.C. ha ‘concluido’ que la obra es improcedente, sino en las verificaciones surtidas directamente por este organismo de vigilancia y control fiscal en desarrollo del ejercicio auditor, ante el estado que presenta el proyecto y lo que la normativa impone, de manera que no se ha asumido como absoluto lo que la autoridad ambiental departamental considere puede dar lugar o no a una sanción, toda vez que en el informe de auditoría se consignan los argumentos y los fundamentos que legal y técnicamente soportan la formulación de la observación.

También en relación con el presunto daño patrimonial, la SDA estableció lo siguiente en la respuesta al informe preliminar:

*“Ahora bien, con relación a las afirmación que “gestión fiscal antieconómica”, vale resaltar lo indicado en el artículo 1° Ley 610 de 2000 que define el proceso de responsabilidad fiscal como el "conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, **causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado.**", en tal sentido y como se evidencia previamente, el informe no indica y fundamenta esta afirmación con sustento técnico, ni jurídico, toda*

*vez solo relacionan una simple relatoría que descontextualiza la realidad fáctica y jurídica que motivo a la viabilidad del proyecto.*

*En tal sentido, no es propicio determinar acciones dolosas o culposas que constituyen afirmaciones de “gestión fiscal antieconómica”, de toda vez que como se evidencia todas las actuaciones realizadas durante las etapas de estructuración y ejecución contractual, de realizaron en derecho, en aplicación de actos administrativos derivados de las autoridades competentes y con una necesidad específica la cual esta entidad debía realizar para el cumplimiento de los deberes asignados.”*

Con respecto a esas afirmaciones se impone reiterar que el informe de auditoría no es un proceso de responsabilidad fiscal, y lo que se ha descrito es la situación identificada con la correspondiente incidencia, en virtud de la evidencia allegada en el marco del ejercicio auditor, y que inexorablemente tendrá que ser evaluada en sede del proceso de responsabilidad fiscal que se surte a través de la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá, D.C.

El informe de auditoría comporta un recaudo de evidencia y argumentación, con la incidencia que en su estructuración se considera, pero los efectos que pueda generar ese acervo son competencia de un proceso distinto al auditor. Todo el trámite relacionado con la formulación de un hallazgo con incidencia fiscal, se adelanta por la Dirección de Responsabilidad Fiscal de la Contraloría de Bogotá, D.C., en donde se surte el respectivo proceso y en sede del cual se determina si hay lugar al desarrollo del mismo, además de definir, cuando se encuentra viable adelantarlos, la responsabilidad a que hay lugar.

Es en aquel escenario en donde una vez surtido el proceso con las respectivas garantías legales y constitucionales, finalmente se decide si hay un fallo con o sin responsabilidad fiscal.

Ese insumo que constituye el informe de auditoría incorpora el sustento técnico y jurídico y de manera alguna relaciona una simple relatoría que descontextualiza la

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 61 de 108

realidad fáctica y jurídica que motivó a la viabilidad del proyecto, como por fuera de los cánones de respeto y armonía interinstitucional lo plasmó la SDA en la respuesta.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación y se configura en hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$6.311.100.231 m/cte. y presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

*7.2.1.2. Hallazgo administrativo con incidencia fiscal en cuantía de \$655.256.220 m/cte., y presunta incidencia disciplinaria por irregularidades en la aprobación de ítems del Plan de Inversión del Anticipo.*

El 21 de diciembre de 2022, se aprobó por el interventor del Contrato de Obra SDA-20221977 el plan de inversión de anticipo, el cual fue reprogramado y avalado en lo que corresponde a los valores de los rubros de inversión, tal y como se extrae de la información suministrada por la entidad en el informe mensual de obra, en los siguientes términos:

**Cuadro 4. Plan inicial de Inversión de Anticipo inicial del contrato SDA-20221977.**

Valores en pesos

| No. | Descripción                                                                         | Valor               | Porcentaje |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------|
| 1   | Gasto de contribución especial                                                      | \$ 218'418.740,00   | 5,00%      |
| 2   | Transporte y suministro de pétreos (recebo, base, subbase, etc.)                    | \$ 1.528'931.180,00 | 35,00%     |
| 3   | Transporte y suministro de tubería, accesorios y prefabricados                      | \$ 655'256.220,00   | 15,00%     |
| 4   | Transporte y suministro de mezcla asfáltica, concreto hidráulico, mortero, cemento  | \$ 218'418.740,00   | 5,00%      |
| 5   | Alquiler de equipos y/o maquinaria y/o compra de repuestos y/o compra de maquinaria | \$ 436'837.480,00   | 10,00%     |
| 6   | Mano de obra, reembolso personal                                                    | \$ 436'837.480,00   | 10,00%     |

| No. | Descripción                                                                                        | Valor             | Porcentaje |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------|
| 7   | Transporte y suministro de materiales (acero, ladrillo, pisos, madera, cubierta, eléctricos, etc.) | \$ 873'674.960,00 | 20,00%     |

Fuente: Elaboración SDA informe mensual de obra No. 10

### **Cuadro 5. Reprogramación 1 del Plan de Inversión de Anticipo del Contrato SDA-20221977.**

Valores en pesos

| No. | Descripción                                                                                        | Valor               | Porcentaje |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|------------|
| 1   | Gasto de contribución especial                                                                     | \$ 218'418.740,00   | 5,00%      |
| 2   | Transporte y suministro de pétreos (recebo, base, subbase, etc.)                                   | \$ 305'786.236,00   | 7,00%      |
| 3   | Transporte y suministro de tubería, accesorios y prefabricados                                     | \$ 174'734.992,00   | 4,00%      |
| 4   | Transporte y suministro de mezcla asfáltica, concreto hidráulico, mortero, cemento                 | \$ 174'734.992,00   | 4,00%      |
| 5   | Alquiler de equipos y/o maquinaria y/o compra de repuestos y/o compra de maquinaria                | \$ 655'256.220,00   | 15,00%     |
| 6   | Mano de obra, reembolso personal                                                                   | \$ 1.092'093.700,00 | 25,00%     |
| 7   | Transporte y suministro de materiales (acero, ladrillo, pisos, madera, cubierta, eléctricos, etc.) | \$ 1.747'349.920,00 | 40,00%     |

Fuente: Elaboración SDA informe mensual de obra No. 10

De la información suministrada por la entidad, se evidencia que, dentro de los rubros de inversión del anticipo, se estableció el ítem No. 5 correspondiente al “Alquiler de equipos y/o maquinaria y/o compra de repuestos y/o compra de maquinaria” por un valor de \$655'256.220, recursos estos que fueron aprobados por el interventor del contrato, dineros que han sido pagados por la SDA.

Lo anterior se deduce de la información avalada por el Interventor en el informe de obra No. 10 en el que se consignó:



*“Es así como, a la fecha, se han utilizado \$3.651’548.477,00, equivalente al 83,59% del anticipo, en la compra de maquinaria pesada (retroexcavadora y minicargadores), vehículos (volqueta), maquinaria menor (canguro, planta eléctrica, pulidora, sierra, vibrados de concreto) (...)*

*De esta forma, se ha amortizado el 30,11% del valor total del anticipo del contrato, lo cual corresponde con el mismo porcentaje de actas de cobro sobre el valor total disponible para la ejecución del proyecto. Es válido resaltar que a la fecha no se ha utilizado el 100% del anticipo sino el 83,59%, equivalente a \$3.651’548.477,00. Teniendo en cuenta que el gasto de contribución especial es de \$218’418.740,00 (5,00%), el saldo actual del anticipo es de \$498’407.583,00, equivalente al 11,41%”. (Subrayado propio)*

Dicha aprobación conlleva a un desconocimiento de lo establecido en las obligaciones contractuales conforme a lo establecido en numeral 2 del literal G) “Frente a la construcción” y literal J) “En materia de elementos, equipos y materiales” de la cláusula octava “Obligaciones Específicas, del contrato de obra y lo preceptuado en el artículo 5 del Ley 1150 de 2007, en lo que corresponde a la selección objetiva, desconociendo que el contratista se obligó dentro del proceso de selección a contar con todos los equipos y maquinaria necesarios para la ejecución del contrato, allegando las correspondientes certificaciones que acreditaban cumplir con este factor determinante para su selección sobre los demás proponentes.

Obligaciones estipuladas desde los documentos que constituyeron las reglas de participación en el proceso licitatorio (estudios previos – pliego de condiciones definitivos y anexos técnicos) y que conllevaron a que la entidad estatal adjudicara el contrato al proponente Consorcio Parque SDA, al allegar los documentos que certificaban que cumplían y garantizaban los equipos para desarrollar el objeto contractual, lo que conllevó a la escogencia del ofrecimiento más favorable al cumplir de manera satisfactoria y por encima de los demás proponentes los factores que fueron objeto de evaluación, dentro de los cuales se encontraba el de los equipos y maquinaria [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)



necesaria para cumplir con las obligaciones del objeto contractual.

Lo anterior contraviene lo dispuesto en las siguientes fuentes:

**1. Contrato de Obra SDA-20221977 “CLAUSULA OCTAVA.  
OBLIGACIONES ESPECÍFICAS: (...)**

**G) FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN: 1 (...)**

*2. Suministrar todos los materiales, herramientas y equipos necesarios para la ejecución de los trabajos del objeto contractual, en las condiciones y plazos determinados en el cronograma de actividades, los cuales estarán en custodia y vigilancia del Contratista.*

*(...)*

**J) EN MATERIA DE ELEMENTOS, EQUIPOS Y MATERIALES: El**  
*CONTRATISTA, por su cuenta y riesgo, se obliga a suministrar, instalar, mantener y utilizar toda la maquinaria, equipos y todos los demás elementos, de cualquier orden, necesarios para la ejecución de este contrato, sea en forma temporal o permanente, hasta la fecha de terminación de este. Así mismo, el CONTRATISTA será responsable de disponer de los vehículos u otros medios de transporte utilizados para la movilización del personal y los equipos, y de contar con todos los permisos, autorizaciones, controles, dispositivos, medidas preventivas y requisitos exigidos por el Ministerio de Transporte y demás autoridades competentes. También será responsabilidad del CONTRATISTA disponer de la totalidad de los programas de computador y demás bienes intangibles protegidos por normas de propiedad intelectual, debidamente licenciados, para la ejecución del contrato. Los funcionarios autorizados de la SDA, el Interventor y toda persona designada por ellos, deberán tener libre acceso a todos los lugares, equipos y sistemas utilizados para la ejecución del contrato, y el CONTRATISTA deberá proporcionar todas las facilidades y toda la*

