

INFORME FINAL DE VISITA DE CONTROL FISCAL  
*INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR ANIMAL  
IDPYBA*

CÓDIGO VISITA No. 507

PAD 2018

DIRECCIÓN SECTOR HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá D.C., Septiembre de 2018



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

*Juan Carlos Granados Becerra*  
Contralor de Bogotá D.C.

*Andrés Castro Franco*  
Contralor Auxiliar

*Mercedes Yunda Monroy*  
Directora Sectorial

*Rodolfo Romero Ángel*  
Subdirector de Fiscalización (E)

*Martha Cecilia Mikan Cruz*  
Asesora

*Jhon Jairo Cifuentes Díaz*  
Asesor

**Equipo de Auditoría:**

*Gabriel Enrique Barreto González*  
*Ginna Paola Rincón Alvarado*  
*Olga Yolanda Pinzón Zapata*  
*Estefanny Alejandra Ávila Araújo*

*Gerente 039-01 (E)*  
*Profesional Especializado 222-07(E)*  
*Profesional Universitario 219-03*  
*Profesional Universitario 219-01*

**Tabla de contenido**

|                                                                                                                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. CARTA DE CONCLUSIONES.....                                                                                                                                                                                              | 4  |
| 2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA VISITA DE CONTROL FISCAL .....                                                                                                                                                                  | 6  |
| 3. RESULTADOS DE LA VISITA .....                                                                                                                                                                                           | 8  |
| 3.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA<br>POR VULNERAR EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS<br>ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 171<br>DE 2017..... | 8  |
| 3.2 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA<br>POR EVIDENCIAR LA FORMALIZACIÓN DE HECHOS CUMPLIDOS ASÍ COMO<br>INDEBIDA JUSTIFICACIÓN DE LA ADICIÓN NO. 1 Y PRÓRROGA 2 DEL<br>CONTRATO.....          | 18 |
| 3.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA,<br>POR DEBILIDADES EN LA SUPERVISIÓN DEL CONTRATO 171 DE 2017.....                                                                                      | 22 |
| 3.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA,<br>POR NO PUBLICAR ADECUADAMENTE LOS DOCUMENTOS DEL PROCESO DE<br>CONTRATACIÓN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO PARA LA CONTRATACIÓN<br>PÚBLICA – SECOP.....  | 30 |
| 4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE LA VISITA FISCAL .....                                                                                                                                                               | 34 |

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora  
*Clara Lucía Sandoval Moreno*  
Directora  
*Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA*  
Calle 116 No. 70G - 82  
Código Postal 111121  
Bogotá, D.C

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó visita de control fiscal al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA, 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 suscripción del Contrato de Prestación de Servicios No. 171 de 2017.

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 este ente de control consiste en producir un Informe de visita de control fiscal que contenga el concepto sobre el examen practicado. La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría; de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el análisis del Contrato de Prestación de Servicios No. 171 de 2017, suscrito con la Fundación Arkambiental cuyo objeto es "*Contratar el servicio integral de custodia, y manutención para los Animales remitidos por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal*", en cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

### CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la visita de control fiscal adelantada, conceptúa que la gestión frente al Contrato de Prestación de Servicios No. 171 de 2017, realizada por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA, cumple con los principios de eficiencia y eficacia. Sin embargo, es pertinente aclarar que para el

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

Código Postal 111321

Cra. 32 A No. 26 A 10

PBX 3358888

principio de economía, este Ente de Control, puede realizar verificaciones posteriores, dado que el contrato no ha sido liquidado y tampoco se han realizado pagos al mismo.

No obstante lo anterior, se evidencian debilidades en la etapa precontractual relacionadas con el principio de planeación específicamente en el análisis de mercado, evaluación de propuestas, condiciones de experiencia para la actividad de transporte de animales y en la validación de los servicios que se encuentran gravados con IVA, así como en la vulneración del principio de publicidad de los actos administrativos en el SECOP.

Durante la ejecución, se observan serias debilidades en la supervisión del contrato, relacionadas con la verificación del cumplimiento de las obligaciones del mismo y la ausencia de medidas de control frente a los posibles incumplimientos del contratista. Igualmente en la etapa contractual, se formalizan hechos cumplidos al ejecutar ítems que no estaban contemplados en el contrato, así como una indebida justificación para la suscripción del adicional No. 1 y prórroga 2 del contrato.

Los resultados de la presente Visita de Control Fiscal, serán utilizados como insumo para dar respuesta al derecho de petición No. 615-2018 interpuesto por la señora Liliana Montes Velandia recibido en esta Contraloría mediante radicados No 1-2018-10254 y 1-2018-15489.

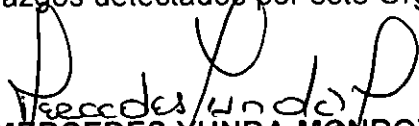
### **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

Frente a los hallazgos evidenciados en el presente informe, la entidad dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la comunicación del informe final, debe ajustar el plan de mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento ajustado debe ser entregado dentro de los términos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Producto de la evaluación, se anexa Capítulo resultados visita de control fiscal, que contiene los resultados y hallazgos detectados por este Órgano de Control.

Atentamente,



**MERCEDES YUNDA-MONROY**  
Directora Técnica  
Dirección Hábitat y Ambiente

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

## 2. ALCANCE Y MUESTRA DE LA VISITA DE CONTROL FISCAL

El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA hace parte de la Administración Distrital y tiene como misión: *"la elaboración, ejecución, implementación, coordinación, vigilancia, evaluación y seguimiento de planes y proyectos encaminados a la protección y el bienestar de la fauna silvestre y doméstica que habita en el Distrito"*, de conformidad con su naturaleza y acto de creación, teniendo en cuenta que el Concejo de Bogotá, profirió el Acuerdo Distrital 645 de 2016, por el *"cual se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D.C., 2016 – 2020, "Bogotá Mejor para Todos"*, el cual constituye el referente de las acciones y políticas de la Administración Distrital. Así, en el Eje Transversal 3: *"Sostenibilidad Ambiental Basada en la Eficiencia Energética"*, y donde se estableció en su artículo 113:

*"Revístase de facultades extraordinarias al Alcalde Mayor de Bogotá D.C., por el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia del presente Acuerdo, para crear el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal como un establecimiento público adscrito al sector ambiente, con autonomía administrativa, financiera, y presupuestal"*.

En virtud de lo anterior, mediante Decreto 546 de 2016 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Ambiente se creó el IDPYBA. Posteriormente, mediante Decreto 353 del 5 de julio de 2017, se liquidó el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos, y de Gastos e Inversiones del Distrito Capital 2017, para asignarle el presupuesto al IDPYBA, para la vigencia 2017.

Con el fin de desarrollar acciones de protección y bienestar dirigidos a la fauna doméstica y silvestre en la ciudad, el Instituto formuló el proyecto de inversión 7520. Dentro del análisis del proyecto, se evidenció que el Distrito no contaba con la infraestructura para albergar animales de compañía, por lo tanto se hizo necesaria la contratación de un servicio de custodia que brindará la guarda, tenencia y cuidado para caninos y felinos en el Distrito. Por lo anterior, suscribió el Contrato de Prestación de Servicios No. 171 de 2017 cuyo objeto es *"Contratar el servicio integral de custodia, y mantenimiento para los animales remitidos por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal"* con la Fundación Arkambiental.

Por lo expuesto, la presente Visita Fiscal tiene como fin evaluar de manera integral la gestión fiscal en la contratación pública realizada por el IDPYBA, con la ejecución del Contrato No. 171 de 2017 con el objeto de atender *"el Derecho de Petición No. 615 de 2018 presentado por la ciudadana Liliana Montes Velandía – Veedora Derecho Animal – donde manifiesta irregularidades por parte del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA en el funcionamiento de la Unidad de Cuidado Animal (UCA) y en*

No. 171 de 2017. Este Derecho de Petición consta de dos (2) partes así: Radicado No. 1-2018-10254 del 5 de mayo de 2018 donde adjunta cien (100) folios y posteriormente la ciudadana presenta "Ampliación de Denuncia" mediante Radicado No. 1-2018-15489 del 16 de julio de 2018 donde adjunta dieciséis (16) folios"

**Cuadro No. 1: Muestra Evaluación visita de control fiscal**

| No. Contrato | Tipo Contrato           | Objeto                                                                                                                                             | Valor en pesos |
|--------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
|              |                         |                                                                                                                                                    | Valor en pesos |
| 171-2017     | Prestación de servicios | Contratar el servicio integral de custodia, y manutención para los Animales remitidos por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal. | 206.000.000    |

Fuente. Elaborado por el equipo auditor

### 3. RESULTADOS DE LA VISITA

El objetivo de la visita es "atender el Derecho de Petición No. 615 de 2018 presentado por la ciudadana Liliانا Montes Velandía – Veedora Derecho Animal – donde manifiesta irregularidades por parte del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA en el funcionamiento de la Unidad de Cuidado Animal (UCA) y en especial en la contratación realizada con la firma ARKAMBIENTAL mediante el contrato No. 171 de 2017. Este Derecho de Petición consta de dos (2) partes así: Radicado No. 1-2018-10254 del 5 de mayo de 2018 donde adjunta cien (100) folios y posteriormente la ciudadana presenta "Ampliación de Denuncia" mediante Radicado No. 1-2018-15489 del 16 de julio de 2018 donde adjunta dieciséis (16) folios".

En el desarrollo del ejercicio auditor, se observaron las siguientes debilidades.

#### 3.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR VULNERAR EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS PREVIOS DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS N°. 171 DE 2017.

En octubre de 2017, la entidad suscribió los estudios previos para "contratar el servicio integral de custodia, y manutención para los animales remitidos por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal". Mediante resolución 052 del 23 de octubre de 2017, se dio apertura al proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía IDPYBA - SAMC – 002-2017.

Dentro del análisis de la etapa precontractual se presentan deficiencias relacionadas con los estudios y documentos previos las cuales se detallan a continuación.

#### Análisis de mercado

En el análisis de mercado realizado por la entidad y presentado en los estudios previos como el "anexo estudio de mercado" se estableció que "el IDPYBA pagará al CONTRATISTA el valor del presente contrato en mensualidades vencidas de acuerdo con los servicios prestados teniendo en cuenta la siguiente tabla de estructura de costos"

Cuadro No. 2. Estructura de costos

| Cifras en pesos |                                                                    |          |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------|----------|
| ÍTEM            | SERVICIOS                                                          | PROMEDIO |
| 1               | CONSULTA MÉDICA, APERTURA DE HISTORIA CLÍNICA EN FÍSICO Y VIRTUAL. | 23.250   |

| ÍTEM | SERVICIOS                                                                                                                                                                                                           | PROMEDIO |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| 2    | ALOJAMIENTO PARA ADULTOS (CANINOS Y FELINOS) ALOJAMIENTO EN INSTALACIONES DE CUSTODIA. INCLUYE ALIMENTACIÓN, HIDRATACIÓN, ASEO, PASEO (ESTE ÚLTIMO PARA CANINOS) VALOR ÚNICO POR ANIMAL INDEPENDIENTE EL PESO       | 15.950   |
| 3    | ALOJAMIENTO PARA CACHORROS (CANINOS Y FELINOS) ALOJAMIENTO EN INSTALACIONES DE CUSTODIA. INCLUYE ALIMENTACIÓN, HIDRATACIÓN, ASEO, PASEO (ESTE ÚLTIMO PARA CANINOS) VALOR ÚNICO POR ANIMAL INDEPENDIENTE EL PESO     | 12.800   |
| 4    | ALOJAMIENTO PARA HEMBRA LACTANTE (CANINO Y FELINO) ALOJAMIENTO EN INSTALACIONES DE CUSTODIA. INCLUYE ALIMENTACIÓN, HIDRATACIÓN, ASEO, PASEO (ESTE ÚLTIMO PARA CANINOS) VALOR ÚNICO POR ANIMAL INDEPENDIENTE EL PESO | 21.640   |
| 5    | VACUNA PARA PARVOVIRUS CANINO                                                                                                                                                                                       | 11.582   |
| 6    | VACUNA TRIPLE CANINA                                                                                                                                                                                                | 19.722   |
| 7    | VACUNA POLIVALENTE                                                                                                                                                                                                  | 19.122   |
| 8    | VACUNA PENTAVALENTE                                                                                                                                                                                                 | 21.912   |
| 9    | VACUNA HEXAVALENTE                                                                                                                                                                                                  | 29.608   |
| 10   | VACUNA TRIPLE FELINA                                                                                                                                                                                                | 26.521   |
| 11   | VACUNA ANTIRRÁBICA                                                                                                                                                                                                  | 11.225   |
| 12   | DESPARASITACIÓN EXTERNA PARA CANINOS INDEPENDIENTE EL PESO                                                                                                                                                          | 12.681   |
| 13   | DESPARASITACIÓN INTERNA PARA CANINOS INDEPENDIENTE EL PESO                                                                                                                                                          | 13.425   |
| 14   | DESPARASITACIÓN EXTERNA PARA FELINO INDEPENDIENTE EL PESO                                                                                                                                                           | 12.681   |
| 15   | DESPARASITACIÓN INTERNA PARA FELINO INDEPENDIENTE EL PESO                                                                                                                                                           | 13.425   |
| 16   | PRUEBA RÁPIDA SNAP PVC                                                                                                                                                                                              | 31.430   |
| 17   | PRUEBA RÁPIDA SNAP DISTEMPER                                                                                                                                                                                        | 35.711   |
| 18   | PRUEBA RÁPIDA SNAP PIF                                                                                                                                                                                              | 57.203   |
| 19   | PRUEBA RÁPIDA SNAP PIF ELISA                                                                                                                                                                                        | 63.900   |
| 20   | PRUEBA RÁPIDA SNAP VIF                                                                                                                                                                                              | 43.878   |
| 21   | PRUEBA RÁPIDA SNAP VILEF                                                                                                                                                                                            | 43.878   |
| 22   | CUADRO HEMÁTICO                                                                                                                                                                                                     | 34.093   |

| ÍTEM | SERVICIOS                                               | PROMEDIO         |
|------|---------------------------------------------------------|------------------|
| 23   | COPROLÓGICO                                             | 25.192           |
| 24   | PARCIAL DE ORINA                                        | 26.358           |
| 25   | RASPADO DE PIEL                                         | 27.553           |
| 26   | BAