



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

“Control fiscal de todos y para todos”.

INFORME FINAL AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

Código de Auditoría N° 63

Fecha: Octubre de 2022



Pacto Global
Red Colombia

11 CIUDADES Y
COMUNIDADES
SOSTENIBLES



15 VIDA
DE ECOSISTEMAS
TERRESTRES



www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 –

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
"Control fiscal de todos y para todos".

INFORME FINAL AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO

SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE – SDA-

Evaluar la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA en relación con los Humedales Juan Amarillo -Tibabuyes y Jaboque durante las vigencias 2020 y 2021.

CÓDIGO DE AUDITORÍA N°: 63

Período Auditado: Vigencias 2020 y 2021

PAD 2022

DIRECCIÓN SECTORIAL HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá D.C., octubre de 2022

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 –

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
"Control fiscal de todos y para todos".

Julián Mauricio Rodríguez Ruiz
Contralor de Bogotá, D.C.

Carlos Orlando Acuña Ruiz
Contralor Auxiliar

Marvin Mejía Mayoral
Director Sectorial de Hábitat y Ambiente

Fabiola Alexandra Mosquera
Subdirectora de Fiscalización Ambiente

Idelette Catalina Cote Rodríguez
Javier William Orozco Ramos
Edgar Avella Díaz
Asesores

Equipo de Auditoría:

Andrés Ricardo Martínez Gómez
Alfonso Pedraza Pinzón
Alexander Chinome Soto
Eunice Giraldo Carmona
Andrés Sánchez Castiblanco
Leonardo Beltrán Rivera
Natalia Otálora Rodríguez
Carlos Sandoval
Nayarit Sulbarán Castillo
Juan Sebastián Ramírez
Presentación Mosquera

Gerente 039-01
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07
Profesional Especializado 222-07 (E)
Profesional Universitario 219-03 (E)
Profesional Universitario 219-01
Profesional Universitario 219-01
Contratista de apoyo
Contratista de apoyo
Contratista de apoyo
Contratista de apoyo

www.contraloriabogota.gov.co

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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA	8
2.1 ALCANCE	8
2.2 MUESTRA DE AUDITORÍA	9
2.2.1 Factor Control Fiscal Interno	9
2.2.2 Gestión de la SDA en relación con el humedal Juan Amarillo-Tibabuyes	11
2.2.3 Gestión de la SDA con respecto al humedal Jaboque	11
2.2.4 Verificación de la función sancionatoria frente al tema objeto de auditoría	12
2.2.6 Plan de mejoramiento	14
2.2.7 Seguimiento DPC.	17
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	18
3.1 CONTROL DE GESTIÓN	18
3.1.1 Control Fiscal Interno	18
3.1.1.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por inconsistencias en la información suministrada por la SDA, especialmente en la respuesta con radicado 2022EE209870 del 18-08-2022, frente a los registros institucionales.</i>	21
3.1.2 Plan de mejoramiento	23
3.2. GESTIÓN DE LA SDA COMO AUTORIDAD AMBIENTAL, EN RELACIÓN CON LOS HUMEDALES JABOQUE Y JUAN AMARILLO-TIBABUYES.	25
3.2.1. Gestión de la SDA frente a los Planes de Manejo Ambiental- PMA, de los Humedales Jaboque y Juan Amarillo.	30
3.2.1.1. <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el inadecuado seguimiento a las actividades previstas frente al cumplimiento de los Planes de Manejo Ambiental- PMA y la política pública respecto de los Humedales Jaboque y Juan Amarillo-Tibabuyes.</i>	38
3.2.2. Verificación de la Función Sancionatoria frente al tema objeto de auditoría	43
3.2.2.1. <i>Hallazgo Administrativo, por no impulsar adecuadamente los procesos sancionatorios ambientales iniciados en relación con los Parques Ecológicos Distritales de Humedal Juan Amarillo-Tibabuyes y Jaboque.</i>	43
3.3. CONTROL DE RESULTADOS	52
3.3.1. Gasto Público	52
3.3.1.1 <i>Hallazgo administrativo por no diligenciar el numeral 6 de los estudios previos del contrato interadministrativo SDA- 20211293 - "SOPORTE QUE PERMITA LA TIPIFICACIÓN, ESTIMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS RIESGOS PREVISIBLES QUE PUEDAN AFECTAR EL EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO".</i>	52
4. OTROS RESULTADOS	55
4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS	55
5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	57



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
"Control fiscal de todos y para todos".

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Bogotá D.C., octubre 07 de 2022

Doctora

CAROLINA URRUTIA VÁSQUEZ

Secretaría de Ambiente de Bogotá, D.C.

Despacho

Secretaría Distrital de Ambiente - SDA

Avenida Caracas N° 54 - 38

Código Postal: 110231324

Bogotá, D.C.

Ref. Carta de Conclusiones Auditoría de Cumplimiento "*Evaluar la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA en relación con los Humedales Juan Amarillo - Tibabuyes y Jaboque durante las vigencias 2020 y 2021*", Código N° 63 PAD 2022".

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política modificados por el Acto Legislativo 04 de 2019, Decreto Ley 403 de 2020, Decreto Ley 1421 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de cumplimiento a la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA - período auditado vigencias 2020 y 2021, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en la actividad examinada.

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

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

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso auditado y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, los estudios y análisis

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 –

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
"Control fiscal de todos y para todos".

están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá, D.C., como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión de la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA- con fundamento en la Auditoría de Cumplimiento “*Evaluar la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA en relación con los Humedales Juan Amarillo -Tibabuyes y Jaboque durante las vigencias 2020 y 2021*”, Código N° 63 del PAD 2022, CUMPLE CON RESERVA, toda vez que sobre la base del trabajo realizado, se considera que no resulta conforme en todos sus aspectos significativos acerca del tema evaluado del sujeto de Vigilancia y Control Fiscal y que los casos de incumplimiento son generalizados conforme en todos los aspectos significativos con los criterios aplicados, según los cuales le corresponde a la SDA garantizar el continuo seguimiento y control a las actividades previstas en los Planes de Manejo Ambiental PMA, así como definir dentro del menor tiempo posible los Procesos Sancionatorios Ambientales iniciados, teniendo en cuenta las circunstancias que los originan y su impacto en la comunidad.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y con el contenido previsto en la Resolución Reglamentaria No. 036 de septiembre 20 de 2019, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes (Decreto Ley 403 de 2020 y procedimiento vigente 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.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 –

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
"Control fiscal de todos y para todos".

El anexo a la presente carta de conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Atentamente,

MARVIN MEJIA MAYORAL
Director Técnico Sectorial de Hábitat y Ambiente

	PROYECTÓ		REVISÓ		APROBÓ	
Firma y Fecha		07- OCT - 22		07-Oct-21		07-Oct-21
Nombre E-Mail Cargo	Andrés Ricardo Martínez Gómez armartinez@contraloriabogota.gov.co Gerente 039-01		Fabiola Alexandra Mosquera fosquera@contraloriabogota.govco Subdirectora Fiscalización Ambiente.		Marvin Mejía Mayoral mmejia@contraloriabogota.govco Director Técnico Sectorial Hábitat y Ambiente	
Los arriba firmantes declaramos que el presente documento cumple con las disposiciones legales vigentes y bajo nuestra responsabilidad lo pasamos para firma. La firma escaneada/digitalizada impuesta, por la contingencia del COVID-19 es válida según la Ley 527 de 1999 y el Decreto 491 de 2021						



2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

2.1 ALCANCE

El marco o límite de la auditoría se estableció a partir del conocimiento del asunto misional, aspectos y temas a evaluar del sujeto de vigilancia y control fiscal, incluyendo la revisión legal y formal de la rendición de la cuenta y de la evaluación del plan de mejoramiento, en las acciones relacionadas con el tema materia de auditoría.

Es así como la auditoría se enmarcó en la evaluación de la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, en relación con los Humedales Juan Amarillo -Tibabuyes y Jaboque, durante las vigencias 2020 y 2021, de conformidad con todo lo expuesto en precedencia.

De conformidad con el alcance del respectivo memorando de asignación, así como en armonía con la naturaleza de la materia a auditar, se contemplaron los siguientes aspectos, en los que se focalizó el ejercicio auditor:

- Gestión de la SDA como autoridad ambiental, en relación con los Humedales Juan Amarillo-Tibabuyes y Jaboque, especialmente durante las vigencias 2020 y 2021, teniendo en cuenta que la entidad ha otorgado permisos como los de ocupación de cauce, regenta los respectivos planes de manejo ambiental y tiene a cargo la administración de los Humedales.
- Gestión de la SDA como autoridad ambiental, en relación con los procesos sancionatorios aperturados en oportunidad de la gestión realizada para los Humedales Juan Amarillo y Jaboque.
- Gasto público, expresado en la gestión contractual terminada o liquidada desde la vigencia 2020, cuyo objeto haya impactado en la actividad de la SDA frente a los Humedales Juan Amarillo - Tibabuyes y Jaboque, especialmente.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

2.2 MUESTRA DE AUDITORÍA

2.2.1 Factor Control Fiscal Interno

El objetivo para este factor fue analizar la calidad del sistema de control fiscal interno, para conceptuar sobre el nivel de confianza, determinando si es eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos. Fue una actividad transversal que comprende todos los aspectos de la auditoría.

Es así como 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 de cumplimiento.

En relación con los criterios de selección, tal como se indicó, este factor se evaluará de manera transversal en los distintos aspectos de la auditoría, teniendo 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.

Con todo, la muestra relacionada con este factor enseguida descrita, se ha configurado 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 los temas materia de análisis, al margen de aspectos que no se establezcan expresamente dentro de la muestra, precisamente por la naturaleza correspondiente al factor en comento.

Cuadro 1. Muestra evaluación del control fiscal interno

Factor / Proceso / Asunto / Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control a evaluar	Resultado de la calificación del diseño de control	Calificación Riesgo Residual
Gasto Público	Precontractual	Estudios previos o de factibilidad deficientes.	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.	2,6	1
Gasto Público	Precontractual	Direccionamiento de los requisitos	Incumplimiento de Selección	La entidad cuenta con un Manual de Contratación de	2,6	3

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 -

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Factor / Proceso / Asunto / Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control a evaluar	Resultado de la calificación del diseño de control	Calificación Riesgo Residual
		del estudio previo y/o de las condiciones y términos del proceso de selección, en favorcimiento propio o de un tercero	Objetiva y Responsabilidad	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.		
Gasto Público	Contractual	Inobservancia al Manual de Contratación.	Incumplimiento de los objetos contractuales	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.	2,6	2
Gasto Público	Contractual	La supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente mediante los procedimientos establecidos en la norma.	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.	2,6	2
Gasto Público	Contractual	Modificaciones contractuales que afectan el objeto contractual y sus condiciones.	Sobrecostos	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.	2,6	3
Gasto Público	Poscontractual	Incumplimiento o entrega inoportuna de los bienes y/o servicios contratados	Gestión Antieconómica	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.	2,6	2
Gasto Público	Poscontractual	Incumplimiento en la elaboración de los contratos en los plazos acordados en el mismo o en los	Pérdida de competencia para liquidar el contrato en sede administrativa.	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	2,6	2

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 –

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Factor / Proceso / Asunto / Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control a evaluar	Resultado de la calificación del diseño de control	Calificación Riesgo Residual
		establecidos por la Ley.		de riesgos, en armonía con los procedimientos institucionales establecidos para el efecto.		
Planes Programas Proyectos	y N/A	Falta de coordinación y articulación entre los actores involucrados, que impiden el desarrollo del proyecto.	El logro del objetivo no es el previsto, no se ha cumplido aún el nivel esta menor al que se tenía previsto. (aplicación de recursos)	La entidad cuenta con procedimientos y personal previstos para el ejercicio de la actividad como autoridad ambiental. Además, expide los permisos y demás actos administrativos que regulan ese ámbito de actuación.	2,6	2
Planes Programas Proyectos	y N/A	Falta de adopción de acciones a nivel estratégico a partir del análisis y revisión de los informes de seguimiento y monitoreo a Plan.	Los beneficiarios directos no están satisfechos con los bienes y servicios que se intervinieron con el proyecto.	La entidad cuenta con procedimientos y personal previstos para el ejercicio de la actividad como autoridad ambiental. Además, expide los permisos y demás actos administrativos que regulan ese ámbito de actuación.	2,6	1

Fuente: PVCGF-15-11 Matriz de riesgos y controles - Auditoría de Cumplimiento a la SDA, PAD 2022, Código 63 - Consolidado Equipo Auditor.

2.2.2 Gestión de la SDA en relación con el humedal Juan Amarillo-Tibabuyes

Se reitera que en el alcance del memorando de asignación se previó abordar la gestión de la SDA frente al humedal Juan Amarillo-Tibabuyes, de modo que se tomó ese universo como tema de evaluación, por lo que no se desagrega una muestra especial para el efecto, en el entendido de evaluar la gestión de la SDA respecto de este humedal en las vigencias 2020 y 2021, teniendo en cuenta que la entidad ha otorgado permisos como los de ocupación de cauce, y que ha realizado seguimiento a los respectivos planes de manejo ambiental, además de tener a cargo la administración de los Humedales.

2.2.3 Gestión de la SDA con respecto al humedal Jaboque

Como se indicó, en el alcance del memorando de asignación se previó abordar la gestión de la SDA en relación con el humedal Jaboque, de manera que ese universo es el tema de evaluación, por lo cual no hay lugar a la estructuración de una muestra para el efecto, como quiera que se revisó precisamente la gestión de la SDA con respecto a este humedal durante las vigencias 2020 y 2021, en razón a que la entidad ha otorgado permisos como los de ocupación de cauce, verifica los respectivos planes de manejo ambiental y tiene a cargo la administración de los Humedales.



2.2.4 Verificación de la función sancionatoria frente al tema objeto de auditoría

Se verificó la gestión de la SDA en el marco de la función sancionatoria que tiene a cargo, en su condición de autoridad ambiental, con respecto a los Humedales Juan Amarillo-Tibabuyes y Jaboque, dentro del contexto del alcance de la auditoría, para identificar si los respectivos procesos se han adelantado con observancia de la normativa correspondiente y de los principios de la función pública.

2.2.5 Factor Gasto Público.

Teniendo en cuenta que la gestión del gasto público se refleja en ejecución contractual de la entidad, el objetivo para este factor fue evaluar de manera integral la gestión fiscal de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA en la contratación pública, con el propósito de establecer si la contratación se realizó cumpliendo los principios de la gestión fiscal¹ y en coherencia con la misión, los objetivos y las metas institucionales del sujeto de vigilancia y control auditado, fundamentalmente en relación con los Humedales Juan Amarillo - Tibabuyes y Jaboque.

De conformidad con los registros que en la etapa de planeación de auditoría obran en el Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP y la información suministrada por la SDA mediante el oficio 2022EE209870 del 18-08-2022, el sujeto de vigilancia y control fiscal desarrolló una contratación terminada y/o liquidada en las vigencias 2020, 2021 y 2022, cuyo objeto correspondió o impactó a los Humedales Juan Amarillo - Tibabuyes y Jaboque, materia especial de la auditoría.

Esa gestión correspondió a 3 procesos contractuales por una suma de \$17.009.465.792 m/cte., de los cuales se seleccionaron los 3, que corresponden a un valor de \$17.009.465.792 m/cte., el cual representa un 100% del valor de esa contratación descrita en precedencia.

Adicional a lo anterior, en atención a varios derechos de petición que atiende la Contraloría de Bogotá, D.C., se incluyó la revisión de los Contratos 20202488 y 20211772, que suman \$3.745.788.403 m/cte.

En virtud de lo expuesto, la muestra definitiva seleccionada respecto de la contratación de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA para la presente auditoría de cumplimiento, fue de (5) cinco procesos contractuales, por una suma de \$20.755.254.195 m/cte., que corresponde al 100% del valor total de la contratación suscrita, pagada y liquidada dentro del contexto descrito.

¹ Eficacia, eficiencia, economía.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

En relación con los criterios de selección, estos se contextualizan en el marco de no estadísticos, considerando aspectos como el estado del contrato, pagos efectuados durante la vigencia a auditar, tipologías contractuales, modalidades de selección, contratista, pronunciamientos, temas de impacto del sector y/o en la opinión pública y otros adicionales considerados por el equipo auditor, relacionados especialmente con el objetivo general de la auditoría, es decir respecto de los Humedales Juan Amarillo - Tibabuyes y Jaboque.

Teniendo en cuenta que el auditor puede usar métodos técnicos (estadísticos y no estadísticos), que considere adecuados para determinar la muestra, el criterio de selección que se aplicó es el subjetivo o no aleatorio, como método estimativo, con base en la experiencia e idoneidad de los profesionales que hacen parte del equipo auditor, frente a la estructura del memorando de asignación, la matriz de riesgos y controles, el formato de entendimiento del sujeto de vigilancia y control fiscal, los lineamientos de la alta dirección, las alertas institucionales de contratación, así como el conocimiento del sujeto de control, en el marco de análisis de los aspectos más relevantes para el desarrollo del respectivo ejercicio de auditoría, en atención al objetivo general de la misma.

De conformidad con lo señalado anteriormente en los datos generales, la muestra para este factor correspondió a todo el universo configurado frente al tema materia de auditoría, con la identificación de los contratos que impactaron en los Humedales Juan Amarillo - Tibabuyes y Jaboque, cuya justificación y detalle se precisa en el cuadro estructurado a continuación, en un marco de integralidad de los aspectos evaluados, mediante la aplicación simultánea y articulada de los sistemas de control.

Cuadro 2. Muestra Factor de Gasto Público

Valores en pesos

Nº Contrato	Nº Proyecto o Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance
SDA-CD-20191008 (Proceso en SECOP II SDA-CD-20191008)	1132	Contrato Interadministrativo	CONTRATAR EL MANTENIMIENTO INTEGRAL EN PARQUES ECOLÓGICOS DISTRITALES Y OTRAS ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL	7.200.000.000	Precontractual, Contractual, Poscontractual
SDA-20201872 (Proceso en SECOP II SDA-20201872)	7814	Contrato Interadministrativo	CONTRATAR EL MANTENIMIENTO INTEGRAL EN PARQUES ECOLÓGICOS DISTRITALES Y OTRAS ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL	3.499.727.027	Precontractual, Contractual, Poscontractual

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 –

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Nº Contrato	Nº Proyecto o Inversión	Tipo Contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance
20211293 (Proceso en SECOP II SDA- 20211293)	7814	Contrato Interadministrativo	CONTRATAR EL MANTENIMIENTO INTEGRAL EN PARQUES ECOLÓGICOS DISTRITALES Y OTRAS ÁREAS DE INTERÉS AMBIENTAL	6.309.738.765	Precontractual, Contractual, Poscontractual
20202488 (Proceso en SECOP II SDA-CM-02-2020)	7769	Consultoría	CONTRATAR LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DE 200 HECTAREAS, PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE RECUPERACIÓN, REHABILITACIÓN Y RESTAURACIÓN ECOLÓGICA EN LA FRANJA DE ADECUACIÓN -CERROS ORIENTALES - ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL Y OTRAS ÁREAS DE INTERES AMBIENTAL DEL DISTRITO CAPITAL	506.116.015	Precontractual, Contractual, Poscontractual
20211772 (Proceso en SECOP II SDA-LP-09-2021)	7769	Contrato de obra	CONTRATAR LA RESTAURACIÓN ECOLÓGICA EN ÁREAS DE IMPORTANCIA AMBIENTAL Y DE LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL DEL DISTRITO CAPITAL	3.239.672.388	Precontractual, Contractual

Fuente: SIVICOF. SECOP. Oficio SDA 2022EE209870 del 18-08-2022.

2.2.6 Plan de mejoramiento

El objetivo para este factor fue verificar la eficacia y la efectividad de las acciones ejecutadas del plan de mejoramiento formulado por la SDA, relacionadas con los Humedales Juan Amarillo-Tibabuyes y Jaboque, en coherencia con el alcance de esta auditoría de cumplimiento, y que fueron en su momento implementadas para eliminar la(s) causa(s) raíz que originaron los hallazgos establecidos por la Contraloría de Bogotá, D.C.

Se determinaron las acciones correctivas que integran el Plan de Mejoramiento de la Secretaría Distrital de Ambiente - SDA, en el marco de la 'Información Detallada Acciones Vencidas' del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF, relacionadas con los Humedales Juan Amarillo-Tibabuyes y Jaboque, en coherencia con el alcance de esta auditoría de cumplimiento, 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: 11.0, Código documento: PVCGF-07 Versión: 15.0., con fecha máxima de

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 -

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

vencimiento al 31 de julio de 2022, para los términos de implementación en relación con las acciones abiertas, precisando además que no obran acciones incumplidas a verificar.

En consecuencia, la muestra comprendió la totalidad de las referidas acciones correctivas dentro del contexto descrito, las cuales corresponden a las siguientes siete (7) acciones abiertas a evaluar, de acuerdo con el procedimiento vigente para este tema. No obran en el sistema acciones incumplidas para verificar.

Cuadro 3. Acciones abiertas a evaluar

Vigencia PAD	Código Auditoría según PAD de la Vigencia	Modalidad	Factor	N° Hallazgo	Descripción Hallazgo	Código Acción	Descripción acción
2022	53	01 - AUDITORIA DE REGULARIDAD	Planes, Programas y Proyectos y/o Plan Estratégico	3.2.1.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR LA INEFICAZ GESTIÓN E INCUMPLIMIENTO DE LA META 4 DEL PROYECTO DE INVERSIÓN 7657, QUE ADEMÁS ESTABA PREVISTO EN EL MARCO DEL BALANCE SOCIAL INSTITUCIONAL, Y DE LAS METAS 1, 2 Y 3 DEL PROYECTO DE INVERSIÓN 7769 DEL PLAN DE DESARROLLO 'UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI'	3	RADICAR EN LA SUBDIRECCIÓN CONTRACTUAL COMO MÍNIMO EL 70% DE LOS ESTUDIOS PREVIOS, ESTUDIOS DE MERCADO, ANÁLISIS DEL SECTOR Y DEMÁS SOPORTES REQUERIDOS SEGUN LA LISTA DE CHEQUEO, DE LOS PROCESOS CORRESPONDIENTES A LICITACIONES, SUBASTAS Y CONCURSOS DE MERITOS.
2021	59	01 - AUDITORIA DE REGULARIDAD	Planes, Programas y Proyectos y/o Plan Estratégico	3.2.1.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR EL INCUMPLIMIENTO DE VARIAS METAS DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN 979, 1132 Y 1150 DEL PLAN DE DESARROLLO 'BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS', ASÍ COMO DEL 7814, 7778 Y 7789 DEL PLAN DE DESARROLLO 'UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI', AL IGUAL QUE EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN 7814 Y 7811 PREVISTOS PARA LA GESTIÓN DEL BALANCE SOCIAL INSTITUCIONAL	1	REALIZAR DOS (2) CAPACITACIONES DURANTE EL PRIMER BIMESTRE DEL AÑO 2022, SOBRE ESTRUCTURACIÓN DE ESTUDIOS DE MERCADO PARA LICITACIONES, SUBASTAS Y CONCURSOS DE MÉRITOS, CON BASE EN LO ESTABLECIDO EN LOS "LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE MERCADO"
2021	59	01 - AUDITORIA DE REGULARIDAD	Planes, Programas y Proyectos y/o Plan Estratégico	3.2.1.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR EL INCUMPLIMIENTO DE VARIAS METAS DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN 979, 1132 Y 1150 DEL PLAN DE DESARROLLO 'BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS', ASÍ COMO DEL 7814, 7778 Y 7789 DEL PLAN DE DESARROLLO 'UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA	2	DESARROLLAR MENSUALMENTE MESAS TÉCNICAS CON CADA PROYECTO DE INVERSIÓN QUE RADICARÁ LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN DE LICITACIONES, SUBASTAS Y CONCURSOS DE MÉRITOS EN EL RESPECTIVO MES, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO EN EL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES EN LAS QUE PARTICIPEN LAS SUBDIRECCIONES CONTRACTUAL, FINANCIERA Y

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 –

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Vigencia PAD	Código Auditoría según PAD de la Vigencia	Modalidad	Factor	N° Hallazgo	Descripción Hallazgo	Código Acción	Descripción acción
					BOGOTÁ DEL SIGLO XXI', AL IGUAL QUE EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN 7814 Y 7811 PREVISTOS PARA LA GESTIÓN DEL BALANCE SOCIAL INSTITUCIONAL		DE PROYECTOS Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL, EN DONDE SE REVISARÁN LOS REQUISITOS TÉCNICOS, JURÍDICOS Y FINANCIEROS Y ESTUDIOS DE MERCADO DE CADA PROCESO CONTRACTUAL
2021	59	01 - AUDITORIA DE REGULARIDAD	Planes, Programas y Proyectos y/o Plan Estratégico	3.2.1.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR EL INCUMPLIMIENTO DE VARIAS METAS DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN 979, 1132 Y 1150 DEL PLAN DE DESARROLLO 'BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS', ASÍ COMO DEL 7814, 7778 Y 7789 DEL PLAN DE DESARROLLO 'UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI', AL IGUAL QUE EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN 7814 Y 7811 PREVISTOS PARA LA GESTIÓN DEL BALANCE SOCIAL INSTITUCIONAL	3	RADICAR EN LA SUBDIRECCIÓN CONTRACTUAL COMO MÍNIMO EL 70% DE LOS ESTUDIOS PREVIOS, ESTUDIOS DE MERCADO, ANÁLISIS DEL SECTOR Y DEMÁS SOPORTES REQUERIDOS SEGÚN LA LISTA DE CHEQUEO, DE LOS PROCESOS CORRESPONDIENTES A LICITACIONES, SUBASTAS Y CONCURSOS DE MÉRITOS.
2022	53	01 - AUDITORIA DE REGULARIDAD	Gestión Contractual	3.2.7.3	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR NO LIQUIDAR DENTRO DE LOS TÉRMINOS LEGALES SEIS (6) CONTRATOS SUSCRITOS POR LA ENTIDAD, CUYO PLAZO PARA EL EFECTO PRECLUYÓ EN 2021	1	APOYAR DESDE LA SUBDIRECCIÓN CONTRACTUAL EL CUMPLIMIENTO DEL PROCESO LIQUIDATARIO DANDO INICIO AL "PLAN PADRINO - CERO LIQUIDACIONES", PARA LO CUAL SE DESIGNARÁ UN PROFESIONAL (PADRINO Y/O MADRINA) A CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS CON SUPERVISIÓN CONTRACTUAL, CON EL FIN DE BRINDAR APOYO Y ASESORÍA A LOS SUPERVISORES DE CONTRATO.
2021	50	02 - AUDITORIA DE DESEMPEÑO	Planes, Programas y Proyectos y/o Plan Estratégico	3.3.1.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR INEFICACIA EN LA PLANEACIÓN, ESTRUCTURACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS PROGRAMADOS PARA LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN 7769, 7814 Y 7816, QUE INCLUYE EL CENTRO DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL - CASA ECOLÓGICA DE LOS ANIMALES, DURANTE LA VIGENCIA 2020.	1	PRESENTAR EN EL MES DE NOVIEMBRE EL PROYECTO DEL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES -PAA DE LA VIGENCIA 2022 POR LOS GERENTES DE PROYECTOS PARA SER CONSOLIDADO POR LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN CORPORATIVA.
2021	50	02 - AUDITORIA DE DESEMPEÑO	Planes, Programas y Proyectos y/o Plan Estratégico	3.3.1.1	HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR INEFICACIA EN LA PLANEACIÓN, ESTRUCTURACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS PROGRAMADOS PARA LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN 7769, 7814 Y 7816, QUE INCLUYE EL CENTRO DE	2	DISEÑAR E IMPLEMENTAR UN TABLERO DE CONTROL PARA VISIBILIZAR Y VISUALIZAR LA INFORMACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 –

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Vigencia PAD	Código Auditoría según PAD de la Vigencia	Modalidad	Factor	Nº Hallazgo	Descripción Hallazgo	Código Acción	Descripción acción
					PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL - CASA ECOLÓGICA DE LOS ANIMALES, DURANTE LA VIGENCIA 2020.		

Fuente: Reporte SIVICOF 'Información detallada acciones vencidas' del plan de mejoramiento de la SDA, en coherencia con el alcance de esta auditoría de cumplimiento.

2.2.7 Seguimiento DPC.

- DPC 873-22, Radicación 1-2022-13108 del 02/06/2022, presentado por el Cabildo Indígena Muisca de Suba, en relación con un pasivo de estudio ambiental por lo que el peticionario considera pérdida de ecosistema, con ocasión de la construcción del Proyecto del Corredor Ambiental Juan Amarillo y utilización de materiales no permitidos en zonas de ronda hídrica.
- DPC 963-22, Radicación 1-2022-14679 del 15/06/2022, presentado por peticionario anónimo, en relación con los contratos suscritos por la Secretaría Distrital de Ambiente 20202488 y 20211772.
- DPC 989-22, Radicación 1-2022-14975 del 22/06/2022, presentado por SERAMBIENTE, en relación con la determinación de responsabilidades por presunto detrimento al erario del Distrito, con ocasión de la falta de actualización del Sistema de Información de Arbolado Urbano - SIGAU. Igualmente, por lo que el peticionario considera negligencia, y la determinación de un eventual daño económico por cada anualidad, representado en la mortalidad de las plantaciones realizadas por el Jardín Botánico.
- AZ No. 57-22, Radicación 1-2022-09053 del 19/04/2022, presentado por ECOVIDA - Asociación Ecológica y del Medio Ambiente de Engativá, en relación con lo que el peticionario describe como abandono de las obras por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la falta de adecuado mantenimiento del sector, en el borde sur del tercio bajo del Humedal Jaboque, y reitera la solicitud de mesa de trabajo con las entidades correspondientes.

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 –

Código Postal 111321

PBX: 3358888



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1 CONTROL DE GESTIÓN

3.1.1 Control Fiscal Interno

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 de cumplimiento.

En relación con los criterios de selección, tal como se indicó, este factor se evaluó de manera transversal en los distintos aspectos de la auditoría, teniendo 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.

Con todo, la muestra relacionada con este factor 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 los temas materia de análisis, al margen de aspectos que no se establezcan expresamente dentro de la muestra, precisamente por la naturaleza correspondiente al factor en comento.

Cuadro 4. Muestra evaluación del control fiscal interno y Resultados de la Matriz de Riesgos y Controles.

Factor / Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación del diseño de control (Valoración)	Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración)	Numeral de la observación determinada (si se presentó)	Descripción de la incorrección o desviación (si se presentó)
Gasto Público	Precontractual	Estudios previos o de factibilidad deficientes.	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.	2,6 (adecuado)	2,4 (parcialmente efectivo)	3.3.1.1	Aun cuando existen controles y en general se aplican, se identificó un caso en el cual no se incorporó dentro de los estudios previos el análisis de los riesgos del contrato.
Gasto Público	Precontractual	Direccionamiento de los requisitos del estudio previo y/o las condiciones	Incumplimiento de Selección Objetiva y Principio de Responsabilidad	La entidad cuenta con un Manual de Contratación de conformidad con la	2,6 (adecuado)	3 (efectivo)	N.A.	N.A.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Factor / Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación del diseño de control (Valoración)	Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración)	Numeral de la observación determinada (si se presentó)	Descripción de la incorrección o desviación (si se presentó)
		términos del proceso de selección, en favorcimiento propio o de un tercero		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.				
Gasto Público	Contractual	Inobservancia Manual Contratación.	Incumplimiento de los objetos contractuales	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.	2,6 (adecuado)	3 (efectivo)	N.A.	N.A.
Gasto Público	Contractual	La supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente mediante los procedimientos establecidos o los determinados en la norma.	Incumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista que afecte grave y directamente la ejecución del contrato llevándolo a 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.	2,6 (adecuado)	2,6 (efectivo)	N.A.	N.A.
Gasto Público	Contractual	Modificaciones contractuales que afectan el objeto contractual y sus condiciones.	Sobrecostos	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.	2,6 (adecuado)	3 (efectivo)	N.A.	N.A.
Gasto Público	Poscontractual	Incumplimiento o entrega inoportuna de los bienes y/o servicios contratados	Gestión Antieconómica	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.	2,6 (adecuado)	3 (efectivo)	N.A.	N.A.
Gasto Público	Poscontractual	Incumplimiento en la elaboración de los contratos en	Pérdida de la competencia para liquidar el contrato en sede administrativa.	La entidad cuenta con un Manual de Contratación de conformidad con la	2,6 (adecuado)	2,6 (efectivo)	N.A.	N.A.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Factor / Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación del diseño de control (Valoración)	Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración)	Numeral de la observación determinada (si se presentó)	Descripción de la incorrección o desviación (si se presentó)
		plazos acordados en el mismo o en los establecidos por la Ley.		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.				
Planes Programas y Proyectos	N/A	Falta de coordinación y/o articulación entre los actores involucrados, que impiden el desarrollo del proyecto.	El logro del objetivo no es el previsto, no se ha cumplido aún el nivel es menor al que se tenía previsto (aplicación diferente de recursos)	La entidad cuenta con procedimientos y personal previstos para el ejercicio de la actividad como autoridad ambiental. Además, expide los permisos y demás actos administrativos que regulan ese ámbito de actuación.	2,6 (adecuado)	2 (parcialmente efectivo)	3.2.1.1 3.2.2.1	La gestión de los respectivos planes de manejo ambiental no se ha surtido de conformidad con las actividades previstas y programadas para el efecto. Los procesos sancionatorios iniciados, no han tenido el impulso adecuado para expedir la decisión final que corresponda.
Planes Programas y Proyectos	N/A	Falta de adopción de acciones a nivel estratégico a partir del análisis y revisión de informes de seguimiento y monitoreo a Plan.	Los beneficiarios directos no están satisfechos con los bienes y servicios que se intervinieron con el proyecto.	La entidad cuenta con procedimientos y personal previstos para el ejercicio de la actividad como autoridad ambiental. Además, expide los permisos y demás actos administrativos que regulan ese ámbito de actuación.	2,6 (adecuado)	2 (parcialmente efectivo)	3.2.1.1 3.2.2.1	La gestión de los respectivos planes de manejo ambiental no se ha surtido de conformidad con las actividades previstas y programadas para el efecto. Los procesos sancionatorios iniciados, no han tenido el impulso adecuado para expedir la decisión final que corresponda.

Fuente: PVCGF-15-11 Matriz de riesgos y controles - Auditoría de Cumplimiento a la SDA, PAD 2022, Código 63 - Consolidado Equipo Auditor.

De conformidad con la evaluación del sistema de Control Fiscal Interno del asunto evaluado y la Matriz de Riesgos y Controles configurada para la presente auditoría, se obtuvieron los siguientes resultados a septiembre 28 de 2022: Valoración del Diseño de los controles con una calificación de 2,60 categorizado como ADECUADO y una efectividad de los controles con 2,40 calificación PARCIALMENTE EFECTIVO, lo cual nos arroja una calificación del Control Fiscal Interno de 2,45 con el que se determina que para el objeto auditado, este es CON DEFICIENCIAS.

Esto implica que la efectividad de los controles, la calificación sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno fue de 72,50%, valorada 'con deficiencias'.

Además, no obstante, lo establecido en el cuadro en precedencia, se tiene que frente al ámbito del control fiscal interno se identificaron debilidades, especialmente en relación con la calidad de la información que suministra o reporta la entidad.



Esta situación dio lugar a que se formulara el siguiente hallazgo:

3.1.1.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por inconsistencias en la información suministrada por la SDA, especialmente en la respuesta con radicado 2022EE209870 del 18-08-2022, frente a los registros institucionales.

- La SDA en el oficio 2022EE209870 del 18-08-2022 remitió información correspondiente a la gestión realizada en los Parques Ecológicos Distritales de Humedal - PEDH Jaboque y Juan Amarillo – Tibabuyes, respecto de la cual se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

Con respecto al PEDH Jaboque:

- Se encontraron dos Planes de Manejo Ambiental - PMA, de los cuales la SDA no dio a conocer cuál era la versión final, generando retrasos en la depuración de la información.
- Se entregaron dos Planes de Acción respecto de los cuales la SDA no dio a conocer cuál era la versión final, generando retrasos en la depuración de la información.
- En el documento "*Diagnostico PMA Humedal Jaboque 06-13*" no se pudo observar la totalidad de la información, toda vez que este contaba con una marca de seguridad en la parte superior izquierda de todas las hojas, y en algunas ocasiones se encontraban sobre el texto impidiendo la lectura.
- En la tabla No 5 del oficio en cuestión (Humedal Jaboque), estrategia 1 "*Investigación participativa y aplicada*", los siguientes proyectos no están incluidos dentro de dicha estrategia en el Plan de Acción: "*Educación y construcción de cultura ambiental con las instituciones educativas; Administración y manejo del Parque Ecológico Distrital Humedal Jaboque*"; este último proyecto se repite dos veces en la estrategia.
- En la tabla No 5 del oficio en cuestión (Humedal Jaboque), estrategia 2 "*Educación, comunicación y participación*" el proyecto "*Administración y manejo del Parque Ecológico Distrital Humedal Jaboque*" no está incluido dentro de dicha estrategia en el Plan de Acción y el proyecto "*Reconstrucción de la memoria histórica en relación con el legado muisca en el área de influencia del PEDH Jaboque*"; y no se encuentra en el oficio de respuesta.

Respecto del PEDH Juan Amarillo – Tibabuyes:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

- En la tabla No 3 y 5 del oficio en cuestión, no describieron cuáles fueron las actividades 'implementadas parcialmente', 'implementadas o en ejecución' y 'sin implementar', para cada proyecto del Plan de Acción del PEDH Juan amarillo – Tibabuyes y Jaboque.
- En la tabla No 3 del oficio en cuestión (Humedal Juan Amarillo – Tibabuyes), estrategia 1 *"Investigación participativa y aplicada"*, los siguientes proyectos no están incluidos dentro de dicha estrategia en el Plan de Acción: *"Propuesta para la implementación, evaluación y seguimiento de la remoción de nutrientes por macrófitas acuáticas en los tercios alto y bajo del Humedal Juan Amarillo; Administración del Humedal Juan Amarillo; Seguimiento a la recuperación ecológica del humedal de Juan Amarillo; Siembra, monitoreo y seguimiento de barreras vegetales arbustivas en el Humedal Juan Amarillo"*
- En la tabla No 3 del oficio en cuestión (Humedal Juan Amarillo – Tibabuyes), estrategia 2 *"Apropiación social del Humedal Juan Amarillo como patrimonio público"*, los siguientes proyectos no están incluidos dentro de dicha estrategia en el Plan de Acción: *"Recuperación, protección y compensación; Seguimiento a la recuperación ecológica del humedal de Juan Amarillo"*.

Por lo anterior, fue necesario requerir aclaraciones frente a la información suministrada por la SDA.

Con base en lo descrito, se tiene que la entidad no observó especialmente el principio de la calidad de la información de que trata el artículo 3o. de la Ley 1712 de 2014, donde se dispone: *"Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad"*.

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, teniendo en cuenta además la recurrencia establecida en las auditorías practicadas a la entidad, donde permanentemente se identifican esas inconsistencias.

Los hechos descritos se presentan por deficiencias en los controles, revisión y verificación de la información que se suministra y publica, frente a los registros institucionales y los respectivos escenarios fácticos, lo cual compromete la certidumbre en los datos, el manejo de los mismos por parte de los destinatarios, dificultando de esta forma el normal desarrollo del control fiscal ejecutado por la



Contraloría de Bogotá, situación que es recurrente por parte de la SDA llevando a la formulación de hallazgos en anteriores auditorías.

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 2022EE255568 del 04-10-2022, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, en razón a que la SDA corroboró el marco fáctico descrito, al haber indicado lo siguiente: *'que se trató de un error involuntario al entregar dos veces el archivo preliminar del documento, y no la versión final'*.

Adicional a ello, se reitera que esa situación en materia de calidad de la información suministrada, es recurrente y se ha identificado en anteriores procesos auditores.

Es importante resaltar que por cuenta de las inconsistencias presentadas en la información inicialmente suministrada, se generaron retrasos en el normal desarrollo del control fiscal, lo cual comprendió también los informes finales para el análisis auditor, así como los soportes y evidencias para evaluar los Planes de Manejo Ambiental - PMA y los Planes de Acción de los Humedales Jaboque y Juan Amarillo – Tibabuyes, lo cual conllevó la necesidad de requerir aclaraciones frente a la información suministrada por la SDA.

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

3.1.2 Plan de mejoramiento

Como resultado de la verificación de las acciones adelantadas por la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA, en el marco de los Humedales y a efectos de establecer su cumplimiento (eficacia), así como la efectividad que determina el nivel de mitigación de la causa raíz que originó el hallazgo, se estableció un total de 7 acciones "cumplidas efectivas", como se describe a continuación:

Cuadro 5. Muestra y Evaluación Plan de Mejoramiento a las acciones vencidas con corte a 31-07-2022.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

NO .	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PAD DE LA VIGENCIA	Nº HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (%)	EFFECTIVIDAD (%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR	FECHA SEGUIMIENTO
1	2022	53	3.2.1.1	3	Se adjunta una base de datos en excel con los estudios de mercado, análisis del sector de los procesos correspondientes a licitaciones, subastas y concursos de méritos.	100%	80%	Cumplida efectiva	2022-09-08
2	2021	59	3.2.1.1	1	Se anexan dos (2) capacitaciones durante el primer bimestre del año 2022, sobre estructuración de estudios de mercado para licitaciones, subastas y concursos de méritos, según los "lineamientos para la elaboración de estudios de mercado", con los soportes (presentación y actas de socialización)	100%	100%	Cumplida efectiva	2022-09-08
3	2021	59	3.2.1.1	2	Se adjunta la gestión de estudios de mercado de febrero a julio 2022, con el seguimiento mes a mes de mesas técnicas con cada proyecto de inversión que radicará los procesos de contratación de licitaciones, subastas y concursos de méritos	100%	90%	Cumplida efectiva	2022-09-14



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

NO	VIGENCIA DE LA AUDITORÍA O VISITA	CÓDIGO AUDITORÍA SEGÚN PAD DE LA VIGENCIA	Nº HALLAZGO	CÓDIGO ACCIÓN	ANÁLISIS EVALUACIÓN AUDITOR	EFICACIA (%)	EFFECTIVIDAD (%)	ESTADO Y EVALUACIÓN AUDITOR	FECHA SEGUIMIENTO
4	2021	59	3.2.1.1	3	Se adjunta una base de datos en excel con los estudios de mercado, análisis del sector de los procesos correspondientes a licitaciones, subastas y concursos de méritos.	100%	80%	Cumplida efectiva	2022-09-15
5	2022	53	3.2.7.3	1	Se adjunta el memorando de buenas prácticas contractuales y contratos y/o convenios, y se anexan las socializaciones plan padrino.	100%	90%	Cumplida efectiva	2022-09-15
6	2021	50	3.3.1.1	1	La entidad adjunta el proyecto del plan anual de adquisiciones - paa de la vigencia 2022 por los gerentes de proyectos para ser consolidado por la dirección de gestión corporativa, con sus respectivos soportes de convocatoria y actas de reunión interna	100%	100%	Cumplida efectiva	2022-09-15
7	2021	50	3.3.1.1	2	Se adjunta el tablero de control hasta el mes julio 2022 en donde se observa la información de los proyectos de inversión.	100%	90%	Cumplida efectiva	2022-09-15

Fuente: Sistema de Vigilancia y Control Fiscal - SIVICOF de la Contraloría de Bogotá, D.C. PVCGF 07-01 Evaluación Plan de Mejoramiento. Radicado número 2022EE209870 del 18-08-2022 - Consolidado equipo auditor.

3.2. GESTIÓN DE LA SDA COMO AUTORIDAD AMBIENTAL, EN RELACIÓN CON LOS HUMEDALES JABOQUE Y JUAN AMARILLO-TIBABUYES.

- Dimensión de Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Los ODS fueron adoptados por las Naciones Unidas en el año 2015, por medio de la Agenda 30, son un conjunto de 17 objetivos, quienes poseen 168 metas y 231 indicadores, en los cuales todos los países tienen tareas pendientes y todos se enfrentan a retos tanto comunes como individuales para lograr un desarrollo económico, ambiental y social sostenible.

Es así como la Secretaría Distrital de Ambiente en relación con el proyecto de inversión 7814 "Fortalecimiento de la administración y monitoreo áreas protegidas y otras de interés ambiental para disminuir la vulnerabilidad de los ecosistemas frente alteraciones naturales y antrópicas en Bogotá" asoció 2 ODS a su labor:

ODS. 11: Ciudad y comunidades sostenible

ODS. 15: Vida de ecosistemas terrestres

Cuadro 6. Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicados – Acciones en los PEDH Juan Amarillo – Tibabuyes y Jaboque

Plan de Desarrollo	No. Meta	Nombre de la Meta	ODS	Acciones en los PEDH Juan Amarillo – Tibabuyes y Jaboque
Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI	204	Administrar y manejar o gestionar, de forma participativa, el 100% de las áreas protegidas, Humedales, parques ecológicos de montaña y otras áreas de interés ambiental, priorizadas para la consolidación de la Estructura Ecológica Principal de Bogotá, promoviendo su renaturalización y uso público de manera compatible con sus objetivos de conservación, garantizando el caudal ecológico a 3 Humedales y completando el diagnóstico para que se le garantice a otros once	11-15	- Manejo y uso sostenible, líneas de vigilancia y gestión de factores tencionantes - Mantenimiento integral en la ZMPA como en las zonas de cobertura vegetal, módulos de restauración, árboles en pie y caídos - Actividades de educación ambiental con comunidad e instituciones educativas. - Implementación del programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad
	210	Implementar un programa de monitoreo, evaluación y seguimiento de la biodiversidad en áreas protegidas y otras de interés ambiental en Bogotá, con estrategias de investigación y ciencias ciudadanas	-15	

Fuente: Radicado número 2022EE209870 del 18-08-2022

- Ocupación de cauces



Corresponden a la faja de terreno que ocupan los niveles máximos ordinarios de un cuerpo de agua sin producir desbordamiento de sus márgenes naturales.

El permiso de ocupación de cauce se tramita por entidades públicas o privadas para la ejecución de obras de infraestructura que requieran ocupar de manera temporal o permanente un cauce de una corriente o depósito de agua, la SDA es la entidad encargada de otorgar estos permisos cuando sean solicitados para las obras que lo requieran y se ejecuten en los Humedales de Bogotá.

A continuación, se describen los permisos de ocupación de cauce (POC), otorgados por la SDA según la respuesta 2022EE225390 del 02-09-2022 a los PEDH Juan Amarillo y Jaboque.

- PEDH Juan Amarillo-Tibabuyes

Cuadro 7. POC otorgados por la SDA-PEDH Juan Amarillo

N° Cauce	Ubicación		Nombre del solicitante (contratista, empresa etc.)	Punto - Descripción de la obra a construir	Estructura a instalar (puentes, alcantarilla...)	Trámite frente SDA (#Auto, Resolución, en suspensión ETC)
	N	E				
1	4°43'45.35"	74°05'49.29"	VANTI S.A E.S.P.	Para el, "PASO SUBFLUVIAL DE TUBERÍA DE ACERO DE 6" SCH STD Y POLIETILENO 4" EN EL RIO JUAN AMARILLO-BRAZO DEL HUMEDAL PARA EL TRASLADO DE RED EXISTENTE".	RED DE GAS	Auto 05943, 10.12.2021, apertura expediente.
	4°43'44.48"	74°05'51.54"				Resolución 00114, 28-01-2022, otorgo Permiso.
2	97684.05	114619.05	EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ, EAAB – E.S.P.	Mediante radicado 2022ER28314 de 16-02-2022, solicitud de permiso. En el tercio medio del Brazo del Humedal Juan Amarillo y cruce del tramo PZ-17 a PZ-18 perteneciente al cruce del Interceptor Suba en el Tercio Bajo del Brazo del Humedal Juan Amarillo..".	Traslado de redes de alcantarillado de 24"	Mediante proceso 5586316, la SCASP da traslado a la EAAB-ESP de los requerimientos efectuados por la SER del Permiso de Ocupación de Cauce – POC.
	97762.69	114.592.575				
	97421.49	114293.15				
	97374.22	114327.77				
3	Puente, red matriz, red CODENSA, red ETB, Disipador		IDU	Para el proyecto; "ACTUALIZACIÓN, AJUSTES Y COMPLEMENTACIÓN DE DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS DE UN (1) PUENTE VEHICULAR EN LA CALLE 129C ENTRE CARRERAS 99A Y 100A, SOBRE EL BRAZO DEL HUMEDAL JUAN	Construcción de un puente, red matriz acueducto, red CODENSA, red ETB, disipador, red pluvial, muro, en el brazo del humedal sector el rincón.	Mediante radicado 2022EE95376 de 27 de abril de 2022; la SCASP efectuó un tercer requerimiento a la información allegada por el IDU.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

N° Cauce	Ubicación		Nombre del solicitante (contratista, empresa etc.)	Punto - Descripción de la obra a construir	Estructura a instalar (puentes, alcantarilla...)	Trámite frente SDA (#Auto, Resolución, en suspensión ETC)
	N	E				
				AMARILLO, EN BOGOTÁ D.C"		
4	Zapata, balón, estación de monitoreo, zapatas mirador, puente peatonal		EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ, EAAB – E.S.P.	CONSTRUCCIÓN CORREDOR AMBIENTAL DEL HUMEDAL JUAN AMARILLO - BORDE NORTE	Construcción de cinco (5) estructuras denominadas: "Puente Peatonal, Balcón Arrayán, Estación de Monitoreo 1, Una torre Mirador y una Estación de Monitoreo 3"	Resolución 00748/2019 (2019EE89156). El permiso cuenta con resolución 02989, 14-07-2022, la cual modificó y prorrogó hasta el 12 de diciembre de 2022. La EAAB-ESP interpuso un recurso de reposición a lo aprobado en la modificación y prórroga, se encuentra en el análisis jurídico.
5	Puente Lisboa, mirador occidental		EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ, EAAB – E.S.P.	Conexión Corredor Ambiental Humedal Juan Amarillo Permiso de Ocupación de Cauce"	"Construcción del mirador occidental y la construcción del puente Lisboa" "8 estructuras así: 2 umbrales, 2 puentes (CORTIJO Y LISBOA), 3 miradores y una pasarela elevada."	Resolución 02767 (2017EE199473). El permiso cuenta con modificación mediante resolución No. 01871 de 06-07-2021. (2021EE136606).
6	Vértices de polígono del cuerpo de agua I-IV		Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR	"REHABILITACIÓN ECOLÓGICA SECTOR SUR – OCCIDENTAL HUMEDAL JUAN AMARILLO."	La reconfiguración hidro geomorfológica de cuatro (4) cuerpos de agua en el tercio Bajo/sur del Humedal Juan Amarillo.	Resolución No. 01397/2016 2016EE173506 "Por la cual se otorga permiso de ocupación de cauce.

Fuente: oficio de respuesta 2022EE225390 del 02-09-2022.

A partir de lo anterior profesionales del equipo auditor realizaron una visita a campo el 19 de septiembre 2022, al humedal Juan Amarillo, para verificar ciertos puntos que cuentan con permisos de ocupación de cauces POC, así mismo se verificaron los puntos que se encuentran en procesos sancionatorios en curso.

Mediante el oficio de respuesta con número de radicado 2022EE225390 del 02-09-2022, la SDA reportó coordenadas de cada actividad desglosándose por obra, de la siguiente manera:

Cuadro 8. POC otorgados por la SDA-PEDH Juan Amarillo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

No. Cauce	Ubicación		Nombre del solicitante (contratista, empresa etc.)	Punto Descripción de la obra a construir	Estructura a instalar (puentes, alcantarilla...)	Trámite SDA (Auto, Resolución ETC)
	N	E				
1	-Tabla 1. Coordenadas aprobadas en la resolución No 0711 de 2019 -Tabla 2. Coordenadas de modificación de observatorio 2, en RH -Tabla 3. Coordenadas de modificación de palafítico 18 - Colmena, en RH. -Tabla 4. Coordenadas ajustadas, sendero lineal palafítico 9, 10 y 11. -Tabla 5. Coordenadas de Balcones en RH – Modificación -Tabla 6. Inclusión vigas de amarre palafítico 1 y 2 -Tabla 7. Coordenadas Palafítico 3, 4, 5, 6, 7 y 8 en RH -Tabla 8. Coordenadas Palafítico 12, 13, 14, 15, 16 y 17 en RH -Tabla 9. Coordenadas Mirador 0, 2 y 3 en RH		Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P	Proyecto Corredor Ambiental Jaboque	Cinco (5) observatorios tipo 1, un (1) observatorio tipo 2, y ocho (8) tramos de senderos palafíticos	Resolución no. 00711
2	93914,874,	113511,850,	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P	Nombre del proyecto: diseño para la construcción de Redes de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial del barrio unir ubicado en el polígono comprendido entre las carreras 120 y 127 por las calles 72 f a la calle 77 (resolución 1702 del 30 de agosto de 2019 alcaldía mayor de Bogotá - legalización de barrio unir ii ubicado localidad de Engativá"	Cabezal de descarga redes de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial.	Sin otorgar se realizaron requerimientos mediante radicado SDA No. 2022EE76948
	93730,552,	113594,788,				
	94010,307.	113452,42				
3	4° 43' 6,324"	74° 8' 10,974"	QUYNZA S.A.S.	Mirador de Jaboque	Tubería de descarga	2020EE238706 auto de inicio no. 4946 (28-12-2020) para la legalización de POC se realizaron requerimientos mediante proceso SDA No. 5487370
	4° 43' 6,438"	74° 8' 10,914"				
	4° 43' 6,21"	74° 8' 10,986"				



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

No. Cauce	Ubicación		Nombre del solicitante (contratista, empresa etc.)	Punto Descripción de la obra a construir	Estructura a instalar (puentes, alcantarilla...)	Trámite SDA (Auto, Resolución ETC)
	N	E				
	4° 43' 6,294"	74° 8' 11,022"				

Fuente: oficio de respuesta 2022EE225390 del 02-09-2022

Para corroborar lo anterior, el día 19-09-2022 se llevó a cabo visita técnica al PEDH Jaboque en compañía de algunos funcionarios expertos en el tema de la SDA, en donde con el apoyo de un GPS se verificaron algunos puntos correspondientes al Proyecto Corredor Ambiental Humedal Jaboque, como lo fue el punto 04°43'22"N 074°08'11.2"W perteneciente a las Coordenadas de Balcones en RH – Modificación.

3.2.1. Gestión de la SDA frente a los Planes de Manejo Ambiental- PMA, de los Humedales Jaboque y Juan Amarillo.

Según el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, los Humedales son zonas de transición entre los ecosistemas terrestres y los ecosistemas acuáticos de baja profundidad. La Convención RAMSAR, un convenio internacional con el objetivo de asegurar la protección de los Humedales, define qué es un humedal como una zona de la superficie terrestre que está temporal o permanentemente inundada, regulada por factores climáticos y en constante interrelación con los seres vivos que la habitan.

El ecosistema de los Humedales, flora y fauna está controlado por el agua, su principal factor. Por tanto, el suelo debe permitir la saturación de agua estancada o corriente para que permanezca ahí durante un tiempo considerable para evitar que a lo largo del año el humedal pueda secarse. A lo largo de ese período, el agua proporciona las condiciones necesarias para el crecimiento de especies vegetales y conformar un espacio adecuado para el hábitat de su fauna.

A partir de lo anterior la autoridad ambiental distrital es decir la SDA, categoriza 17 reservas distritales de humedal en Bogotá, 11 de ellas son de importancia internacional Ramsar; en esta categoría se encuentran los Humedales Juan Amarillo – Tibabuyes y Jaboque; a continuación, se describen las funciones ecosistémicas que proporcionan estas áreas de protección.

Cuadro 9. Funciones ecosistémicas de los Humedales, asociadas a bienes y servicios económicos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Funciones	Bienes y servicios económicamente valiosos	Técnicas típicamente utilizadas para cuantificar el valor del servicio
Recarga y descarga de acuíferos	Aumenta la cantidad de agua	Factor neto de ingreso o costo de reemplazo
	Aumenta la productividad de la pesca aguas abajo	Factor neto de ingreso, costo de reemplazo o costo de viaje
Control de calidad de agua	Reducción de costos de purificación de agua	Factor neto de ingreso o costo de reemplazo
Retención, remoción y transformación de nutrientes	Reducción de costos de purificación de agua	Factor neto de ingreso o costo de reemplazo
Hábitat de especies acuáticas	Mejoras en la pesca comerciales y recreacionales. Apreciación de especies sin uso comercial	Factor neto de ingreso, costo de reemplazo, costo de viaje o valoración contingente
Hábitat de especies terrestres y avifauna	Observación recreacional y caza de vida salvaje. Apreciación de especies sin uso comercial.	Valoración contingente
Producción y exportación de biomasa	Producción de alimento e insumos para la agricultura	Factor neto de ingreso
Control de inundaciones y alivio de tormentas	Reduce los daños debido a inundaciones y a tormentas severas	Factor neto de ingreso o costo de reemplazo
Estabilización de sedimentos	Reducción de la erosión	Factor neto de ingreso o costo de reemplazo
Mejoramiento ambiental	Comodidad producida por la cercanía al ecosistema	Precios hedónicos

Fuente: Plan de Manejo Ambiental Humedal Juan Amarillo 2010

Ahora bien, por medio del Decreto 190 de 2004 "Por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 200 y 469 de 2003" se incluyó a los Humedales en el Sistema Distrital de Áreas Protegidas, categoría de Parques Ecológicos Distritales, en donde el Artículo 83 indica que toda área protegida deberá tener un Plan de Manejo Ambiental – PMA aprobado por la autoridad ambiental, elaborado o construido según la guía adoptada por la Resolución No. 196 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y enfocado en lo estipulado en la Política Pública de Humedales, el presente proceso auditor se enmarcó y analizó las condiciones particulares del Humedal Jaboque y Juan Amarillo Tibabuyes.

El Plan de Manejo Ambiental-PMA es el conjunto detallado de medidas y actividades que producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad, a partir de la evaluación ambiental contenida en los PMA, surgen los Planes de Acción, documentos que contienen los proyectos y actividades a realizar para potencializar o disminuir los impactos generados.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

- PMA del PEDH Jaboque

El PMA de este humedal fue desarrollado por la Asociación para el Desarrollo Social y Ambiental – ADESSA, por medio del convenio con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB, aprobado mediante la Resolución conjunta CAR-SDA 01 de 2015. Este plan integra las variables físicas, biológicas, históricas, socioeconómicas, culturales y ambientales y para establecer con ellas la zonificación y el Plan de Acción.

Para el desarrollo de este plan se tuvo en cuenta los lineamientos para la planificación del manejo de los sitios RAMSAR y otros humedales, la Política de Humedales del D.C y los términos de referencia suministrados por la EAAB y el Decreto 062 de 2006 *"Por medio del cual se establecen mecanismos, lineamientos y directrices para la elaboración y ejecución de los respectivos Planes de Manejo Ambiental para los humedales ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito Capital"*.

De acuerdo con la Resolución 196 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el PMA del Humedal Jaboque, está conformado por nueve capítulos de la siguiente forma:

Cuadro 10. Contenido PMA PEDH Jaboque

CAPÍTULOS	CONTENIDO
Capítulo 1	Aspectos generales, se establece la localización geográfica, normatividad, clasificación y categorización.
Capítulo 2	Componente físico, se establece: clima, hidrografía e hidrología, geología y geomorfología y suelos.
Capítulo 3	Componente ecológico, subdividido en tres aspectos: a) Limnológico (calidad del agua, fitoplancton, perititon, zooplancton y macrofauna –bentos-) b) componente de vegetación y c) componente fauna.
Capítulo 4	Componente socio – económico, en él se compila información referida a: Estructura político – administrativa, Sistema Funcional, Aspectos Urbanos, Sistema Vial, Aspectos Demográficos, Caracterización de áreas de influencia, Aspectos Económicos, Organizaciones Comunitarias, Equipamiento y Servicios Comunitarios
Capítulo 5	Problemática ambiental, se identifican los agentes exógenos que interfieren en la calidad y buen funcionamiento del sistema humedal. Adicionalmente se establece una matriz donde se priorizan dichas problemáticas.
Capítulo 6	Valoración de acuerdo a su estado actual y potencial.
Capítulo 7	Se relaciona una evaluación ecológica y socioeconómica. De acuerdo a su Diversidad biológica, Naturalidad, Singularidad (Rareza), Fragilidad y Posibilidades de mejoramiento y/o restauración.
Capítulo 8	Zonificación con el fin de optimizar su utilización, la definición de usos, de acuerdo con sus condiciones naturales y socio- económicas específicas y tomando en consideración los criterios biofísicos, ecológicos, socio - económicos, culturales, urbanos y situaciones de conflicto.
Capítulo 9	Plan de acción. Es la carta de navegación para realizar las diversas actividades que propenden por recuperar, apropiar y proteger el humedal Jaboque.



Fuente: PMA PEDH Jaboque, 2015

El PEDH Jaboque es el segundo humedal más grande la ciudad; se encuentra ubicado en la localidad de Engativá al occidente de Bogotá, D.C., con un área aproximada de 151.9 ha. La subcuenca a la que pertenece este humedal capta el agua lluvia de los canales El Carmelo, Los Ángeles, Jaboque y Maranta.

A partir de la evaluación ambiental, contenida en el plan de manejo ambiental del Humedal Jaboque, se identificaron los posibles impactos que surgen por la ejecución de obras y actividades que afectan el estado inicial del ecosistema.

Los impactos ambientales a los que está expuesto este ecosistema son:

Cuadro 11. Impactos ambientales Humedales Jaboque y Juan Amarillo.

COMPONENTE	Suelo	Agua	Vegetación	Fauna	Social y económico
IMPACTOS	-Potenciación de procesos erosivos - Nivel freático - Modificación del uso del suelo - Calidad del suelo	-Alteración del flujo - Conflictos por uso - Calidad del agua	-Pérdida de la cobertura - Alteración en la diversidad - Daño en la vegetación nativa - Alteración de comunidades	-Migración de especies - Afectación a población	-Pérdida de valores históricos – culturales - Áreas receptoras de población - Potencial arqueológica - Calidad de vida - Cambio del paisaje

Fuente: PMA PEDH Jaboque,2015

Después del proceso de identificación de los impactos ambientales, surgen medidas, actividades y proyectos contenidos en el Plan de Acción del Humedal Jaboque.

- Plan acción PEDH Jaboque.

El Plan de Acción del Humedal Jaboque se proyecta a 10 años; contempla las diferentes actividades para la recuperación, manejo y conservación del humedal, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos variables, tiempos del proceso de adquisición predial y acciones jurídicas; dicho plan se divide en cinco estrategias, programas y proyectos siguiendo la estructura programática de la Política de Humedal del Distrito Capital, promulgada en el 2006. Estas estrategias son necesarias para identificar los requerimientos del humedal, las cuales son:

Cuadro 12: Estrategias contenidas en el plan de acción PEDH Jaboque

Estrategia	Programa	Proyecto
	Generación de espacios para la comunicación	• Proyecto 1: Reconstrucción de la memoria histórica en relación con el legado muisca en el área de influencia del PEDH Jaboque.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Estrategia	Programa	Proyecto
Estrategia 1: educación, comunicación y participación	Formación y Educación Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto 2: Educación y construcción de cultura ambiental con las instituciones educativas. Proyecto 3: El Parque Ecológico Distrital Humedal Jaboque como aula ambiental. Proyecto 4: Apropiación territorial mediante procesos de formación ciudadana y organización social.
Estrategia 2: investigación participativa y aplicada	Generación de conocimiento e información física	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto 5: Estudio para la elaboración de un modelo de conectividad del paisaje entre el PEDH Jaboque con su cuenca aferente.
Estrategia 3: Recuperación, compensación y protección	Protección	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto 6: Saneamiento predial para la recuperación integral del PEDH Jaboque. Proyecto 7: Diseño y construcción de cerramiento perimetral en el PEDH Jaboque. Proyecto 8: Propuesta de realineamiento del PEDH Jaboque.
	Recuperación ecológica	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto 9: Ejecución de obras de reconfiguración hidrogeomorfológica del PEDH Jaboque. Proyecto 10: Diseños para la reconfiguración, recuperación integral y adecuado uso público de la ZR y ZMPA del PEDH Jaboque Proyecto 11: Ejecución de obras para la reconfiguración, recuperación integral y adecuado uso público de la ZR y ZMPA del PEDH Jaboque. Proyecto 12: Identificación y control de conexiones erradas y vertimientos superficiales ilegales en el PEDH Jaboque. Proyecto 13: Implementación de un modelo de conectividad del paisaje del PEDH Jaboque con su cuenca aferente. Proyecto 14: Seguimiento a la recuperación ecológica del humedal Jaboque
Estrategia 4: Manejo y uso sostenible	Ordenamiento ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto 15: propuesta de recategorización del PEDH Jaboque
	Administración con participación de las comunidades locales	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto 16: Administración y manejo del PEDH Jaboque
	Manejo sostenible del patrimonio arqueológico y cultural	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto 17: Identificación, gestión y manejo del patrimonio arqueológico localizado en el área de influencia del PEDH Jaboque
Estrategia 5: Gestión interinstitucional	Definición, instalación y seguimiento de la estructura de dirección, procedimiento y soporte para la coordinación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto 18: fortalecimiento de la gestión institucional a escala local, distrital y regional
	Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto 19: Identificación, gestión y manejo del riesgo ambiental en el humedal Jaboque

Fuente: plan de acción PEDH Jaboque

Teniendo en cuenta las estrategias, programas y proyectos establecidos en el Plan de Acción del Humedal Jaboque, la SDA emitió un Informe de Gestión anual 2020 y 2021, en donde se describen los avances y estado actual de las actividades contempladas y ejecutadas en el ecosistema, en el cual dichas actividades se reportan como 'implementadas o en ejecución, implementación parcial y sin implementar'. Es así como este organismo de control evaluó el cumplimiento de las acciones de la SDA frente a las actividades descrita en el Plan de Acción.

Teniendo en cuenta la relevancia correspondiente, el análisis se focalizó en las dos primeras estrategias contempladas en el Plan de Acción del Humedal Jaboque, con sus respectivos soportes entregados por la SDA por medio del oficio de respuesta 2022EE209870 del 18 de agosto 2022.

- PMA del PEDH Juan Amarillo- Tibabuyes



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

El Humedal Juan Amarillo se encuentra ubicado entre las localidades de Suba y Engativá, siendo el más extenso de la sabana de Bogotá. En su parte final se conecta con la cuenca Salitre y desemboca en el río Bogotá. Este espacio, el cual se encuentra dividido por tres tercios: alto, medio y bajo, cuenta con una gran variedad de flora y fauna.

A partir del Convenio de Cooperación Tecnológica Acueducto de Bogotá - Conservación Internacional- Colombia No. 9-07-24100-658-2005, surgió el plan de manejo ambiental del PEDH Juan Amarillo- Tibabuyes, en marzo de 2010.

El Plan de Manejo es el instrumento de planificación que orienta la gestión en un área protegida hacia el logro de sus objetivos de conservación, a partir de una mirada de largo, mediano y corto plazo enmarcada en las realidades naturales, socioculturales e institucionales y las dinámicas territoriales, en las que se encuentra inmersa el área protegida. Estos planes son el resultado de un proceso de construcción colectiva en el que participan los actores sociales e institucionales interesados, en las áreas que se van a intervenir por alguna actividad u obra que modifique la estructura inicial ecosistémica del terreno.

Para la elaboración y ejecución de los planes de manejo ambiental (PMA), es necesario considerar y aplicar los lineamientos establecidos en la Resolución VIII.14 RAMSAR, que prevé los lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales, en la que se plantea de manera general el enfoque que se debe seguir para la planificación y el manejo de los sitios RAMSAR y otros humedales. Estos lineamientos hacen especial énfasis en la función del Plan de Manejo como componente de un proceso global de planificación y contienen recomendaciones adicionales sobre la incorporación de buenas prácticas que incluyen resultados, objetivos cuantificados y monitoreo integral.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB ESP en convenio con el Grupo de Conservación Internacional, formuló el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Juan Amarillo o Tibabuyes, en el cual se describen detalladamente las características físicas, bióticas y sociales de este importante ecosistema y se estructura el Plan de Acción que se debe desarrollar para lograr su recuperación ecológica.

Se desarrolla en nueve capítulos en los cuales se presentan los aspectos referidos en la Guía Técnica para la Formulación de los Planes de Manejo de los Humedales en Colombia, adoptada según la Resolución No. 196 de 2006 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ajustados a las condiciones particulares de este ecosistema.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Cuadro 13. Contenido PMA PEDH Juan Amarillo

CAPÍTULOS	CONTENIDO
Capítulo 1	Aspectos generales del humedal: (incluyen la localización geográfica y político administrativa, la caracterización de la cuenca aportante, áreas de influencia directa e indirecta).
Capítulo 2	Se describe el componente físico, en donde se describen los aspectos relacionados con las distintas variables climáticas, con el balance hídrico del humedal, con la hidrografía e hidrología, con la geología, geomorfología y sismicidad y con los suelos del humedal.
Capítulos 3, 4 y 5	Se realiza la descripción del componente ecológico en vegetación, fauna y limnología
Capítulo 6	Dentro de este capítulo dinámica territorial del Humedal Juan Amarillo, en el que se describe la estructura político-administrativa, los aspectos jurídicos, el sistema funcional, los aspectos urbanos, el sistema vial (dentro del que se destaca la influencia de la ALO en el humedal), los aspectos demográficos, los económicos, las organizaciones comunitarias, los actores sociales, el equipamiento y los servicios comunitarios, entre otros.
Capítulos 7	Correspondientes a la evaluación y problemática ambiental y a la valoración del humedal, son el resultado del análisis de los capítulos anteriores; en el capítulo 7, se describen las potencialidades ecológicas y se analizan los impactos causados por los principales factores de afectación.
Capítulos 8	Se presentan la valoración del ecosistema, actualizado a partir del estudio realizado por Conservación Internacional en el año 2000.
Capítulo 9	Punto de partida para la estructuración del plan de acción que corresponde a la segunda parte del plan de manejo.

Fuente: Plan de Manejo Ambiental Humedal Juan Amarillo, 2010

A partir de la evaluación ambiental, contenida en el Plan de Manejo Ambiental del Humedal Juan Amarillo, se identificaron los posibles impactos que surgen por la ejecución de obras y actividades que afecten el estado inicial del ecosistema, como se describe en el cuadro 'Impactos ambientales Humedales Jaboque y Juan Amarillo' arriba establecido.

Después del proceso de identificación de los impactos ambientales, surgen medidas, actividades y proyectos contenidos en el plan de acción del humedal Juan Amarillo.

En el Plan de Acción se presentan 5 estrategias, siguiendo los lineamientos de la Política de Humedales del Distrito Capital. En cada uno, se definen los proyectos y acciones que se deben implementar para lograr la recuperación del humedal. El plan de acción responde no solo a lo que se debe hacer, sino al cómo, cuándo y dónde se deben realizar las diferentes intervenciones.

- Plan Acción PEDH Juan Amarillo

Este plan de acción se basa en la teoría definida por los preceptos de la Convención Ramsar de 'detener e invertir la pérdida y degradación de los humedales'. Su contenido está estrechamente ligado al marco normativo vigente, especialmente a la Guía Técnica Para la Formulación de Planes de Manejo Ambiental de Humedales



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

(Resolución 196 de 2006 de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) y a la Política Nacional y Distrital de Humedales. También tiene en cuenta los lineamientos de ordenamiento territorial de Planeación Distrital y la visión de Conservación Internacional de fortalecer los ecosistemas de humedales de la Sabana de Bogotá, D.C, como áreas naturales protegidas e incluirlos al corredor de conservación de los Andes Tropicales.

Una de las características principales de este Plan de Acción, es que su formulación fue colectiva y concertada con los principales actores sociales presentes en el área de influencia del humedal, identificando la visión futura que los ciudadanos y las ciudadanas proyectan del ecosistema, relacionando los procesos que se tendrían que llevar a cabo para llegar a ese objetivo común, y partiendo de las condiciones actuales del humedal en sus diferentes dimensiones, así como identificando debilidades y potencialidades, con estrategias de intervención requeridas en el Humedal Tibabuyes o Juan Amarillo como área protegida y patrimonio público, para su conservación, recuperación y usos sostenibles con un enfoque de participación ciudadana.

A continuación, se describen las estrategias que contienen los proyectos y actividades que buscan potencializar o disminuir los posibles impactos ambientales:

Cuadro 14. Estrategias contenidas en el Plan de Acción PEDH Juan Amarillo

Estrategias	Programas	Proyectos
Estrategia 1: Investigación participativa y aplicada para el Humedal Juan Amarillo y su componente sociocultural	Generación de conocimiento e información física y bioecológica respecto a los humedales del Distrito Capital y sus sistemas hídricos asociados.	<ul style="list-style-type: none">• Proyecto piloto de revegetalización en el tercio bajo del Humedal Juan Amarillo• Estudio de las variables hidrológicas y sedimentológicas y balance hídrico en el Sistema Humedal Juan Amarillo-Córdoba• Estudio de potencialidades de conectividad ecológica del humedal Juan Amarillo con su entorno urbano• Modelamiento de los patrones históricos de los cambios en las coberturas biofísicas en el sistema Humedal Juan Amarillo-Córdoba• Evaluación del estado de las poblaciones de vertebrados en el Sistema Humedal Juan Amarillo-Córdoba• Evaluación de la incidencia de la fauna invasora sobre la fauna silvestre
ESTRATEGIA 2: Apropiación social del Humedal Juan Amarillo como patrimonio público		<ul style="list-style-type: none">• Humedal Juan Amarillo como Aula Ambiental• Consolidación y fortalecimiento de Proyectos Ambientales Escolares –PRAES- y Proyectos Ciudadanos de Educación Ambiental –PROCEDA- en torno al Humedal Juan Amarillo.• Identificación y fortalecimiento de las organizaciones socioambientales locales• Estrategias de comunicación en el Humedal Juan Amarillo
ESTRATEGIA 3 Recuperación,	Recuperación ecológica	<ul style="list-style-type: none">• Propuesta para la implementación, evaluación y seguimiento de la remoción de nutrientes por macrófitas acuáticas en los tercios alto y bajo del Humedal Juan Amarillo



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Estrategias	Programas	Proyectos
protección y compensación		<ul style="list-style-type: none">• Análisis y calibración del balance hídrico de la laguna del tercio alto y estudio de alternativas para el posible suministro hídrico en caso de déficit• Siembra, monitoreo y seguimiento de barreras vegetales arbustivas en el Humedal Juan Amarillo• Cerramiento perimetral definitivo del humedal Juan Amarillo• Identificación y eliminación de las conexiones erradas en los colectores y cuenca aferente al Humedal Juan amarillo• Seguimiento a la recuperación ecológica del humedal de Juan Amarillo• Recuperación de la configuración paisajística del Humedal Juan Amarillo a partir del enriquecimiento y mejoramiento de hábitats• Integración hídrica del tercio alto• Medidas de compensación por la construcción de la ALO
Estrategia 4: Manejo y uso sostenible	Administración de humedales del Distrito Capital como áreas protegidas, con participación de las comunidades locales	<ul style="list-style-type: none">• Administración del Humedal Juan Amarillo• Diseño y Construcción del Área para Administración.• Diseño y adecuación de senderos ecológicos y observatorios.• Establecimiento de la capacidad de carga antrópica del Humedal Juan Amarillo• Recategorización del Humedal Juan Amarillo
Estrategia 5: Gestión interinstitucional		<ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento de la gestión interinstitucional para la recuperación y conservación del Humedal Juan Amarillo

Fuente: Plan de acción PEDH Juan Amarillo-2010

Teniendo en cuenta las estrategias, programas y proyectos establecidos en el Plan de Acción del Humedal Juan Amarillo, la SDA expidió un Informe de Gestión Anual 2020 y 2021, en donde se describen los avances y estado actual de las actividades contempladas y ejecutadas en el ecosistema, donde dichas actividades se reportan como 'implementadas o en ejecución, implementación parcial y sin implementar'. Es así como este organismo de control evaluó el cumplimiento de las acciones de la SDA frente a las actividades descritas en el plan de acción.

Igualmente, teniendo en cuenta la relevancia correspondiente, el análisis se focalizó en las dos primeras estrategias contempladas en el Plan de Acción del Humedal Juan Amarillo- Tibabuyes, con sus respectivos soportes entregados por la SDA por medio del oficio de respuesta 2022EE209870 del 18 de agosto 2022.

3.2.1.1. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, por el inadecuado seguimiento a las actividades previstas frente al cumplimiento de los



Planes de Manejo Ambiental- PMA y la política pública respecto de los Humedales Jaboque y Juan Amarillo- Tibabuyes.

En desarrollo del ejercicio auditor se identificó que no se ha llevado un adecuado seguimiento respecto de algunas actividades establecidas en los Planes de Acción de los Humedales Jaboque y Juan Amarillo -Tibabuyes.

- Con respecto al PEDH Jaboque:

Cuadro 15. Gestión de la SDA Plan de Acción PEDH Jaboque.

Estrategia	Proyecto	Actividad Plan de Acción reportada por la SDA "Sin implementar"	Justificación establecida por la SDA	Evaluación ejercicio auditor
Estrategia 2: investigación participativa y aplicada	Estudio para la elaboración de un modelo de conectividad del paisaje entre el PEDH Jaboque con su cuenca aferente.	Desarrollo de un análisis de métrica del paisaje con la implementación de índices de conectividad, fragmentación y efecto de borde.	"Teniendo en cuenta que en el seguimiento a la implementación del Plan de Manejo Ambiental durante el año 2021 finalizó el 12 de diciembre y que el Decreto Distrital 555 fue adoptado el 29 de diciembre de ese mismo año, el avance que se indica en esta respuesta no quedó incorporado en el seguimiento presentado en el desarrollo de la auditoría cumplida por esa Contraloría. Finalmente, teniendo en cuenta la reciente adopción de la actualización general del Plan de Ordenamiento Territorial, aclaramos que si bien ya se ha generado información cartográfica en relación con los conectores ecosistémicos, el estudio de métrica del paisaje e identificación de índices de conectividad, fragmentación y efectos de borde no se realizado aún."	La entidad informó que se ha adelantado la caracterización de las coberturas (antrópicas, cuerpos de agua y vegetales) del humedal. También se logró evidenciar que se ha adelantado la estructuración y definición cartográfica de los conectores ecosistémicos y la inclusión del humedal como parte del conector ecosistémico Cerros-Virrey-Neuque. Sin embargo, en los soportes allegados no se evidencia el estricto cumplimiento de las actividades. Igualmente, la SDA señaló que no se ha adelantado el análisis de métrica del paisaje con la implementación de índices de conectividad, fragmentación y efecto de borde, lo cual corrobora el mencionado incumplimiento de la actividad, frente al Plan de Acción, teniendo en cuenta que estaba programada para desarrollarse en 1 mes.
		Desarrollo de un modelo de conectividad potencial que conecte al PEDH Jaboque con los elementos de la Estructura Ecológica Principal más cercanos a esta área natural.	La entidad informa que actualmente (2022) se "están realizando modelos de conectividad funcional en conectores priorizados, entre ellos el conector Bosques Orientales - Río Bogotá."	Se determinó que para la vigencia 2020 y 2021 no se había llevado a cabo el objeto de la actividad, puesto que hasta el 2022 se empezaron hacer los modelos de conectividad, no obstante que dicha actividad según el Plan de Acción se realizaría en un mes; además la entidad no aportó evidencia que soporte la ejecución de esta actividad.

Fuente: Oficio 2022EE242649, Equipo auditor.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

- **Respecto del PEDH Juan Amarillo – Tibabuyes:**

Cuadro 16. Gestión de la SDA Plan de Acción PEDH Juan Amarillo-Tibabuyes.

Estrategia	Proyecto	Actividad Plan de Acción reportada por la SDA "Sin implementar"	Justificación establecida por la SDA	Evaluación ejercicio auditor
ESTRATEGIA 1: INVESTIGACIÓN PARTICIPATIVA Y APLICADA	Estudio de las variables hidrológicas y sedimentológicas y balance hídrico en el Sistema Humedal Juan Amarillo-Córdoba	Adquisición e instalación de estación climatológica (pluviómetro o pluviógrafo y un evaporímetro).	"En cuanto a las 6 actividades que se relacionan, sin implementación, hemos requerido el cumplimiento a la EAAB a través de los siguientes oficios 2021EE165559 Informe de Cumplimiento Plan de Manejo Ambiental Juan Amarillo Sin respuesta por parte de EAAB, 2021EE166148 Solicitud de Informes generales: estado actual de cerramiento perimetral, conexiones erradas- Contratos PICCE, saneamiento predial, mantenimiento integral, estado planes rectores de cuenca, estado obras de corredores ambientales, estado obras de reconfiguraciones hidrogeomorfológicas y otras obras de intervención a su cargo Sin respuesta por parte de EAAB"	Efectivamente la SDA anexó los soportes solicitando a la EAAB el cumplimiento de estas actividades, pero solo se adjuntaron 2 oficios de seguimiento a lo largo de toda la vigencia del PMA, es decir que antes del 2021 no se evidencia la realización de gestiones por parte de la SDA frente al seguimiento que le corresponde para la materialización de la ejecución de los proyectos, ni en relación con los requerimientos que el sujeto de vigilancia y control señaló haber tramitado.
		Medición de la precipitación y evaporación que se presenta en la zona del humedal por medio de la estación climatológica.		
Instalación y operación de equipos de medición de infiltración.				
Medición de infiltración y variabilidad de niveles en el Humedal.				
Desarrollo del modelo hidráulico. Que permita, realizar los análisis de cota máxima de inundación en condiciones húmedas, secas y normales, aportes reales de la cuenca				
Capacitar un grupo de personas de la comunidad, preferiblemente vinculados al proceso de administración, en la comprensión de la función de variables hidroclimáticas del humedal y en el manejo de instrumentos de medición y de formatos de registro.				
Evaluación de la incidencia de la fauna invasora sobre la fauna silvestre		Revisión de información secundaria y definición de metodologías de evaluación	"A finales del año 2021 la Subdirección de Silvicultura, Fauna y Flora Silvestre de la Secretaría Distrital de Ambiente emitió la Resolución 3919 «Por la cual se adopta el protocolo para el manejo y control poblacional de la langostilla de río (Procambarus clarkii) y la prevención de su propagación en Bogotá D.C., y se adoptan otras determinaciones.» una especie que se ha identificado en el Humedal Juan Amarillo y que ha generado actividades antrópicas contrarias a los regímenes de uso del suelo permitidos como la pesca Artesanal, y estamos proyectando las acciones necesarias para actualizar la evaluación general de la incidencia de la fauna invasora en el humedal Juan Amarillo. aunque se determinen como	No se evidenció la realización de gestiones de seguimiento y control por parte de la SDA, frente a las instituciones corresponsales de la ejecución de la actividad en cuestión, ni del avance y desarrollo de la misma según lo previsto en el Plan de Acción.
		Evaluación en campo		
		Presentación de informes preliminares		



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Estrategia	Proyecto	Actividad Plan de Acción reportada por la SDA "Sin implementar"	Justificación establecida por la SDA	Evaluación ejercicio auditor
			ejecutores a la Secretaría Distrital de Ambiente y a la EAAB, hay autoridades administrativas como las Alcaldías Locales de Engativá, Suba y el Instituto de Protección y Bienestar Animal, IDPYBA también son corresponsables en la ejecución de este proyecto en el cumplimiento de sus funciones conforme con las competencias del Distrito".	
ESTRATEGIA 2: APROPIACIÓN SOCIAL DEL HUMEDAL JUAN AMARILLO COMO PATRIMONIO PÚBLICO	Humedal Juan Amarillo como Aula Ambiental	Diseño y producción de programa radial que se divulgue a través de una emisora local en funcionamiento legal	"A través de redes sociales la SDA comunica las actividades de mantenimiento y administración en estas áreas protegidas".	A pesar de los soportes entregados por la SDA, en donde se verificó que hubo divulgación a la comunidad de las actividades de mantenimiento a través de redes sociales, esta gestión así desarrollada no se ajusta a lo establecido en el Plan de Acción, ni obran soportes de modificación y/o actualización en ese sentido.
		Implementación de proyectos productivos con saldo pedagógico ambiental		La SDA no suministró soportes que evidencien la gestión frente a esta actividad, de modo que informó que la misma se encuentra 'sin implementar'.
	Humedal Juan Amarillo como Aula Ambiental	Gestión del proyecto		La SDA no suministró soportes que evidencien la gestión frente a esta actividad, de modo que informó que la misma se encuentra 'sin implementar'.
		Diseño de proyectos productivos con saldo pedagógico ambiental		La SDA no suministró soportes que evidencien la gestión frente a esta actividad, de modo que informó que la misma se encuentra 'sin implementar'.
		Implementación de proyectos productivos con saldo pedagógico ambiental		La SDA no suministró soportes que evidencien la gestión frente a esta actividad, de modo que informó que la misma se encuentra 'sin implementar'.
	Identificación y fortalecimiento de las organizaciones socioambientales locales	Valoración de procesos sociales de organización		"Esta actividad es responsabilidad y debe estar liderada por las Alcaldías Locales. relacionamos los oficios mediante los cuales se efectuó solicitud de información a las Alcaldías Locales de Suba y Engativá en el desarrollo del proceso de seguimiento de acciones del Plan de Manejo Ambiental del Humedal Juan Amarillo: ALCALDIA LOCAL DE ENGATIVA 2021EE165566 Informe de Cumplimiento Plan de Manejo Ambiental Jaboque, Juan Amarillo y Santa María del Lago. Sin respuesta por parte de Alcaldía Local de Suba 2021EE165577 Informe de Cumplimiento Plan de Manejo Ambiental Conejera, Juan Amarillo, Córdoba y Torca-Guaymaral. Sin respuesta por parte de Alcaldía
Creación de estrategias para fortalecer procesos organizativos				
Consolidación de redes sociales locales				

Fuente: Oficio 2022EE242649, Equipo auditor.



De conformidad con lo establecido en el Plan de Manejo Ambiental- PMA, en el Plan de Acción y en la Política Pública de los humedales Jaboque y Juan Amarillo-Tibabuyes, a la SDA le corresponde la administración y seguimiento de las actividades descritas, según lo establecido en los literales c, d y h del artículo 103 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 expedido por el Concejo de Bogotá D.C.

En virtud de lo expuesto, se tiene que la entidad no ha observado estrictamente lo dispuesto de manera especial en la Resolución SDA 3887 de 2010 y la Resolución Conjunta CAR-SDA 01 de 2015, los literales c, d y h del artículo 103 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 expedido por el Concejo de Bogotá D.C., así como el art 2° de la Ley 87 de 1993 y los artículos 3° y 4° de la Ley 489 de 1998.

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 se presenta por inadecuada aplicación de los controles frente a la gestión y verificación permanente de las actividades que le corresponde desarrollar a la SDA como autoridad ambiental frente a los PMA, así como en relación con la Política Pública de Humedales, lo cual compromete la materialización de la misma y de los fines del Estado, respecto de los PEDH que son de especial interés ambiental y social, cuya atención puede resultar afectada si no se surte un continuo seguimiento y cumplimiento de las actividades que dentro de ese ámbito deben realizarse.

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 2022EE255568 del 04-10-2022, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, teniendo en cuenta los argumentos enseguida expuestos.

La SDA en la respuesta al informe preliminar corroboró la importancia que tienen los Planes de Manejo Ambiental - PMA cuando afirmó que *"son instrumentos de planificación de corto, mediano y largo plazo, que se armonizan con las disposiciones del ordenamiento territorial, las acciones que lo integran corresponden a herramientas dirigidas a cumplir con los objetivos de la gestión propia de una autoridad ambiental"*.



Cabe resaltar que aun cuando la entidad en la respuesta al informe preliminar refirió actuaciones, estas no tienen un despliegue constante ni un acompañamiento continuo para materializar el adecuado cumplimiento de las actividades establecidas en los Planes de Acción de los humedales.

La SDA conoce las limitaciones que implica el seguimiento a los PMA, frente a lo cual le corresponde adoptar medidas para darle continuidad a las actividades propias de esa función institucional.

Si bien es cierto que existen factores externos que eventualmente pueden dificultar la concreción de propósitos en el marco de actividades programadas para el seguimiento a los PMA, no es menos cierto que la SDA como autoridad ambiental debe velar por el continuo desarrollo y seguimiento de esas actividades, de modo que cuando hay terceros intervinientes no solo procede la formulación de determinados requerimientos, sino que se impone un permanente control para consolidar las actuaciones adelantadas.

Precisamente, en relación con los casos anteriormente descritos, no se evidenciaron suficientes soportes que permitieran concluir una valoración efectiva frente al seguimiento que le corresponde realizar a la SDA en relación con aquellas actividades.

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

3.2.2. Verificación de la Función Sancionatoria frente al tema objeto de auditoría

En el marco de la auditoría, se verificó la gestión de la SDA en el marco de la función sancionatoria que tiene a cargo, en su condición de autoridad ambiental, con respecto a los Humedales Juan Amarillo-Tibabuyes y Jaboque, dentro del contexto del alcance de la auditoría, para identificar si los respectivos procesos se han adelantado con observancia de la normativa correspondiente y de los principios de la función pública.

3.2.2.1. Hallazgo Administrativo, por no impulsar adecuadamente los procesos sancionatorios ambientales iniciados en relación con los Parques Ecológicos Distritales de Humedal Juan Amarillo-Tibabuyes y Jaboque.

En desarrollo del ejercicio auditor se estableció que la Secretaría Distrital de Ambiente en el año 2020 inició varios procesos sancionatorios relacionados con los



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Parques Ecológicos Distritales de Humedal Juan Amarillo-Tibabuyes y Jaboque, respecto de los cuales si bien se han desarrollado actividades, no cuentan con un acto administrativo que les haya puesto fin, al margen de la decisión que corresponda.

De conformidad con la información suministrada por la SDA mediante el oficio 2022EE209870 del 18-08-2022, esos procesos sancionatorios iniciados por el sujeto de vigilancia y control fiscal en el año 2020, se precisan así:

Cuadro 17. Procesos Sancionatorios iniciados en 2020 – Humedal Juan Amarillo - Tibabuyes

PERMISO	NOMBRE	EXPEDIENTE	ACTO ADMINISTRATIVO	RADICADO	ESTADO ACTUAL
2767	EAAB-ESP	SDA-08-2020- 1368	Auto No 02364 (26-06-2020)	2020EE105570	Mediante Auto 02836, formulan pliego de cargos. Radicados 2020ER137616, 14-08-2020 y 2020ER143186,24-08-2020 y 2020ER234390, 22-12-2020, memoriales de pruebas descargos – EAAB-ESP. Auto 01416, práctica de pruebas
		SDA-08-2020- 1626	Auto No 04669 (15-12-2020)	2020EE227635	Mediante Auto 03898, formulan pliego de cargos. Radicado 2021ER229341, 22-10-2021, memorial de pruebas descargos – EAAB-ESP. Auto 01403, práctica de pruebas.
748	EAAB-ESP	SDA-08-2020- 1367	Auto No 02367 (26-06-2020)	2020EE105634	Mediante Auto 02837, formulan pliego de cargos Radicado 2020ER143024, memorial de pruebas descargos – EAAB- ESP. Auto 01415, práctica de pruebas.
		SDA-08-2020- 1629	Auto No 04668 (15-12-2020)	2020EE227630	Mediante Auto 03946, formulan pliego de cargos. Radicado 2021ER229413, 22-10-2021, memoriales de pruebas descargos – EAAB- ESP. Auto 01410, práctica de pruebas.

Fuente: Oficio SDA 2022EE209870 del 18-08-2022

Cuadro 18. Procesos Sancionatorios iniciados en 2020 - Humedal Jaboque



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Nombre o denominación de la entidad pública, institución privada, persona natural o jurídica que haya sido, o tenga aún la calidad de sujeto del respectivo proceso sancionatorio.	Identificación del Expediente y/o Proceso correspondiente.	Auto de Inicio del Proceso Sancionatorio (o acto administrativo que haga sus veces); fecha en la cual inició todo el trámite.	Fecha y descripción de la actuación más reciente, en desarrollo de cada uno de los procesos sancionatorios.	Estado actual del proceso sancionatorio.
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P. PROYECTO CORREDOR AMBIENTAL JABOQUE	SDA-08-2020- 1593	Auto de inicio No. 02899 de 2020 (RADICADO SDA No.2020EE133328 - 06-08-2020) - PROCESO SDA No. 4836471 "POR EL CUAL SE ORDENA EL INICIO DE UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES" Notificación realizada el 11-08-2020 Concepto Técnico 06304 de 2020 - Proceso 4766835. Concepto Técnico 07859 de 2020 - Proceso 4752624	Auto Formulación de Cargos 899999094-1 Revisar acto administrativo a cargo de la profesional Amparo Torneros Torres 2020-08-06	Revisión del acto administrativo
QUYNZA S.A.	SDA-08-2020- 2543	AUTO N. 04946 28 de diciembre del 2020 "POR EL CUAL SE ORDENA EL INICIO DE UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES" 2020EE238706	AUTO N. 06659 "POR EL CUAL SE FORMULAN CARGOS Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES" 2021EE290113 2022ER67988 DESCARGOS	2022EE130154 Respuesta a radicado No. 2022ER67988 del 28 de marzo de 2022 – radicación respuesta Auto No. 06659 del 28 de diciembre de 2021 Auto Decreta Pruebas 901083002-9 04-07-2022
EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ E.S.P. PROYECTO CORREDOR AMBIENTAL JABOQUE	SDA-08-2020- 1621	Resoluciones de medidas preventivas de cese de actividades 1886, 1887, 1888, 1890 y 1891 del 16 de septiembre de 2020. Auto de inicio No. 04670 del 15 de diciembre de 2020 Proceso 4961906 Auto por el cual se formulan cargos No. 03951 del 16 de septiembre de 2021 proceso 4961906	Descargos 2021ER230523 25 de Octubre 2021	Auto Decreta Pruebas 899999094-1 02-05-2022

Fuente: Oficio SDA 2022EE209870 del 18-08-2022

De conformidad con lo anterior, en relación con el Humedal Juan Amarillo-Tibabuyes, se tiene que se adelantan cuatro procesos sancionatorios iniciados en el año 2020, en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB ESP.

- Humedal Juan Amarillo-Tibabuyes

Respecto del Permiso 2767 - EAAB ESP :

- Expediente SDA-08-2020-1368 - EAAB ESP: inició con un Auto del 26-06-2020; se encuentra en práctica de pruebas, sin una decisión definitiva del proceso.

- Expediente SDA-08-2020-1626 - EAAB ESP: inició con un Auto del 15-12-2020;



con Radicado 2021ER229341, 22-10-2021, memorial de pruebas descargos, y según Auto 01403 está en práctica de pruebas, sin una decisión definitiva del proceso.

Respecto del Permiso 748 - EAAB ESP:

- Expediente SDA-08-2020-1367 - EAAB ESP: inició con un Auto del 26-06-2020; con Auto 01415, se encuentra práctica de pruebas, sin una decisión definitiva del proceso.
- Expediente SDA-08-2020-1629 - EAAB ESP: inició con un Auto del 15-12-2020; con Auto 01410, está en práctica de pruebas, sin una decisión definitiva del proceso.

Con respecto al Humedal Jaboque, se adelantan tres procesos sancionatorios iniciados en el año 2020, dos de ellos en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB ESP., y otro en contra de la empresa QUYNZA S.A.

- Humedal Jaboque

- Expediente SDA-08-2020-1593 - EAAB ESP: inició con un Auto del 06-08-2020; tuvo Auto Formulación de Cargos, 2020-08-06; se encuentra en revisión del acto administrativo, sin una decisión definitiva del proceso.
- Expediente SDA-08-2020-1621 - EAAB ESP: inició con un Auto del 15-12-2020; tuvo formulación de cargos con Auto del 16 de septiembre de 2021, descargos 25-10-2021, y con Auto de Decreto Pruebas del 02-05-2022, sin que a la fecha cuente con una decisión definitiva del proceso.
- Expediente SDA-08-2020-2543 - QUYNZA S.A.: inició con un Auto del 28-12-2020, se formularon cargos; con Auto de Decreto Pruebas del 04-07-2022, sin una decisión definitiva del proceso.

En el Título IV de la Ley 1333 de 2009 se establece las etapas y la estructura que comprende el procedimiento sancionatorio ambiental, dentro del cual se prevé fundamentalmente la indagación preliminar (cuando a ello hubiere lugar), la iniciación del procedimiento sancionatorio, las notificaciones, intervenciones, remisión a otras autoridades, verificación de los hechos, cesación del procedimiento (si al mismo hay lugar), formulación de cargos, descargos, práctica de pruebas, determinación de la responsabilidad y sanción, notificación, publicidad, recursos, medidas compensatorias.



Esa estructura debe surtirse en desarrollo de un proceso sancionatorio ambiental, el cual debe culminar con un acto administrativo motivado, al margen del sentido de la decisión.

Precisamente, en el artículo 28 de la Ley 1333 de 2009 se dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 28. NOTIFICACIÓN. El acto administrativo que ponga fin a un proceso sancionatorio ambiental deberá ser notificado al interesado y a los terceros intervinientes debidamente reconocidos en los términos y condiciones señalados en el Código Contencioso Administrativo.”

El fin de un proceso sancionatorio se surte a través de un acto administrativo que contenga la decisión de fondo correspondiente.

En el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 se establece que la acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción, e igualmente se indica que si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión, e incluso se prevé que mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá interponerse la acción en cualquier tiempo.

Sin embargo, no resulta procedente concluir que ese es el término que tiene una entidad para decidir un proceso sancionatorio iniciado, teniendo en cuenta la función preventiva, correctiva y compensatoria de la sanción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de la misma Ley 1333 de 2009, y que deben aplicarse simultáneamente otros ámbitos normativos como los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, lo cual también se dispone expresamente en el artículo 3o. de la misma Ley 1333 de 2009.

En el artículo 3º de la Ley 1333 de 2009, se dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS RECTORES. Son aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas y los principios ambientales prescritos en el artículo 1o de la Ley 99 de 1993.” (Subrayas fuera de texto)

Precisamente en los numerales 11 y 13 del artículo 3o. de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se preceptúa lo siguiente:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

(...)

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

Se entiende que inexorablemente se deben cumplir las etapas procedimentales y que por tratarse de aspectos técnicos, se requiere adelantar actividades que demandan el tiempo necesario para tener certeza y fundamentos para decidir, pero los términos transcurridos desde que cada uno de los casos referidos en precedencia inició, permiten establecer racionalmente que en la fecha podrían haber sido definidos de fondo, con los respectivos actos administrativos en firme, al margen del sentido de la conclusión que se adoptara, teniendo en cuenta que abordan presuntas infracciones ambientales de importante impacto para la ciudadanía, por corresponder a Parques Ecológicos Distritales de Humedal, cuya decisión impone la celeridad que la relevancia del tema comporta.

En la misma línea de análisis, no se desconocen los impactos surgidos por cuenta de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, pero las funciones institucionales de las autoridades ambientales no podían interrumpirse, especialmente cuando se trata de la protección del medio ambiente; tanto es así, que los procesos sancionatorios en cuestión, fueron iniciados por la SDA en el año 2020, en su calidad de autoridad ambiental del Distrito Capital, de modo que las actuaciones acertadamente iniciadas por el sujeto de vigilancia y control, deberían tener el impulso correspondiente para atender las soluciones que motivaron su realización.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

El término de caducidad de la acción sancionatoria le posibilita a la administración la adopción de medidas frente a circunstancias que no se logran advertir inmediatamente, pero cuando la autoridad ambiental identifica los respectivos hechos generadores para una actuación sancionatoria, y en virtud de ello inicia el respectivo proceso, inexorablemente debe impulsarlo, sin sujetar ese desarrollo al referido término de caducidad de la acción sancionatoria, sino en el marco de una actuación administrativa autónoma que debe gestionarse, máxime cuando se trata de temas de especial relevancia y sensibilidad para la comunidad, como lo relacionado con los Parques Ecológicos Distritales de Humedal en cuestión.

Dentro del marco funcional a cargo de la SDA, en el literal k. del artículo 103 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 expedido por el Concejo de Bogotá, D.C., se dispone:“(...) k. *Ejercer el control y vigilancia del cumplimiento de las normas de protección ambiental y manejo de recursos naturales, emprender las acciones de policía que sean pertinentes al efecto, y en particular adelantar las investigaciones e imponer las sanciones que correspondan a quienes infrinjan dichas normas. (...)*”

Es un imperativo para la SDA impulsar y decidir con oportunidad los procesos sancionatorios iniciados, pero en los casos arriba relacionados, a pesar del tiempo transcurrido, no se han producido los actos administrativos que concluyan cada proceso, con las decisiones de fondo correspondientes, de manera que no se ha observado adecuadamente lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, los numerales 11 y 13 del artículo 3o. de la Ley 1437 de 2011, el artículo 3o. y el Título IV de la Ley 1333 de 2009, el literal k. del artículo 103 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 expedido por el Concejo de Bogotá, D.C., así como el artículo 2o. de la Ley 87 de 1993.

La situación descrita se presenta por ineficacia en la aplicación de los controles para garantizar el permanente impulso y celeridad que comportan los procesos sancionatorios iniciados, frente a la necesidad de cumplir estrictamente los principios que rigen las actuaciones administrativas y ese ámbito de gestión.

Al no cumplir de manera adecuada especialmente los principios de eficacia y celeridad, se tienen sin definición situaciones de interés para la comunidad, que recurrentemente reclama las respectivas soluciones principalmente en relación con los Parques Ecológicos Distritales de Humedal Juan Amarillo - Tibabuyes y Jaboque, lo cual compromete la materialización de las funciones preventiva, correctiva y compensatoria de la sanción, frente a las potenciales infracciones ambientales que se impone atender con oportunidad y efectividad.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

Cuando no se adoptan las decisiones de fondo frente a los procesos, dentro del menor tiempo posible con base en la naturaleza de cada uno de los asuntos, se impacta la función de la sanción legalmente prevista, y se pone en riesgo la efectividad de los principios y fines del Estado en materia ambiental, frente a eventuales hechos, actividades, situaciones, que tengan la potencialidad de atentar contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, y que por tal razón requieren de decisiones racionalmente oportunas.

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 2022EE255568 del 04-10-2022, frente al informe preliminar de auditoría, se desvirtúa parcialmente la observación, en el sentido de retirar la presunta incidencia disciplinaria, pero confirmando la situación detectada.

En la respuesta al informe preliminar la SDA corroboró las etapas que deben surtir en el marco de un proceso sancionatorio atrás descritas, y resaltó que ha adelantado actuaciones preparatorias como visitas de vigilancia y control por parte de la Subdirección de Control Ambiental al Sector Público, conceptos técnicos acogidos mediante resoluciones de legalización e imposición de medidas preventivas, así como actuaciones propias del desarrollo de los procesos sancionatorios ambientales, que relacionó para cada caso en cuestión.

La entidad indicó que ha tenido un proceder diligente al acoger en un tiempo corto los conceptos técnicos elaborados por la Subdirección de Control al Sector Público *"(...) que recomendaban no solamente el inicio de actuaciones administrativas de carácter sancionatorio, en contra de la empresa investigada, con ocasión por ejemplo, de las obras que ejecutaba la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá en los humedales Jaboque y Juan Amarillo, sino también las medidas preventivas que se originaron en dichas visitas (...)"*

La entidad argumentó además que ha garantizado que se surtan las etapas que la ley establece para los procesos sancionatorios, y los derechos de contradicción y defensa. La SDA señaló en relación con la etapa de cesación del procedimiento, lo siguiente:

"aclarando que la Ley 1333 no señala para la etapa de cesación de procedimiento, previa a la formulación de cargos, un tiempo específico, razón por la cual en el programa metodológico creado por esta administración para impulsar los procesos sancionatorios que se inicien en vigencia del presente plan, el cual se adjunta, a la presente respuesta y que se aplicó tanto al presente proceso como a los demás procesos que se han iniciado por parte de la DCA, se ha consagrado un tiempo prudencial para la etapa de cesación de



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

procedimiento, en aras de la eficiencia, eficacia y garantía de debido proceso de las actuaciones administrativas sancionatorias a cargo de la SDA"

Frente a lo anterior se impone precisar que la cesación del procedimiento es una figura legalmente prevista específicamente para cuando aparezca plenamente demostrada alguna de las causales como la muerte del investigado cuando es una persona natural; la inexistencia del hecho investigado; que la conducta investigada no sea imputable al presunto infractor; que la actividad esté legalmente amparada y/o autorizada, y solo puede declararse antes del auto de formulación de cargos, excepto en el caso de fallecimiento del infractor.

De no presentarse esas causales, no tiene lugar la cesación del procedimiento.

Ya en lo atinente a los procesos sancionatorios como tales, la SDA en la respuesta al informe preliminar señaló que se realizaron solicitudes de intervención de terceros, las cuales fueron atendidas por acto administrativo que deben surtir el proceso de notificación y comunicación, lo cual implicó un aumento en los tiempos por cuenta de los terceros intervinientes.

También indicó la entidad lo siguiente:

"Ahora bien, se debe tener en cuenta que la Ley 1333 de 2009, no estableció unos tiempos mínimos para resolver de fondo un trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio, sin embargo se observa con detalle, que a las etapas adelantadas por parte de la SDA y en atención a la complejidad de los hechos materia de investigación, se les ha dado un desarrollo ágil en las presentes investigaciones, ya que en varios de los casos puestos de presente se está a una sola fase para culminar las investigaciones que nos ocupan, es decir, emitir el acto administrativo que pone fin a los procedimientos iniciados, sin tener en cuenta los eventuales recursos a los que recurran las investigadas."

(...)

las etapas se han llevado conforme a los lineamientos establecidos según lo prescriben las normas establecidas, encontrándonos con procesos con 20 actuaciones administrativas expedidas para cada uno de ellos, que llevan menos de dos años de trámite procesal y a los que sólo les hace falta la Resolución que impone la respectiva sanción, en un procedimiento donde la acción sancionatoria caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción, de conformidad con el artículo 10º de la ley 1333 de 2009, norma aplicable para los casos objeto de estudio."



Frente a esa argumentación, es necesario reiterar la improcedencia de concluir que el término de caducidad de la acción sancionatoria ambiental es el plazo que tiene una entidad para decidir un proceso sancionatorio iniciado, teniendo en cuenta la función preventiva, correctiva y compensatoria de la sanción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º de la misma Ley 1333 de 2009, y que deben aplicarse simultáneamente otros ámbitos normativos como los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas, lo cual también se dispone expresamente en el artículo 3o. de la misma Ley 1333 de 2009.

La entidad resaltó las gestiones preparatorias y preventivas, que anteceden a los respectivos procesos sancionatorios, en tanto que considera que estos se han llevado conforme a los lineamientos establecidos según la normativa.

Con todo, se confirma que en relación con los procesos sancionatorios relacionados con los Parques Ecológicos Distritales de Humedal Juan Amarillo-Tibabuyes y Jaboque, iniciados por la SDA en el año 2020, si bien se han desarrollado actividades, en la fecha no cuentan con un acto administrativo que les haya puesto fin, al margen de la decisión que corresponda, pero se excluye la presunta incidencia disciplinaria, con ocasión de la respuesta de la entidad al informe preliminar, al tener previstas las decisiones de fondo para un corto plazo.

En consecuencia, se desvirtúa parcialmente la observación en el sentido de retirar de la misma la presunta incidencia disciplinaria, y se configura en hallazgo administrativo, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

3.3. CONTROL DE RESULTADOS

3.3.1. Gasto Público

3.3.1.1 Hallazgo administrativo por no diligenciar el numeral 6 de los estudios previos del contrato interadministrativo SDA- 20211293 - "SOPORTE QUE PERMITA LA TIPIFICACIÓN, ESTIMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS RIESGOS PREVISIBLES QUE PUEDAN AFECTAR EL EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO".

En desarrollo de la auditoría se identificó que en los estudios previos correspondientes al Contrato Interadministrativo SDA-20211293, suscrito el 22-04-2021, no se incorporó el análisis de riesgo y la forma de mitigarlo, denominado por la entidad como "SOPORTE QUE PERMITA LA TIPIFICACIÓN, ESTIMACIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS RIESGOS PREVISIBLES QUE PUEDAN AFECTAR EL EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO".



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

El numeral 6 del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto Nacional 1082 de 2015, "*Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional*", modificado por el artículo 1 del Decreto Nacional 399 de 2021, establece que:

"Artículo 2.2.1.1.2.1.1. Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones y el contrato. Estos deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

(...)

6. El análisis de Riesgo y la forma de mitigarlo".

La omisión se presenta por falencias en los controles que la entidad debe implementar para garantizar que los documentos del proceso cumplan integralmente los requisitos previstos en la normativa, y que ello se refleje en la respectiva publicación que debe surtir en el SECOP.

Lo anterior genera incertidumbre para los usuarios de la información.

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 2022EE255568 del 04-10-2022, frente al informe preliminar de auditoría, no se desvirtúa la observación, ya que la Secretaría informa que al verificar la información de SECOP "*estableciendo que el aplicativo SIPSE al subir versión del PDF, no visualizó la información incorporada de este numeral, por lo tanto, se identificó un error del sistema el cual afectó la versión original del documento*".

De esta manera, en su respuesta la SDA admite que se presentó un error tecnológico que afectó la versión original del documento, donde el sistema eliminó del estudio previo la matriz de riesgos.

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



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".



4. OTROS RESULTADOS

4.1 ATENCIÓN DE QUEJAS

- DPC 873-22, Radicación 1-2022-13108 del 02/06/2022, presentado por el Cabildo Indígena Muisca de Suba. Una vez revisada la denuncia interpuesta se procedió a incluir dentro de la muestra de auditoria el Plan de manejo Ambiental del Humedal Juan Amarillo, además de revisar los procesos de contratación adelantados por la SDA en gestión, mantenimiento y recuperación de los humedales del distrito Capital, incluyendo 3 contratos realizados durante las vigencias 2020 y 2021, los cuales ascendieron a la suma de \$17.009.465.792 m/cte. Adicionalmente se procedió a realizar seguimiento y evaluación de la función sancionatoria de la SDA como autoridad ambiental y a los procesos sancionatorios iniciados en ocasión de los Permisos de Ocupación de Cauce del humedal Juan Amarillo concedidos a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

Los hallazgos encontrados en esta auditoria se encuentran relacionados en el cuadro consolidado de hallazgos y se adjunta copia de este informe final a los peticionarios como respuesta al mismo.

- DPC 963-22, Radicación 1-2022-14679 del 15/06/2022, presentado por peticionario anónimo, en relación con los contratos suscritos por la Secretaría Distrital de Ambiente 20202488 y 20211772. Para dar verificación de lo denunciado se procedió a incluir dentro de la muestra de la auditoria los contratos 20202488 y 20211772, que suman \$3.745.788.403 m/cte, igualmente se revisaron los procesos en SECOP II SDA-CM-02-2020, cuyo objeto fue "Contratar los estudios y diseños de 200 hectáreas, para la implementación de acciones de recuperación, rehabilitación y restauración ecológica en la franja de adecuación -cerros orientales – estructura ecológica principal y otras áreas de interés ambiental del Distrito Capital" y el proceso en SECOP II SDA-LP-09-2021, cuyo objeto fue "Contratar la restauración ecológica en áreas de importancia ambiental y de la estructura ecológica principal del Distrito Capital".

Los anteriores procesos mencionados originaron los contratos mencionados en la petición, de lo cual se realizó la correspondiente revisión en cada una de sus etapas, para el contrato de consultoría se evaluó hasta la etapa postcontractual y en el contrato de obra se evaluó hasta su etapa contractual, teniendo en cuenta que aún no ha sido liquidado.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

De lo anteriormente mencionado y una vez realizada la auditoria en la cual se evaluó todo el soporte documental encontrado en desarrollo de estos procesos y de los contratos, así como las entrevistas a los supervisores de dichos contratos, no se advierte ningún tipo de daño fiscal o irregularidad que se configurara en hallazgos desde la competencia de este ente de control.

Cabe mencionar, que sin perjuicio del continuo y permanente ejercicio de la Contraloría de Bogotá D.C. y frente a cualquier nueva situación que se pueda presentar a lo ya evaluado, estos contratos pueden ser objeto de ser incluidos en una nueva auditoría.

- DPC 989-22, Radicación 1-2022-14975 del 22/06/2022, presentado por SERAMBIENTE, en relación con la determinación de responsabilidades por presunto detrimento al erario del Distrito, con ocasión de la falta de actualización del Sistema de Información de Arbolado Urbano - SIGAU. Igualmente, por lo que el peticionario considera negligencia, y la determinación de un eventual daño económico por cada anualidad, representado en la mortalidad de las plantaciones realizadas por el Jardín Botánico. Dicha petición fue remitida a la auditoria de cumplimiento adelantada ante el jardín Botánico de Bogotá, para que dieran respuesta debido a su competencia.
- AZ No. 57-22, Radicación 1-2022-09053 del 19/04/2022, presentado por ECOVIDA - Asociación Ecológica y del Medio Ambiente de Engativá, en relación con lo que el peticionario describe como abandono de las obras por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá y la falta de adecuado mantenimiento del sector, en el borde sur del tercio bajo del Humedal Jaboque, y reitera la solicitud de mesa de trabajo con las entidades correspondientes. Una vez revisada la denuncia interpuesta se procedió a incluir dentro de la muestra de auditoria el Plan de manejo Ambiental del Humedal Jaboque, además de revisar los procesos de contratación adelantados por la SDA en gestión, mantenimiento y recuperación de los humedales del distrito Capital, incluyendo 3 contratos realizados durante las vigencias 2020 y 2021, los cuales ascendieron a la suma de \$17.009.465.792 m/cte. Adicionalmente se procedió a realizar seguimiento y evaluación de la función sancionatoria de la SDA como autoridad ambiental y a los procesos sancionatorios iniciados en ocasión de los Permisos de Ocupación de Cauce del humedal Jaboque concedidos a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.



Los hallazgos encontrados en esta auditoria se encuentran relacionados en el cuadro consolidado de hallazgos y se adjunta copia de este informe final a los peticionarios como respuesta al mismo.

5. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ²
1. Administrativos	4	N.A.	Control Fiscal Interno: 3.1.1.1 Gestión de la SDA frente a los Planes de Manejo Ambiental-PMA, de los humedales Jaboque y Juan Amarillo: 3.2.1.1. Verificación de la Función Sancionatoria frente al tema objeto de auditoría: 3.2.2.1 Gasto Público: 3.3.1.1
2. Disciplinarios	2	N.A.	Control Fiscal Interno: 3.1.1.1 Gestión de la SDA frente a los Planes de Manejo Ambiental-PMA, de los humedales Jaboque y Juan Amarillo: 3.2.1.1.
3. Penales	0	N.A.	
4. Fiscales	0	N.A.	

² Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de las observaciones (hallazgos) registrados en el informe.