*ayuda que corresponda para hacer efectivo dicho derecho de inspección y vigilancia. En todo momento, los equipos, elementos, insumos y materiales que utilice el CONTRATISTA, sus agentes y subcontratistas estarán bajo su entera responsabilidad durante el plazo de vigencia de este contrato” (Subrayado propio)*

## **2. Pliego de condiciones**

### **5.6.8. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA:**

*(...)*

#### **FRENTE A LA CONSTRUCCIÓN**

*2. Suministrar todos los materiales, herramientas y equipos necesarios para la ejecución de los trabajos del objeto contractual, en las condiciones y plazos determinados en el cronograma de actividades, los cuales estarán en custodia y vigilancia del Contratista. (...)” (Resaltado ajeno al texto original)*

#### **EN MATERIA DE ELEMENTOS, EQUIPOS Y MATERIALES:**

*El CONTRATISTA, por su cuenta y riesgo, se obliga a suministrar, instalar, mantener y utilizar toda la maquinaria, equipos y todos los demás elementos, de cualquier orden, necesarios para la ejecución de este contrato, sea en forma temporal o permanente, hasta la fecha de terminación de este. Así mismo, el CONTRATISTA será responsable de disponer de los vehículos u otros medios de transporte utilizados para la movilización del personal y los equipos, y de contar con todos los permisos, autorizaciones, controles, dispositivos, medidas preventivas y requisitos exigidos por el Ministerio de Transporte y demás autoridades competentes. También será responsabilidad del CONTRATISTA disponer de la totalidad de los programas de computador y demás bienes intangibles protegidos por normas de propiedad intelectual, debidamente licenciados, para la ejecución del contrato. Los funcionarios autorizados de la*

*SDA, el Interventor y toda persona designada por ellos, deberán tener libre acceso a todos los lugares, equipos y sistemas utilizados para la ejecución del contrato, y el CONTRATISTA deberá proporcionar todas las facilidades y toda la ayuda que corresponda para hacer efectivo dicho derecho de inspección y vigilancia. En todo momento, los equipos, elementos, insumos y materiales que utilice el CONTRATISTA, sus agentes y subcontratistas estarán bajo su entera responsabilidad durante el plazo de vigencia de este contrato” (Subrayado propio)*

## **2. Ley 1150 de 2007**

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

Se configuraría también una presunta incidencia disciplinaria, lo cual ha de ser materia de precisión por la respectiva autoridad, en el marco de las actuaciones a que hubiere lugar, con base en la normativa aplicable dentro del contexto correspondiente.

Las situaciones descritas se generan por la presunta falta de control e inadecuada labor de interventoría en la aprobación de los rubros del Plan de Inversión del anticipo y el documento de reformulación del mismo, en el que se modificaron las cuantías a invertir en cada uno de los ítems, avalando el gasto en *“Alquiler de equipos y/o maquinaria y/o compra de repuestos y/o compra de maquinaria”*, por valor de \$655'256.220,00, desconociendo que el contratista se obligó dentro del proceso de selección a contar con todos los equipos y maquinaria necesarios para la ejecución del contrato, allegando las correspondientes certificaciones que acreditaban cumplir con este factor determinante para su selección sobre los demás proponentes.

El efecto que genera la aprobación de un rubro a través del cual el contratista adquiere equipos y maquinaria para el cumplimiento del objeto contractual, es la contravención de lo preceptuado **en el artículo 5 del Ley 1150 de 2007**, en lo que corresponde a la selección objetiva y lo dispuesto en los estudios previos, pliego de condiciones y contrato de obra SDA-20221977, configurándose un presunto detrimento patrimonial para la entidad por valor \$655'256.220 correspondiente al Ítem No. 5 *“Alquiler de equipos y/o maquinaria y/o compra de repuestos y/o compra de maquinaria”*, por incumplimiento a las obligaciones adquiridas por el contratista.

Conforme a lo anterior se procedió a configurar la observación administrativa, con incidencia fiscal por valor de \$655'256.220 m/cte. y presunta incidencia disciplinaria.

#### **Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal:**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida por la SDA mediante el Oficio con radicado 2024EE183961 del 02-09-2024, frente al informe preliminar de auditoría se considera que los argumentos planteados no desvirtúan la observación, toda vez que, el sujeto de control manifestó:

La SDA no vulneró el principio de selección objetiva, toda vez que, la entidad aplicó los criterios de ponderación que se establecieron en el pliego de condiciones y que cumplió con los criterios definidos en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, otorgando el mayor puntaje al oferente que se ajustó a las condiciones del procedimiento y que garantizaba la adquisición de los equipos requeridos en el pliego de condiciones para el cumplimiento del objeto contractual, sin importar de quien se tratara. Así mismo, se asegura por la Secretaría, que, con el objeto de favorecer la pluralidad de oferentes, se verificó la propiedad o tenencia de los equipos a través de diferentes documentos en los cuales también se incluía la carta de disponibilidad de maquinaria, en caso de ser adjudicatario del contrato.

De igual forma, frente al uso de los recursos del anticipo por parte del Contratista de Obra, esgrime que se tuvo en cuenta la normativa que regula el anticipo, trayendo como referencia conceptos de la diferencia entre anticipo y pago anticipado proferidos por Colombia Compra Eficiente, la Contraloría General de la República - CGR, Procuraduría General de la Nación -PGN y la sentencia del 7 de septiembre de 2015, rad 36878 del Consejo de Estado, para asegurar que la adquisición de maquinarias con los recursos girados por el Anticipo, hacen parte de los gastos aprobados por la Entidad.

Frente a los argumentos expuestos por la SDA, se precisa que este órgano de control no cuestiona el procedimiento y asignación de los puntajes de acuerdo a lo establecido en el pliego de condiciones, sino el desconocimiento, por parte de la Entidad, de la obligación adquirida por el contratista al momento de ofertar y que conllevó a que se le otorgara un puntaje, que en conjunto con los demás factores evaluados, culminó la selección por encima de los otros oferentes, al suponer que este proponente contaría con todos los equipos y maquinaria necesarios para la ejecución del contrato, como se exigía en los pliegos de condiciones y lo reconoce la entidad en su respuesta al manifestar:

*“Para acreditar el ofrecimiento y optar por el puntaje el proponente deberá diligenciar el FORMATO NO. 14 FACTOR CALIDAD – EQUIPOS suscrito por su representante legal donde indique con claridad el ofrecimiento **y que en consecuencia dicho ofrecimiento será tratado como una obligación contractual y por ende asume dichas consecuencias**”.* (negrilla y subrayado propio)

En tal sentido, no resultaba ajustado a las exigencias de lo requerido en los documentos de estudios previos, pliego de condiciones y el contrato, que se aprobara dentro del plan de inversión del anticipo, el ítem No. 5 correspondiente al *“Alquiler de equipos y/o maquinaria y/o compra de repuestos y/o compra de maquinaria”* por un valor de \$655'256.220,00, por tratarse de una obligación a la que se comprometió el contratista a cumplir como un requisito para desarrollar el objeto contractual y que de no [www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 69 de 108

haberse obligado en su propuesta, hubiese conllevado a la no asignación del puntaje ponderado para el Factor Técnico, por lo que dicho desconocimiento por parte del interventor, vulnera el principio de selección objetiva, sobre los demás oferentes que también cumplieron con este criterio técnico.

Dicha aprobación conlleva a un desconocimiento de lo establecido en las obligaciones contractuales conforme a lo establecido en numeral 2 del literal G) “Frente a la construcción” y literal J) “En materia de elementos, equipos y materiales” de la cláusula octava “Obligaciones Específicas, y lo preceptuado en el artículo 5 del Ley 1150 de 2007, en lo que corresponde a la selección objetiva.

Por lo anterior se procedió a formular la correspondiente observación administrativa, con incidencia disciplinaria y fiscal por configurarse un detrimento patrimonial para la entidad por valor \$655'256.220, al aprobar el uso de recursos públicos para el Ítem No. 5 “Alquiler de equipos y/o maquinaria y/o compra de repuestos y/o compra de maquinaria”, a sabiendas que es una obligación del contratista estipulada desde los documentos que constituyeron las reglas de participación en el proceso licitatorio (estudios previos – pliego de condiciones definitivos y anexos técnicos) y que conllevan a que la entidad estatal adjudicara el contrato al proponente Consorcio Parque SDA, al allegar los documentos que certificaban que cumplían y garantizaban los equipos para desarrollar el objeto contractual, lo que conllevó a la escogencia del ofrecimiento más favorable al cumplir de manera satisfactoria y por encima de los demás proponentes los factores que fueron objeto de evaluación, dentro de los cuales se encontraban los equipos y maquinaria necesaria para cumplir con las obligaciones del objeto contractual.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como un hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal en cuantía de \$655.256.220 m/cte., y presunta incidencia disciplinaria que deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

*7.2.1.3. Observación Desvirtuada. Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por debilidades en los controles frente al cumplimiento de las reglas que rigen el proceso licitatorio, específicamente en lo relacionado con el “valor de contrato vs valor ofertado por el proponente seleccionado”.*

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación de este informe.

La SDA soportó los ajustes realizados al pliego de condiciones, acorde a las necesidades de los oferentes, así como a la regulación de los indicadores económicos publicados por el DANE y la fórmula de reajuste basada en el ICOCIV vigente año a año para el sector de la construcción, se evidenció la modificación de lo estipulado en el Pliego de Condiciones Definitivo de la licitación pública No. SDALP-03-2022 en su numeral “5.6.5 VALOR DEL CONTRATO”, disponiendo que valor total del contrato sería hasta por el valor del presupuesto oficial el cual correspondió a la suma de diez mil novecientos veinte millones novecientos treinta y siete mil pesos (\$10.920.937.000) M/CTE, incluido AIU a precios unitarios, por lo que esta Contraloría acepta los argumentos presentados por el sujeto de control y se desvirtúa esta observación, en consecuencia, se retira del Informe Final.

*7.2.1.4. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por la inadecuada gestión de la SDA frente a la implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, surtida a través del Contrato de Obra SDA-20221977 y el Contrato de Consultoría 20222006.*

EL 29 de noviembre de 2022 la SDA suscribió el contrato de obra No. SDA-20221977 con el Consorcio Parque SDA, con el siguiente 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”.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 71 de 108



Para la vigilancia del precitado contrato de obra, el 20 de diciembre de 2022 la SDA celebró el Contrato de Consultoría 20222006 con la empresa Consorcio Intecoparque 22, con el siguiente 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.”*

En desarrollo de la actuación especial de fiscalización, se identificaron varias situaciones que evidencian una deficiente gestión respecto de la implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, que la SDA tramita a través de los precitados contratos, para cuyo efecto debían observarse las disposiciones establecidas por las autoridades ambientales, sin que se hayan cumplido estrictamente, según la viabilidad en su momento expedida, lo cual a continuación se describe.

**- 1.) Obras de endurecimiento:**

La SDA desde diciembre de 2022 está adelantando una intervención en la Serranía El Zuque, que hace parte de la Reserva Forestal Protectora del Bosque Oriental - RFPBO, la cual contempla áreas administrativas, senderos y estructuras que fomentan la ‘Recreación Pasiva’, que según la Resolución 1766 de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS *“corresponden a mobiliarios o instalaciones con un área inferior a 30 m<sup>2</sup>. Para el caso de los miradores y observatorios de fauna, estos no podrán exceder los 9 m<sup>2</sup> de índice de construcción. Estas instalaciones en ningún caso podrán incluir estructuras duras y deben adecuarse a estrategias de manejo del paisaje, de tal manera que no generen discontinuidades en la cobertura vegetal nativa, ni fragmentación del hábitat de la fauna nativa.”*



Según la Resolución 0951 del 19 de septiembre 2023 del MADS, *“Por la cual se legaliza una medida preventiva en flagrancia y se adoptan otras determinaciones”*, y la Resolución DRBC N° 01247000092 de 26 de junio 2024 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR *“Por medio del cual se resuelve una solicitud de revocatoria directa y se toman otras determinaciones”*, las estructuras construidas superaron las áreas permitidas por la normatividad vigente.

A través del informe técnico DGOAT N° 08 de 7 de enero del 2020 de la CAR, se aprobó la construcción de los puntos de información y divulgación, administración y guías, los cuales no podían superar un área de 30 m<sup>2</sup> y 50 m<sup>2</sup>, y que según lo entregado por la SDA en los diseños iniciales, los módulos ocuparían un área de 25,05 m<sup>2</sup> y s 29,3 m<sup>2</sup>. Al momento de la visita técnica de la CAR el 26 de julio de 2023, se evidenció que las áreas construidas superaron lo permitido y aprobado (55.91 m<sup>2</sup> y 53.45 m<sup>2</sup>).

Así mismo, dentro de los diseños iniciales se incluyeron losas para cimentación, pilotes de concreto, perfiles metálicos de acero galvanizado, muros de mampostería, etc., que son materiales duros.

Dentro del proceso constructivo, se utilizaron equipos y maquinaria pesada, que impacta al terreno, por medio de vibraciones que pueden ocasionar derrumbes y movimiento de tierras, así como afectaciones en la fauna nativa y comunidad aledaña.

En relación con los costos de demolición, la SDA ha manifestado que serán asumidos por la firma contratista.

Ello se estableció así, entre otros, en el oficio de respuesta de la SDA Memorando 2024IE162263 del 31-07-2024, que es un anexo del oficio 2024EE162389 del 31-07-2024 remitido a la Contraloría de Bogotá, D.C.

No obstante lo anterior, le corresponde a la SDA materializar esa obligación a cargo del ejecutor, como quiera que no está definido y claro si en efecto el monto correspondiente a la demolición lo asume el constructor, en el marco de obras que no

puedan ser realmente utilizables, cuando en la base de datos ANEXO 1 – GASTOS que obra como anexo del oficio de la SDA 2024EE175781 del 20 de agosto de 2024, se registra un reconocimiento por concepto de demolición de Módulos de Puntos de Información y Divulgación (PID), por un valor de \$500.000 m/cte.

**- 2.) Manejo de Residuos:**

Se evidenció el manejo de residuos (construcción y demolición, peligrosos, ordinarios etc.) generado por actividades de obra, los cuales cuentan con un déficit en la señalización, rotulación, separación en la fuente y acopios temporales de los mismos.

Dentro de las visitas técnicas de las autoridades ambientales y de la Contraloría de Bogotá, D.C. se identificó en el costado sur del proyecto en zona de pastos limpios, una disposición inadecuada de residuos de construcción y demolición - RCD, no solo porque no contaba con lo exigido por la norma ambiental, sino porque estaba en una zona de ladera, propensa a eventuales derrumbes.

**- 3.) Gestión ambiental:**

La SDA, en la Respuesta 2024EE160457 del 29-07-2024 frente a la Resolución de la CAR DRBC No. 01247000092 del 26 de junio de 2024, expresó lo siguiente:

*“Dentro de las obligaciones contractuales asumidas por el Contratista de Obra CONSORCIO PARQUE SDA como ejecutor del contrato SDA-20221977 y de cuyo cumplimiento hace seguimiento el CONSORCIO INTECOPARQUE 22 como interventor, referentes al cumplimiento de la normatividad vigente en temas ambientales, se implementarán las medidas necesarias para el cumplimiento de las Resoluciones 472 de 2017 y 1257 de 2021 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tanto en su parte documental, como en campo de las obras, de lo cual se podrá demostrar en las visitas que realice la Autoridad Ambiental.”*

Todas esas circunstancias reflejan que la entidad no ha tramitado el proyecto según las directrices impartidas por la autoridad ambiental departamental, teniendo en

cuenta que la SDA no realizó previamente el proceso correspondiente frente a las gestiones ambientales requeridas desde la etapa de planeación, lo cual implicaba radicar frente a la CAR los soportes idóneos para la viabilidad del proyecto, como el Programa de Manejo Ambiental, así como el reporte frente al manejo de RCD.

Respecto de los anteriores casos se tiene que la entidad no ha observado estrictamente lo dispuesto en el artículo 2.2.2.1.4.1 del Decreto Único Nacional 1076 de 2015; los artículos 9 y 11 de la Resolución 1766 de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS; el parágrafo 1 del Artículo 5 de la Ley 1930 de 2018; los artículos 13, 14 y 16 de la Resolución 472 de 2017 modificados por la Resolución 1257 de 2021 del MADS.

La situación descrita se presentó por la inadecuada gestión de la SDA realizada en el desarrollo del marco de la implementación de la FASE I del plan estratégico y sus componentes en la Serranía El Zuque, cuyas actividades no cumplen lo permitido por la normatividad ambiental vigente, y más en zona de Páramo, teniendo en cuenta que se introducen en una área de protección ambiental obras que endurecen el suelo, que son aquellas que implican bases constructivas en concreto sólido, cemento o ladrillos sobre el ecosistema, lo que podría modificar los procesos y estructuras naturales del suelo y eventualmente afectar la capacidad de carga del área.

Al no cumplir con lo dispuesto en la normativa y en los actos administrativos expedidos por las autoridades ambientales, el ecosistema se impacta, ya que las actividades que se desarrollan y que intervienen con la estructura ecológica principal que hacen parte de la reserva, comprometen la integridad ecológica al incorporar elementos ajenos que modifican su estructura inicial; la ejecución de obras impide que el ecosistema pueda realizar el proceso de resiliencia propio.

Adicionalmente, el proceso constructivo puede ocasionar impactos ambientales como generación de residuos, posibles contaminaciones hídricas a los cuerpos del área

directa e indirecta, vibraciones y olores ofensivos, generación de material particulado, afectación en la flora y la fauna nativa.

**- 4.) Obras de Mitigación:**

En el Informe Técnico DGOAT No. 8 del 7 de enero del 2020 de la CAR, se especificó que se deben comenzar primero las obras de estabilización de taludes, es decir ejecutar aquellas requeridas para mitigar el riesgo de caída de roca, antes de la instalación de la infraestructura requerida para el proyecto.

Dentro del ejercicio auditor, se realizó visita administrativa el 19 de julio 2024, donde se evidenció que en el proceso constructivo no se han realizado obras contundentes frente a la mitigación y estabilidad de taludes, lo que persiste como zona de riesgo.

Este aspecto resultaba esencial para el proyecto, como quiera que era imperativo iniciarlo con todo lo relacionado con mitigación y estabilidad geotécnica, con el agravante que en la actualidad aún ese determinante requisito no se ha materializado, tanto así, que pone el proyecto en un escenario de incertidumbre frente a su culminación exitosa o viabilidad.

En ese sentido se tiene que la entidad no ha cumplido lo establecido especialmente en el artículo 2 de la Resolución 1527 de 2012, modificado por la Resolución 1274 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS; Informe Técnico DGOAT No. 8 del 7 de enero del 2020 de la CAR.

Lo anterior se presentó por la inadecuada planeación y elaboración de la matriz de riesgos para la ejecución del proyecto, así como por la inobservancia de la normativa ambiental referida y de las directrices de la autoridad ambiental departamental, de modo que al no contar con las obras contundentes de mitigación y estabilidad de geotecnia, el riesgo se materializa, con la afectación de toda actividad que se desarrolle en el área.

- 5.) Gestión de la Interventoría Consorcio INTECOPARQUE:

Al revisar los informes de la interventoría no se encontraron evidencias de que a través de la misma se hayan emitido las debidas advertencias a la Secretaría Distrital de Ambiente o al contratista, respecto de la ejecución del contrato de obra SDA-20221977, especialmente ante el incumplimiento de la normatividad ambiental que implica el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 1766 de 2016 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -MADS, por medio de la cual se adopta el Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y se adoptan otras determinaciones.

Además, no se notificó el desfase en las áreas de las instalaciones que se estaban construyendo, las cuales excedían lo autorizado por la CAR, según lo estipulado en el Informe Técnico DGOAT No. 08 del 7 de enero de 2020 de esa corporación. Tampoco se advirtió que el uso de materiales rígidos estaba expresamente prohibido en el área de intervención.

En virtud de lo anterior, se establece que en el marco del Contrato de Interventoría 20222006 no se ha cumplido de manera efectiva lo establecido en los numerales 6, 8 y 13 de la cláusula octava 'Obligaciones Específicas', así como el numeral 13 de las 'Obligaciones de Carácter Legal' de la misma cláusula, y los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

Esa situación se presentó por deficiencias en los contrales y seguimientos realizados por la supervisión del contrato de interventoría, lo que ha ocasionado que el contrato de obra presente los inconvenientes descritos sin que se hubieren identificado oportunamente y con efectos útiles, de manera que aun si la SDA y el contratista cumplieran las exigencias de las autoridades ambientales pendientes de consolidación, no está garantizado que la intervención que se adelanta en la Serranía El Zuque a través del contrato de obra 20221977 y del contrato de interventoría 20222006, resulte definitivamente viable.

- 6.) Gestión Social:

En desarrollo del ejercicio auditor se ha identificado que la planificación, ejecución y seguimiento, en relación con la implementación de las estrategias de gestión social que impone el proyecto, no han sido suficientemente efectivas, lo cual se refleja especialmente en las distintas peticiones que viene formulando recurrentemente la comunidad ante diversas autoridades ambientales y administrativas.

Esa gestión a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente no ha tenido la suficiente asertividad en la comunicación y socialización con los actores sociales involucrados, ni una adecuada coordinación entre las distintas entidades involucradas (CAR, MADS, SDA).

Es así como a pesar de reuniones regentadas por la SDA para esos propósitos, no se ha logrado la consolidación de una comunicación y socialización precisa con los actores sociales involucrados, como comunidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG), entidades gubernamentales, empresas privadas, grupos étnicos y minoritarios, usuarios finales y beneficiarios del proyecto, academia, entre otros.

Lo anterior se corrobora con lo señalado en el punto 6, página 34, del informe técnico adjunto a la Resolución DRBC01247000092 del 26 de junio de 2024 de la CAR, donde se solicitó lo siguiente:

*“Allegar los soportes de los espacios de trabajo que se adelanten con las comunidades aledañas al proyecto y demás actores sociales involucrados, en el marco de la formulación de las medidas de mitigación y adecuaciones para la reconfiguración y recuperación del área.*

*Solicitar a la Secretaría Distrital de Ambiente formular e implementar una estrategia de participación y educación con las comunidades del área de influencia directa del proyecto, en aras de mitigar los conflictos socioambientales presentados por*

*el avance de las intervenciones y propender por el buen funcionamiento del aula ambiental el cual es el objetivo principal del uso de este espacio.”*

La entidad entonces no ha observado debidamente lo dispuesto en los artículos 79 y 270 de la Constitución Política de Colombia; los artículos 60 y 63, así como los literales c) y d) del artículo 64 y el literal f) del artículo 80 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, la cual prevé la promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Ello se ha generado por deficiencias en la consolidación de las estrategias de gestión social, como quiera que no se ha surtido desde el inicio con la precisión debida frente a las actuaciones que el proyecto impone, y sin claridad en las reuniones hasta ahora desarrolladas, lo cual la población aledaña entiende como deficiente, lo que ha generado una recurrente presentación de peticiones de la comunidad y la desaprobación constante de la misma a la esencia del proyecto.

La deficiente alineación con los criterios de conservación y participación ciudadana establecidos, ha comprometido la viabilidad y legitimidad del proyecto, además de generar un potencial deterioro de la confianza en las instituciones responsables.

Frente a todos los casos anteriormente descritos, se establece que la SDA tampoco ha cumplido estrictamente lo preceptuado en artículo 209 de la Constitución Política; el artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los artículos 3º y 4º de la Ley 489 de 1998; el Informe Técnico DGOAT N° 08 del 7 de enero de 2020 de la CAR; la Resolución DRBC N° 01237000230 del 31 de julio de 2023 de la CAR; la Resolución 0951 del 19 de septiembre de 2023 del MADS, la Resolución DRBC N° 01247000092 del 26 de junio de 2024 de la CAR.

Se configuraría también una presunta incidencia disciplinaria, lo cual ha de ser materia de precisión por la respectiva autoridad, en el marco de las actuaciones a que hubiere lugar, con base en la normativa aplicable dentro del contexto correspondiente.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 79 de 108

Además de las causas y efectos establecidos para cada caso en precedencia, se precisa que la SDA ha generado la situación materia de análisis, por la deficiente aplicación de los controles que como autoridad ambiental se imponen realizar dentro de su respectiva misionalidad, frente a proyectos en zonas que son consideradas áreas de preservación, conservación, protección y recuperación del ambiente, que además involucra bienes y servicios naturales de la Estructura Ecológica Principal de los cerros y páramos de Bogotá, D.C., frente a lo cual se han impuesto medidas preventivas por autoridades ambientales, se ha suspendido el contrato de obra y en la actualidad no hay certidumbre frente a la culminación exitosa del proyecto.

#### **Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal:**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida por la SDA mediante el Oficio con radicado 2024EE183961 del 02-09-2024, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, teniendo en cuenta los argumentos enseguida expuestos.

#### **-1.) Obras de endurecimiento**

En relación con el aspecto de obras de endurecimiento la entidad describió en la página 43 de la respuesta al informe preliminar, lo siguiente:

*“La construcción de los módulos que conforman el área administrativa se hicieron tal y como fueron presentados en los planos de detalle que fueron objeto de revisión por parte de la Autoridad Ambiental CAR.”*

Se precisa que la infraestructura propuesta para el desarrollo de actividades de ‘Recreación Pasiva’ en la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y en el Informe Técnico DGOAT N° 08 del 7 de enero 2020 emitido por la CAR, desde la perspectiva de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca no fue cumplido en su totalidad, según la visita técnica de aquella entidad realizada el 26 de julio de 2023, en donde se señaló:



*(...) “corresponden a donde se establecerán dos Puntos de Información y Divulgación, al momento de la visita en este punto la construcción consiste en las estructuras hexagonales en concreto y una serie de muros en ladrillo y cemento, estas construcciones se realizan fuera del área de la antigua placa de la cantera, generando un endurecimiento en la reserva.” (...)*

En desarrollo del ejercicio auditor se evidenció que los Puntos de Información y Divulgación y Aulas Ambientales sobrepasaron los 30m<sup>2</sup>; (37,74 m<sup>2</sup>) y en lo que respecta al Área de Administración y Guías y Área Administrativa Sanitaria excedieron los 50m<sup>2</sup>, (62,43 m<sup>2</sup>), lo cual no se corresponde con lo establecido en el Plan de Manejo y en el Plan de Uso Público de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

También se identificó en el marco de la auditoría, que dos estructuras para Puntos de Información y Divulgación se construyeron fuera de la placa antigua, sin atender lo previsto en la viabilidad otorgada por la CAR, lo que dio lugar a la inevitable demolición en esas estructuras.

Así mismo, dentro de los diseños iniciales se incluyeron losas para cimentación, pilotes de concreto, perfiles metálicos de acero galvanizado, muros de mampostería, etc., que son materiales duros.

En desarrollo de la verificación correspondiente, se estableció el uso de materiales duros no permitidos en el marco del Plan de Manejo y el Plan de Uso Público para la Recreación Pasiva de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá.

Así mismo, es del caso resaltar que en la Resolución 796 de 2019 de la CAR, que se acompaña de un anexo donde se exponen los lineamientos de las actividades condicionadas, se prevé, entre otros importantes aspectos, que los caminos no deberán adecuarse en ladrillo, adoquín, concreto/cemento ni cualquier otro material que interfiera con la infiltración natural del suelo o fraccione los ecosistemas del sotobosque,

además que la infraestructura para acondicionamiento de caminos y senderos deberá ser la mínima posible y siempre en materiales no endurecidos, que estén en concordancia con el ambiente y el paisaje.

Frente a la afirmación de la SDA: *“ Al respecto es importante tener claridad en la definición de **área construida**: Parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos. Excluye azoteas, áreas duras sin cubrir o techar, áreas de las instalaciones mecánicas y puntos fijos, así como el área de los estacionamientos ubicados en semisótanos, sótanos y en un piso como máximo.”* (Fuente: Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, Glosario catastral. Área Construida)”

Respecto de esa afirmación cabe aclarar que en efecto, como lo indicó la SDA, el área construida es la suma de las superficies de los pisos; es decir que las áreas de placa de concreto (superficies) que fueron cimentadas sobre las zonas existentes de la antigua cantera, hacen parte del área total construida, que termina siendo la superficie final de construcción sin tener en cuenta lo que sobre ella exista.

La SDA en la respuesta al informe preliminar describió los materiales que se usan en la construcción de los módulos del área de la administración, como concreto reforzado, acero estructural, madera plástica, energía fotovoltaica, uso racional del agua, frente a lo cual viene al caso considerar el Plan de Manejo Ambiental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, acogido mediante Resolución 1766 de 2016, donde se establece lo siguiente para las actividades de recreación pasiva:

*“Las instalaciones necesarias deberán ser de tipo construcción sostenible; de esta forma, debe construirse en materiales renovables, acordes con el entorno o ecosistema. Constituyen materiales renovables aquellos que son producidos con materias primas cultivables y/o de crianza animal, como madera, fibras vegetales, cueros y fibras animales. Para la utilización de materiales renovables se debe certificar la producción, de tal manera que pueda garantizarse la continuidad de la renovación.*

*Se pueden utilizar directamente como materiales de construcción, o como materias primas para productos procesados para la construcción, la madera, el caucho natural, la guadua, el corcho y otros productos vegetales renovables.”*

En cuanto a maquinaria, la SDA indicó lo siguiente: *“La maquinaria empleada en el desarrollo del proceso constructivo es la acorde con las actividades que se necesitan acometer, no es excesiva en peso para el tránsito, tanto en las vías de acceso desde el área urbana como en el sendero que conduce al área de la administración, y que cabe resaltar, que en el pasado fueron los mismos accesos por donde pasó con mucha más frecuencia, peso y volumen; maquinarias y equipos con los que se desarrollaron las actividades extractivas, sin que se tenga conocimiento de que por estas circunstancias se hayan producido los “eventuales derrumbes” mencionados por la Contraloría.”*

Como atrás se señaló, frente a esa afirmación es del caso primero precisar que en la observación no se concluyó la ocurrencia de algún derrumbe por esa circunstancia, sino el riesgo de que ello ocasionalmente pueda tener lugar; además, si bien en el pasado había mayor frecuencia de maquinarias y equipos como lo indicó la SDA, no existía la cantidad de asentamientos poblacionales dentro del área directa e indirecta del proyecto, y se impone tener en cuenta lo establecido en la Resolución 0796 de 2019 de la CAR, que la SDA refiere como fundamento determinante para el proyecto, donde se determinó lo siguiente: *“Sistema de mantenimiento sin herramientas y maquinarias complejas y/o pesadas. Hay que tener en cuenta que los accesos a la reserva, transporte y trasiego de estas herramientas no son las convencionales.”*

También es importante considerar que durante la existencia de la explotación y actividad minera, la zona no había sido declarada Reserva forestal ni hacía parte del sistema de áreas protegidas del Distrito Capital.

De otra parte, frente a costos de demolición la SDA manifestó lo siguiente: *“la SDA ratifica lo expresado en la comunicación citada por la Contraloría (memorando 2024IE162263), en la cual se informó que el costo por los ajustes de las áreas es*

*asumido por el Contratista de Obra, con un valor de \$13.600.000. No obstante, el mismo contratista con autorización de la Interventoría hace uso de recursos aún disponibles del **anticipo**, para cubrir de manera parcial, esto es por la suma de \$500.000, los costos de los ajustes de las obras.”*

Frente a esa afirmación se impone precisar que le corresponde a la SDA materializar el cumplimiento de esa obligación, en un marco de actuación que refleje inequívocamente que los costos de la demolición son asumidos en su totalidad por el constructor, sin que eventualmente los compense con otro tipo de actividad, más allá del compromiso en tal sentido asumido por el contratista, que no obra en un documento formal de carácter vinculante.

Para la Contraloría de Bogotá, D.C. son claras las figuras de anticipo y de pago anticipado, pero es determinante que esa obligación sobreviniente respecto del constructor, se formalice en un acto que facilite su exigibilidad y seguimiento.

## **-2.) Manejo de Residuos**

*En materia de residuos, la SDA señaló lo siguiente: “Es de aclarar que al momento de la visita realizada el 19 de julio de 2024 por la Contraloría, no se estaban ejecutando actividades constructivas como tal, solamente se habían ejecutado los ajustes a los módulos PID 1 y PID 3 requeridos por la CAR en la Resolución DRBC No. 01247000092 del 26 de junio de 2024, cuyos residuos de construcción fueron efectivamente evacuados de forma inmediata de perímetro de la obra y dispuestos siguiendo la normatividad existente sobre el tema, sin hacer uso del espacio de acopio temporal. Por tal razón, al momento de la visita no se estaban generando nuevos residuos que implicaran su manejo.”*

Como atrás se indicó, frente a ese aspecto es importante precisar que a pesar de que en la obra al momento de la visita de la Contraloría de Bogotá D.C. no se estaban ejecutando actividades constructivas, le corresponde al contratista y a la supervisión atender lo establecido especialmente en la Resolución 472 de 2017 por la cual se

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 84 de 108

reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de Construcción y Demolición (RCD), modificada por la Resolución 1257 de 2021 del MADS.

***“Artículo 7°. Almacenamiento.*** Los grandes generadores de RCD, deberán establecer uno o varios sitios para el almacenamiento temporal de los residuos de construcción y demolición en la obra, donde se deberá efectuar la separación de acuerdo al tipo de RCD de que trata el Anexo I, que forma parte integral de la presente resolución. Dichos sitios deberán cumplir con las siguientes medidas mínimas de manejo:

**1. Establecer barreras para evitar el impacto visual en los alrededores del sitio de almacenamiento.**

**2. Realizar obras de drenaje y control de sedimentos.**

**3. Estar debidamente señalizado.**

**4. Realizar acciones para evitar la dispersión de partículas.”** (Subrayas fuera de texto).

Como antecedente, se tiene que al momento de las visitas de las autoridades ambientales se generaron requerimientos recurrentes frente al manejo de RCD.

De igual manera en el Acta de Visita Administrativa N° 1 de la Contraloría de Bogotá D.C. del 19 de julio de 2024, se evidenció un manejo inadecuado de los residuos, un incumplimiento a las medidas mínimas de manejo de RCD, acopios de material que estaban dispersos en diferentes puntos de la zona.

En la zona de pastos limpios ubicada en la ladera sur del proyecto, también se identificó hierro estructural descubierto, que al tener contacto con el agua puede generar procesos de corrosión y por ende afectación al suelo y a cuerpos de agua dentro del área directa e indirecta del proyecto.

Aun cuando una obra se encuentre suspendida, que implica que los RCD no puedan ser evacuados hasta reiniciar actividades constructivas, es necesario realizar un acopio, almacenamiento, señalización y rotulación acorde a cada residuo, como lo estipula la normatividad ambiental.

### **-3.) Gestión Ambiental**

En la respuesta al informe preliminar la SDA señaló: *“Se le aclara a la Contraloría que la viabilidad del proyecto fue obtenida de la Autoridad Ambiental CAR mediante el Informe Técnico DGOAT No. 08 del 7 de enero de 2020 y su posterior concepto de viabilidad con la comunicación 20202115837 del 9 de marzo de 2020, sin que haya sido requisito para su trámite y obtención la presentación del “Programa de Manejo Ambiental” de la obra como tal, ya que no corresponde a la etapa de planeación del proyecto su presentación, sino a la etapa de **ejecución de obra** y está a cargo del contratista seleccionado para su materialización.”*

Es importante precisar que en relación con esos trámites el único referente de cumplimiento no es la viabilidad que se otorgue por parte de la CAR, sino que se impone la observancia integral de la normativa que regula la materia, que para el caso objeto de análisis implica el cumplimiento de lo estipulado en el Capítulo III, artículo 13 de la Resolución 427 de 2017 modificados por la Resolución 1257 de 2021 del MADS, en donde se describe lo siguiente:

*“El gran generador deberá formular, implementar y mantener actualizado el programa de Manejo Ambiental de RCD. Dicho programa deberá ser presentado a la autoridad ambiental competente con una antelación de 30 días calendario previos al inicio de las obras para su respectivo seguimiento y control.*

*Así mismo, el reporte de su implementación con sus respectivos soportes deberá ser remitido a la autoridad ambiental competente dentro de los 15 días calendario, contados a partir del final de cada trimestre del año durante la ejecución de la obra, así*

*como un reporte de cierre dentro de los 45 días calendario siguientes a la terminación de la obra”.*

Además, con respecto a los trámites ambientales requeridos en la etapa de planeación, la SDA manifestó también lo siguiente: *“Así mismo, como se les dió a conocer en la respuesta de los primeros requerimientos de información por parte de la Contraloría, se realizaron los reportes de gestión de RCD en el aplicativo PIN, bajo el cumplimiento de las normas sobre este particular, y en especial cumplimiento de los lineamientos que para tal tiene la política ambiental del Distrito Capital, que son más exigentes y de más corta periodicidad que los exigidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.”*

Como atrás se había precisado, al margen de la gestión de la SDA frente a los reportes de RCD y del PIN ambiental, lo que se cuestionó es el estricto cumplimiento que demandan los requisitos previstos en la normatividad ambiental vigente, frente a la formulación, implementación y ejecución del Programa de Manejo Ambiental de RCD, presentado ante la CAR, sin que sea determinante para el efecto el nivel de exigencia que aplica en ese mismo marco la entidad auditada, ni la periodicidad que la SDA maneja en ese sentido.

Es decir que frente a ese aspecto lo que se estableció en la observación fue el incumplimiento de las ‘obligaciones de los generadores de RCD’, estipuladas en el Capítulo IV, artículo 15 de la Resolución 472 de 2017 modificados por la Resolución 1257 de 2021 del MADS.

Como antecedente en relación con este tema, se tiene que la CAR dentro de Resolución DRBC No. 01237000230 de 31 Julio de 2023, en la página 14 solicitó remitir el Programa de Manejo Ambiental de RCD, como se describe a continuación:

*“la SDA informa que están llevando los RCD generados a sitios de disposición final aprobados por la SDA y que cuentan con un PIN para el manejo de los RCD, sin embargo se le informa al Administrador del Parque Ecológico de Montaña Serranía del*  
[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)



*Zuque que teniendo en cuenta que el parque se encuentra en área rural, en jurisdicción CAR, deben remitir el Programa de Manejo Ambiental de RCD y los certificados de recepción por parte de los gestores y sitios de disposición final utilizados, igualmente se le informa que los sitios de almacenamiento temporal de RCD deben estar adecuadamente señalizados y cumplir con la normativa vigente.”*

En la respuesta al informe preliminar la SDA manifestó que *“En cuanto a la afirmación de que las obras se encuentran en “zona de Páramo”, se entiende que es recogida de la Resolución 0951 del 19 de septiembre de 2023 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Como se ha mencionado anteriormente en este documento, dicha Resolución se encuentra en discusión por parte de las autoridades administrativas y jurídicas, además de que su objeto es la imposición de una medida preventiva y no de carácter sancionatorio como tal.”*

Respecto de esa afirmación es necesario señalar que las causas y los efectos establecidos con ocasión del ejercicio auditor, no corresponde a determinados argumentos recogidos de actos de otras autoridades, sino en virtud de verificaciones surtidas directamente por parte de este organismo de control fiscal.

Es así como resulta relevante reiterar lo que atrás se indicó, en el sentido de considerar la relevancia del principio de precaución de que trata el numeral. 6 del artículo 10. de la Ley 99 de 1993, en donde se establece que *“La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”*

Además, es imperativo tener en cuenta lo expresado por la SDA en la respuesta al informe preliminar, en el sentido que la delimitación del Páramo de Cruz Verde no se



encuentra en firme ya que el Ministerio de Ambiente está redelimitando dicho ecosistema según lo establecido en la Ley 1930 de 2018, por lo cual, según la entidad auditada, la normativa ambiental aplicable es la referente al Plan de Manejo de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá y su subsidiaria el Plan de Uso Público, de modo que ante esa incertidumbre no resulta procedente la intervención programada.

#### **-4.) Obras de Mitigación:**

En la respuesta al informe preliminar la SDA expresó lo siguiente: *“Por estas circunstancias, durante la ejecución del contrato de obra SDA-20221977, que contempló una primera etapa de estudios y apropiación de diseños, se pudo establecer con el criterio técnico de los profesionales especialistas en geotecnia, tanto del contratista de obra y del interventor, donde se concluyó que debían complementarse con estudios y diseños más detallados que complementen los realizados por el consultor inicial del proyecto, como análisis de estabilidad, caracterizaciones geológicas y geotécnicas, análisis geotécnicos y diseños **que definan el nivel de detalle necesario para implementar soluciones bajo los niveles de seguridad mínimos, los cuales deben estar acordes con la realidad actual del Parque Ecológico Distrital de Montaña Serranía El Zuque.**”*

También argumentó la SDA lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta que se presentan dos frentes principales de obra, por una parte el desarrollo del área de la administración, y por otra parte las obras de geotecnia (mitigación del riesgo), y que técnicamente dichas obras de geotecnia no son requisito sine qua non para la ejecución del proyecto y **se pueden desarrollar de forma simultánea** mientras se desarrollaba el proceso de complementación de estudios y diseños, para mantener el plazo de ejecución del contrato.”*

Esta afirmación no es procedente, de una parte por cuanto al margen de los frentes de intervención definidos, se trata de una obra integral que desde el inicio debía

abordar la mitigación, que por su propia naturaleza es determinante para la viabilidad de las demás actividades que se pretendan programar, y de otra parte, en razón a lo requerido en la página 63 del Informe Técnico DGOAT No. 8 del 7 de enero del 2020 de la CAR, donde se estableció:

*“Realizar las obras de estabilización de taludes que se requiera para mitigar el riesgo de caída de bloques, las cuales se deben realizar **antes de la instalación de la infraestructura requerida para el proyecto.**”* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Este aspecto resultaba esencial para el proyecto, como quiera que era imperativo iniciarlo con todo lo relacionado con mitigación y estabilidad geotécnica, con el agravante que en la actualidad aún ese determinante requisito no se ha materializado, tanto así, que pone el proyecto en un escenario de incertidumbre frente a su culminación exitosa o viabilidad, todo lo cual hace necesario observar lo dispuesto especialmente en literal d) del artículo 10° de la Ley 388 de 1997 modificado por el art. 32, Ley 2294 de 2023; artículo 8° del Decreto Nacional 1807 de 2014; Ley 1523 de 2012; Ley 1562 de 2012.

También como antecedente y no necesariamente fundamento del cuestionamiento, se tiene que en el marco de la vista técnica realizada el 26 de julio de 2023 por la CAR, se señaló lo siguiente:

*“6.10. Se evidencia que aún no se ha dado inicio a las obras de estabilidad geotécnica de estabilización de taludes, lo cual genera riesgo para la ejecución de las obras, las cuales se debían realizar antes de la instalación de la infraestructura requerida para el proyecto, como se mencionó en el Informe Técnico DGOAT No. 08 de 2020.”*

#### **- 5.) Gestión de la Interventoría Consorcio INTECOPARQUE:**

En relación con la labor realizada por la interventoría, la SDA en la respuesta describió que el contrato de consultoría cuenta con una serie de estudios y diseños

realizados por la firma Strycon S.A.S., por lo que conjuntamente con el CONSORCIO PARQUE SDA, revisaron los diferentes documentos del estudio de Strycon, para hacer apropiación de los mismos en aras del desarrollo del contrato. Agregó que los estudios fueron realizados en el año 2019 y que las condiciones del área cambiaron por efectos del clima y que debían ser ajustados y complementados.

En la respuesta se indicó también que la ejecución de la obra se realizó de acuerdo con los estudios y diseños entregados por Strycon, los cuales fueron avalados por la CAR en el informe técnico DGOAT No. 8 del 7 de enero del 2020; en esos estudios y diseños estaban definidas las áreas de construcción de los módulos y los materiales a utilizar, por lo que la interventoría manifiesta que no advirtió ninguna anomalía en las construcciones realizadas.

La SDA expresó que la vigilancia de la interventoría es sobre el contrato de obra y no el contrato de consultoría que realizó los estudios. Así mismo, que las controversias por el área de los módulos y el uso de materiales no se pueden trasladar al contratista de obra y a la interventoría, porque corresponden a actuaciones anteriores a la firma de los contratos.

Lo anterior no ha sido materia de cuestionamiento, pero tales argumentos no desvirtúan las razones de la observación habida cuenta que se presentaron construcciones que superaron el área inicialmente aprobada, otras que estaban por fuera de lo permitido, además del uso de materiales duros.

#### **- 6.) Gestión Social:**

Respecto de las estrategias de gestión social, la SDA en la respuesta expresó lo siguiente: *“A pesar de la divulgación institucional del proyecto, participación en reuniones, recorridos realizados con representantes de la comunidad, entre otras actividades en la que la receptividad de los pobladores ha sido positiva, el proyecto ha sido objeto de ataque y oposición sistemática por parte de activistas ambientales que a su parecer lo consideran contrario a sus propios intereses colectivos y personales, y*

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 91 de 108

*que apoyados por actores políticos que lo han instrumentalizado como excusa para hacer oposición, entre ellos, los mismos que se listan en el numeral 8.2.3 del informe preliminar de la Contraloría, difunden información descontextualizada, intimidan a las personas que muestran opinión favorable del proyecto para no defender su posición, y toman acciones de hecho como la obstrucción directa del paso de vehículos y personas a las obras, grafitis en bienes y espacios públicos, y que de forma deliberada entorpecen el desarrollo.”*

También señaló: *“Estas acciones de hecho y la oposición sistemática al proyecto lastimosamente dificultan la gestión social liderada por la SDA, que a pesar de esta situación, continúa en su labor institucional de dar a conocer los beneficios que para la comunidad y el medio ambiente conllevan el desarrollo exitoso del proyecto del Plan Estratégico Serranía El Zuque.”*

Agregó también la SDA en la respuesta, lo siguiente: *“En el proceso se llevaron a cabo un total de 19 actividades que involucraron la participación de las comunidades, instituciones y colectivos.”*

Además, la SDA expresó: *“Estos requerimientos, que han sido cumplidos a cabalidad por la SDA, son de tipo informativo y prospectivo frente a la gestión social, no son requerimientos de resultados y éxito en la gestión social, ya que no es exigible desde ninguna instancia garantizar la efectividad de la gestión social por su naturaleza subjetiva; y menos aún, en el difícil cotexto sociopolítico en el que se encuentra inmerso el proyecto.”*

Como atrás se estableció, en relación con esas apreciaciones de la SDA es necesario aclarar que en la observación no se cuestionó la cantidad de actividades de gestión social realizadas por la SDA a través de reuniones, recorridos y divulgaciones, como tampoco la consolidación de aceptación de la comunidad frente al proyecto, teniendo en cuenta las dinámicas y variables que pueden influir en el ámbito de percepciones, sino que la esencia de lo allí establecido radica en la falta de precisión y

claridad en la información comunicada por la SDA a los actores sociales involucrados, lo cual es determinante para la materialización eficaz de la gestión social.

Una gestión social efectiva no se limita únicamente a la cantidad de actividades realizadas o al número de actores involucrados; su efectividad se mide en gran parte por la calidad de la información transmitida y la capacidad de generar certezas y entendimiento entre las partes. La falta de precisión en la información socializada ha generado un escenario de incertidumbre que ha incrementado la inconformidad manifestada por un importante segmento de la comunidad a lo largo del proyecto.

Es imperativo dentro de la estrategia social, que la comunidad reciba la información completa, permanente y precisa sobre las intervenciones planificadas, tal como lo establecen los principios de participación democrática contemplados en la Ley Estatutaria 1757 de 2015, y que al margen de la procedencia o no de las solicitudes ciudadanas, las mismas sean atendidas y valoradas con una definición adecuada que otorgue a la población la claridad de cada actuación, al margen del efecto subjetivo final de aceptación o inconformidad.

La falta de precisión en la comunicación, puede comprometer la viabilidad y legitimidad del proyecto, además de las dificultades técnicas ya descritas, cuando se debe propender por evitar conflictos socioambientales.

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

7.2.2. Implementación de Proyectos de Pago por Servicios Ambientales – PSA para la Conservación de Áreas Ambientalmente Estratégicas para el Suministro de Agua de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca – Convenio de Asociación con la Fundación Alianza Biocuenca.

El 22 de diciembre de 2022 la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, D.C. - SDA y el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Ambiente, suscribieron el Convenio de Asociación SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019 con la Fundación Alianza Biocuenca.

El referido Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019 del 22 de diciembre de 2022, involucra entonces a dos entidades públicas y a una institución privada sin ánimo de lucro. Las entidades públicas que aportan recursos son la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA con un mayor valor comprometido, así como el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Ambiente, en tanto que el ejecutor es la Fundación Alianza Biocuenca, frente a lo cual se precisa que el sujeto de vigilancia y control en la presente auditoría es la SDA.

El convenio ha sido tramitado en el esquema tradicional de suscripción física, y publicado en el SECOP I, identificado con el número de proceso SA-CDCASO-243-2022.

En este convenio se pactó el siguiente objeto: *“Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el departamento de Cundinamarca en zonas influencia del páramo de Chingaza y el embalse de Tominé.”*

El alcance del convenio aborda el desarrollo de las actividades necesarias en la implementación del incentivo a la conservación - PSA para mantener en conservación

(preservación y/o restauración) mínimo 2128 hectáreas, ubicadas en zonas influencia del Páramo de Chingaza y el Embalse de Tominé.

El valor total de Convenio es de \$5.761.899.000 m/cte. El valor a cargo de la SDA dentro de este convenio es de \$3.161.899.000 m/cte. El valor aportado por el Departamento de Cundinamarca es de \$500.000.000 m/cte. El valor que debe aportar la fundación Alianza Biocuenca es de \$2.000.000.000 m/cte. en dinero, y \$100.000.000 m/cte. en especie.

El plazo del convenio se estableció por el término de tres años, contados a partir de la suscripción del acta de inicio. El Acta de Inicio fue suscrita el 28-12-2022, por lo que la fecha de finalización está prevista para el 27 de diciembre de 2025, de conformidad con la estructura de los documentos del proceso y los informes de supervisión y autorización de desembolso.

El respectivo Proyecto de inversión de la SDA es el 7780 - Aportes de visión ambiental a la construcción del territorio rural Distrital en Bogotá. Meta: 'Diseñar un programa de incentivos a la conservación ambiental', en el marco del Plan de Desarrollo 'Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI'.

En desarrollo del ejercicio auditor se estableció que hasta el momento se han suscrito ocho acuerdos voluntarios colectivos de conservación en las áreas de influencia del Páramo de Chingaza y el Embalse de Tominé; así mismo, en relación con los \$3.161.899.000 aportados por la SDA, hasta julio de 2024 se han destinado \$870.028.957 para el pago de los incentivos de pagos por servicios ambientales - PSA y la contratación del personal técnico.

Se efectuaron visitas técnicas de verificación en campo a los predios de los beneficiarios de PSA, que hacen parte de los acuerdos voluntarios de conservación firmados con la Junta de Acción Comunal de la vereda de Floresta segundo sector de la Microcuenca del Río Chipatá, la Junta de Acción Comunal vereda Santa Ana de la



Microcuenca del Río Siecha en el Municipio de Guasca Cundinamarca, la Junta de acción comunal de la vereda Ranchería de la Microcuenca de la Quebrada El Potrero del municipio de Sesquilé y la Asociación de Usuarios del acueducto rural de la vereda Carbonera Alta de la Microcuenca de la Quebrada Lagunetas del Municipio de Guatavita Cundinamarca.

Si bien hasta el momento se viene ejecutando el objeto del convenio según lo pactado, en el marco de la auditoría se identificaron algunas situaciones que implican acciones de mejora por parte de la SDA, como enseguida se establece.

*7.2.2.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por no estructurar un sistema seguro de protección frente al valor del aporte de la SDA, que se encuentra girado en su totalidad a la Fundación Alianza Biocuenca en el marco del Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019, para el desarrollo del mismo.*

El Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019 del 22 de diciembre de 2022, fue suscrito por la Secretaría Distrital de Ambiente de Bogotá, D.C. y el Departamento de Cundinamarca – Secretaría de Ambiente, con la Fundación Alianza Biocuenca, con el objeto de aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la implementación de proyectos de pago por servicios ambientales – PSA, para la conservación de áreas ambientalmente estratégicas para el suministro de agua de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, en zonas influencia del Páramo de Chingaza y el Embalse de Tominé, por un término de tres (3) años y fecha de terminación prevista para el 27 de diciembre de 2025.

El valor total de Convenio es de \$5.761.899.000 m/cte. El valor a cargo de la SDA dentro de este convenio es de \$3.161.899.000 m/cte. El valor aportado por el Departamento de Cundinamarca es de \$500.000.000 m/cte. El valor que debe aportar la fundación Alianza Biocuenca es de \$2.000.000.000 m/cte. en dinero, y \$100.000.000 m/cte. en especie.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 96 de 108



En desarrollo del ejercicio auditor se identificó que se giró en la totalidad el valor del aporte de la SDA, el cual se administra en una cuenta de ahorros abierta para el efecto por la Fundación Alianza Biocuenca, que aun cuando para efectuar desembolsos requiere de la previa aprobación del Comité Técnico Administrativo del convenio, dispone de esos recursos en su condición de titular de la respectiva cuenta bancaria.

De conformidad con lo pactado especialmente en el numeral 2) de la Cláusula Cuarta y en el numeral 11 de la Cláusula Séptima del Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019, la Fundación Alianza Biocuenca abrió la Cuenta de Ahorros de Bancolombia # 820-000059-21, denominada SDA-PSA Chingaza Tominé, en la cual fue depositado el valor total del aporte a cargo de la SDA para el desarrollo del convenio, por una suma de \$3.161.899.000 m/cte.

Esa cuenta de ahorros está prevista para el manejo exclusivo de los recursos aportados por la SDA, con dos centros de costos, uno para los recursos de incentivos y otro para los de operación.

Le corresponde al Comité Técnico Administrativo creado en el marco del Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019, evaluar y aprobar los desembolsos y el reconocimiento de los incentivos de pagos por servicios ambientales – PSA, de modo que la Fundación Alianza Biocuenca solo puede efectuar retiros para tales efectos, con esa previa autorización del precitado comité.

No obstante lo anterior, frente al Banco, la Fundación Alianza Biocuenca no tiene esas restricciones, toda vez que es la titular de la cuenta de ahorros, de la cual, se reitera, ante el Banco, puede disponer de los recursos dentro del amplio espectro de posibilidades como titular de la cuenta bancaria.

Para el caso, resulta indiferente el prestigio o buena reputación que pueda tener el titular de la cuenta de ahorros, en ese caso, la Fundación Alianza Biocuenca, que dispone allí de la totalidad del aporte efectuado por la SDA, en un escenario de riesgo

permanente, cuando esos recursos tienen que estar debidamente salvaguardados, a través de algún medio que permita un control directo de la SDA frente a los retiros que puedan surtir.

Además, no puede considerarse como suficiente e idóneo control o protección, la aprobación previa que debe realizar el Comité Técnico Administrativo del convenio frente a cada desembolso que realice la Fundación Alianza Biocuenca, por cuanto esa es una dinámica interna de las partes, procedente para el desarrollo del objeto, pero no comporta un carácter vinculante en relación con la entidad bancaria, respecto de la cual el único actor es la Fundación Alianza Biocuenca, en su calidad de titular de la cuenta de ahorros correspondiente, con las facultades de disposición de recursos que tal condición le concede.

Tampoco se entiende como suficiente e idónea protección la póliza de seguros constituida por la entidad sin ánimo de lucro, teniendo en cuenta que no está prevista para la totalidad del aporte de la SDA, y de hecho no sería posible, por los porcentajes de amparo que se manejan en el mercado, que solo contemplan una cobertura del 100% frente a las figuras de anticipo y pago anticipado, que para el caso materia de examen no aplican.

Las garantías fueron establecidas en la cláusula décima sexta (sic) del convenio, frente a lo cual la entidad sin ánimo de lucro constituyó la Póliza de Seguro de Cumplimiento Entidad Estatal 65-44-101217842 del 28-12-2022 Anexo 2, así como la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil Extracontractual Derivada de Cumplimiento 65-40-101068700 del 28-12-2022 Anexo 2, expedidas por Seguros del Estado S.A., que comprende los amparos previstos, con montos y plazos según lo pactado (20% frente a cumplimiento y calidad del bien o servicio; 5% amparo de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones, y 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes para el amparo de responsabilidad extracontractual).

Se reitera que las precitadas pólizas de seguro no están previstas para la protección de la totalidad del aporte de la SDA girado a la cuenta de ahorros abierta por la Fundación Alianza Biocuenca, y la relevancia que tiene precisar que los porcentajes de amparo que se manejan en el mercado solo contemplan una cobertura del 100% frente a las figuras de anticipo y pago anticipado, no pactadas en el marco del convenio objeto de evaluación.

Si se consideró la necesidad de girar todo el aporte a cargo de la SDA para hacer operativo el desarrollo del objeto pactado en el marco del Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019, era imperativo adoptar medidas para mantener permanentemente protegidos esos recursos, que se van girando según el avance correspondiente, pero en constante disposición de uso por parte del titular de la cuenta de ahorros, que frente al banco, no tiene la necesidad de autorizaciones especiales ligadas al convenio, considerando además que las aprobaciones previas que debe impartir para desembolsos el Comité Técnico Administrativo del mismo, operan respecto de la Fundación Alianza Biocuenca, más no en relación con la entidad bancaria donde la entidad sin ánimo de lucro maneja los recursos para el efecto.

En el numeral 22 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019 se dispone como deber del servidor público, vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente, de conformidad con los fines a que han sido destinados.

En el artículo 7o. del Decreto Autónomo Constitucional 92 de 2017, aplicable a los convenios de asociación como el que es objeto de análisis, se preceptúa que aquellos están sujetos a los principios de la contratación estatal, en tanto que en el artículo 8o. del mismo decreto, se dispone que también están sujetos a las normas generales aplicables a la contratación pública, excepto en lo reglamentado en el Decreto Autónomo Constitucional 92 de 2017.

En razón a lo expuesto en precedencia, se tiene que no se ha observado entonces de manera adecuada lo preceptuado en el numeral 22 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019; los artículos 7o. y 8o. del Decreto Autónomo Constitucional 92 de 2017; el artículo 2º de la Ley 87 de 1993; los artículos 3º y 4º de la Ley 489 de 1998; el artículo 3º, el numeral 12 del artículo 25 y el numeral 1º del artículo 26 de la Ley 80 de 1993; el literal j) del artículo 3o. y el segundo inciso del artículo 26 de la Ley 152 de 1994.

También se generaría una presunta incidencia disciplinaria, lo cual ha de ser materia de precisión por la respectiva autoridad, en el marco de las actuaciones a que hubiere lugar, con base en la normativa aplicable dentro del contexto correspondiente.

La situación descrita se origina en deficiencias frente a la aplicación de los controles que deben operar en la permanente salvaguarda de los recursos que gira la SDA en el marco de la contratación, en este caso, para el precitado convenio de asociación, que impone la consolidación de medidas que garanticen permanentemente la utilización de los mismos bajo un estricto manejo directo por parte de la SDA o con aprobaciones previas de la misma, a través de alguna herramienta que consolide la constante protección del erario.

Esa estructura de manejo de recursos en el marco del Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019, genera un escenario de riesgo continuo que no cuenta con medidas específicas de mitigación, frente a las posibilidades de disposición de los recursos por parte la Fundación Alianza Biocuenca como titular de la cuenta de ahorros, al margen de las aprobaciones previas que debe impartir para desembolsos el Comité Técnico Administrativo del convenio, que vinculan a las partes del mismo, más no a la entidad bancaria correspondiente.

### **Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal:**

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida por la SDA mediante el Oficio con radicado 2024EE183961 del 02-09-2024, frente al informe preliminar de auditoría, se desvirtúa parcialmente la observación en relación con el aspecto cuestionado frente a la plataforma del SECOP utilizada, de modo que fue excluido de la misma.

Es decir que solamente respecto de ese específico aspecto de la plataforma del SECOP utilizada para la publicidad del proceso del convenio en cuestión, de acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los argumentos planteados y se retira la observación de este informe.

De otra parte, en relación con el aspecto correspondiente a las condiciones de manejo que tiene la entidad sin ánimo de lucro ejecutora con respecto al aporte de la Secretaría Distrital de Ambiente, no se desvirtúa la observación, toda vez que la SDA en la respuesta al informe preliminar indicó las medidas adoptadas para autorizar desembolsos en el marco del Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019, que son las mismas descritas en el análisis correspondiente surtido en desarrollo del ejercicio auditor, pero frente a la entidad bancaria y la disponibilidad de los recursos que tiene el titular de la cuenta de ahorros, no se precisó algún mecanismo que permita mitigar el referido escenario de riesgo.

La SDA en la respuesta al informe preliminar manifestó que para ejecutar de manera oportuna se contemplaron medidas técnicas, financieras y administrativas eficaces para la ejecución de actividades de manera precisa y ágil que conllevarán al cumplimiento del objetivo, que es salvaguardar el recurso hídrico, en tanto que citó un texto de la Sentencia C826/2013 de la Corte Constitucional en lo atinente a los principios de eficacia y eficiencia, que la entidad auditada considera que ha tenido en cuenta en las medidas de control que estima eficaces para el destino efectivo en el cumplimiento de los compromisos, dentro de lo cual destacó la verificación de estado

financiero del convenio; la aprobación del plan operativo y sus modificaciones, que define las actividades y los gastos; la verificación de titularidad de cuenta bancaria, así como la validación del reintegro mensual de los rendimientos financieros.

Agregó la SDA en la respuesta al informe preliminar, que las partes han desarrollado los compromisos a cabalidad, realizando el debido control para la destinación de los recursos con las medidas previamente indicadas para ese tipo de modalidad contractual, y que los recursos del 1% de los ingresos corrientes de libre destinación fuente de los aportes de la entidad, no pueden ser destinados para gastos administrativos como los derivados del manejo de fiducias u otros productos financieros, por lo que sería una contradicción legal destinarlos para tal fin, lo cual generaría un riesgo antijurídico.

No obstante lo anteriormente expresado por la SDA en la respuesta al informe preliminar, que fue contemplado en la observación en el sentido de la operación de un Comité Técnico Administrativo creado en el marco del Convenio de Asociación No. SA-CDCASO-243-2022/ SDA-20222019, que implica para la Fundación Alianza Biocuenca una previa autorización de aquel para poder efectuar retiros para el desarrollo correspondiente, se tiene que los recursos están colocados en una cuenta bancaria cuyo titular es la entidad sin ánimo de lucro ejecutora, en un escenario de riesgo por la disponibilidad que esa condición le otorga, al margen que a la fecha no existan afectaciones en la ejecución del convenio, ni denuncias, ni presuntos incumplimientos por destinaciones inadecuadas de los recursos de la SDA aportados, como lo señaló la entidad en la respuesta materia de análisis.

Ello se corrobora con lo que finalmente estableció la SDA en la respuesta al informe preliminar, donde expresó lo siguiente: ***“Considerando esto, la existencia del riesgo de manejo y destinación de los recursos igualmente se mantendrá, aun cuando se emplearán mecanismos adicionales de fiscalización, por lo que el control establecido para disposición de recursos ha sido eficaz, oportuno, directo y periódico para así evitar acciones que llegasen afectar los recursos públicos, tal como se puede***  
[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

*evidenciar que a la fecha no existen afectaciones en la ejecución del convenio, ni denuncias, ni presuntos incumplimientos por destinaciones inadecuadas de los recursos de la SDA aportados a este convenio.” (Negrilla fuera de texto)*

Como puede apreciarse del texto transcrito, la entidad auditada reconoce la existencia del riesgo de manejo y destinación de los recursos, e incluso prevé que se mantendrá, pero contempla emplear mecanismos adicionales de fiscalización.

En ese contexto, hay un escenario de riesgo que se hubiese podido evitar, con un manejo directo de los recursos aportados por la SDA, como quiera que hay distintas herramientas para evitar que la entidad sin ánimo de lucro ejecutora, al margen del normal desempeño que lleve a cabo, cuente con la disponibilidad de los montos obrantes en la cuenta de ahorros de la cual es titular, cuando el banco no es parte del convenio y no se extienden al mismo las medidas previas que operan para los intervinientes frente a las autorizaciones de desembolsos a que hay lugar.

En consecuencia, no se desvirtúa la observación respecto de las condiciones de manejo que tiene la entidad sin ánimo de lucro ejecutora frente al aporte de la SDA, y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

### 7.3. DIMENSIÓN DE OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE – ODS

Los líderes mundiales en septiembre de 2015 adoptaron un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, como parte de una nueva agenda, la conocida como Agenda 2030, que recoge los 17 objetivos de desarrollo sostenible - ODS establecidos por la Organización de Naciones Unidas. Cada uno de estos objetivos tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos años.

En el marco de la presente actuación especial de Fiscalización se ha establecido que la respectiva contratación materia de evaluación se ha vinculado con los proyectos inversión 7769 y 7780, que además se han asociado a los ODS 11 y 15.

ODS.11: Ciudades y comunidades sostenibles.

ODS.15: Vida de ecosistemas terrestres.

#### 7.4. PLAN DE MEJORAMIENTO

El objetivo para este proceso es verificar la eficacia y la efectividad de las acciones ejecutadas del plan de mejoramiento formulado por la SDA, relacionadas con el tema materia de auditoría, en los objetivos específicos de la actuación especial de fiscalización.

Se verificaron las acciones correctivas abiertas e incumplidas que pudieren estar relacionadas con el objetivo de la presente actuación especial de fiscalización, y que integran el Plan de Mejoramiento de la Secretaría Distrital de Ambiente -SDA, con fecha máxima de vencimiento al 12 de julio de 2024 para los términos de implementación, es decir con fecha de terminación vencida al último día de la fase de planeación de la auditoría, en el marco de la 'Información Detallada Acciones Vencidas' del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF, de conformidad con lo dispuesto en el 'Procedimiento para la Evaluación del Plan de Mejoramiento' vigente de la Contraloría de Bogotá, D.C., Código formato: PGD-02-05 Versión: 14.0, Código documento: PVCGF-07 Versión: 16.0., adoptado mediante la Resolución Reglamentaria N° 036 del 28 de diciembre 2023, precisando que no obraban acciones abiertas a verificar dentro de ese contexto.

De otra parte, se identificaron dos (2) acciones incumplidas relacionadas con el asunto de la presente actuación especial de fiscalización, por lo que fue procedente incorporarlas como muestra en este aspecto para la verificación correspondiente.



Resultados del seguimiento al Plan de Mejoramiento:

Del seguimiento a la verificación de esas acciones adelantadas por la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y a efectos de establecer su eficacia y efectividad que determina el nivel de mitigación de la causa raíz que originó el hallazgo, se presenta el siguiente resultado, con un total de 2 acciones cumplidas efectivas, como se indica en el siguiente cuadro de evaluación:

**Cuadro 6. Evaluación Plan de Mejoramiento a las acciones incumplidas con corte a 12 de julio de 2024.**

| No. | VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA | CÓDIGO AUDITORIA SEGÚN PAD DE LA VIGENCIA | Nº HALLAZGO | Proceso                                            | CÓDIGO ACCIÓN | ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR                                                                                                                                               | EFICACIA (%) | EFFECTIVIDAD (%) | ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR | FECHA SEGUIMIENTO |
|-----|-----------------------------------|-------------------------------------------|-------------|----------------------------------------------------|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|------------------|-----------------------------|-------------------|
| 1   | 2023                              | 43                                        | 3.2.1.1     | Planes, Programas y Proyectos y/o Plan Estratégico | 1             | La entidad adjuntó los informes y matrices de seguimiento a los contratos de procesos de selección (exceptuando ops) del proceso de gestión ambiental y desarrollo rural. | 100%         | 76%              | Cumplida efectiva           | 22/08/2024        |
| 2   | 2023                              | 43                                        | 3.2.1.1     | Planes, Programas y Proyectos y/o Plan Estratégico | 2             | La SDA adjuntó el informe y reporte de seguimiento a los contratos de selección por parte de la supervisión a cargo del proceso de gestión ambiental y desarrollo rural.  | 100%         | 76%              | Cumplida efectiva           | 22/08/2024        |

Fuente: Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF de la Contraloría de Bogotá, D.C. PVCGF-07, Evaluación del Plan de Mejoramiento. Oficio SDA 2024EE162389 del 31-07-2024. Consolidado Equipo Auditor.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 105 de 108

## 8. OTROS RESULTADOS

### 8.1. SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS

No se establecieron pronunciamientos para seguimiento respecto de la vigencia evaluada.

### 8.2. DENUNCIAS FISCALES

Dentro de los distintos aspectos establecidos para el desarrollo de la presente actuación especial de fiscalización a la Secretaría Distrital de Ambiente-SDA, se incluyó la verificación de la información correspondiente a determinadas solicitudes presentadas ante la Contraloría de Bogotá, D.C., y actuaciones respecto de las cuales este organismo de control efectúa seguimiento, en virtud de lo cual a continuación se establece lo pertinente.

8.2.1. AZ 87-24. Oficio recibido en el Centro de Atención al Ciudadano con radicado 1- 2024-13402 de 29 de mayo de 2024, por la asociación ambiental HICHA UAIA, relacionado con el Contrato 1977-2022.

La solicitud corresponde a *“la demolición manual y de bajo impacto de todas las obras contrarias al régimen de conservación y restauración de los humedales y al Plan de Manejo Ambiental en la Serranía del Zuque, el humedal Tibabuyes y todas las demás intervenidas”*.

La atención de esta AZ, se surte con la remisión del presente informe al peticionario.

8.2.2. DPC 512-24, Radicado 1-2024-06311 del 12 de marzo de 2024, presentado por el representante a la cámara Carlos Alberto Carrero Marín, relacionado con el contrato 1977-2022.

Este DPC plantea *“dialogar entorno al contrato 1977 de 2022 que trata sobre la construcción de una obra a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente dentro de la Reserva Protectora Bosque Oriental de Bogotá”*.

La atención de este DPC se surte con la remisión del presente informe al solicitante.

8.2.3. Petición interpuesta en forma verbal ante la Contraloría de Bogotá, D.C. el 11-04-2024 – concejal José del Carmen Cuesta Novoa, trasladada a la Subdirección de Fiscalización Ambiente con el radicado 3-2024-09253 del 12-04-2024, previa remisión que se había surtido por parte de la Dirección de Hábitat y Ambiente a la Dirección de Apoyo al Despacho mediante el radicado 3-2024-09218 del 12-04-2024.

Este DPC corresponde a la solicitud de *“realizar Auditoría al tema de la Juntanza Zuke-Fucha - Contrato 1977 de 2022 que trata sobre la construcción de una obra a cargo de la Secretaría Distrital de Ambiente dentro de la Reserva Protectora Bosque Oriental Bogotá...”*

La atención de este DPC se surte con la remisión del presente informe al solicitante.

### 8.3 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL.

No se establecieron beneficios en el marco de la actuación especial de fiscalización desarrollada.

## 9. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.

| TIPO DE HALLAZGOS  | CANTIDAD | VALOR<br>(En pesos)              | REFERENCIACIÓN                                                                                                                                                                           |
|--------------------|----------|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Administrativos | 4        | N.A.                             | Gasto Público – Gestión Contractual (Serranía El Zuque):<br>7.2.1.1; 7.2.1.2; 7.2.1.4<br><br>Gasto Público – Gestión Contractual (Convenio con Fundación Alianza Biocuencia):<br>7.2.2.1 |
| 2. Disciplinarios  | 4        | N.A.                             | Gasto Público – Gestión Contractual (Serranía El Zuque):<br>7.2.1.1; 7.2.1.2; 7.2.1.4<br><br>Gasto Público – Gestión Contractual (Convenio con Fundación Alianza Biocuencia):<br>7.2.2.1 |
| 3. Penales         | N.A.     | N.A.                             |                                                                                                                                                                                          |
| 4. Fiscales        | 2        | \$6.311.100.231<br>\$655.256.220 | Gasto Público – Gestión Contractual (Serranía El Zuque): 7.2.1.1<br><br>Gasto Público – Gestión Contractual (Serranía El Zuque): 7.2.1.2                                                 |

N.A: No aplica.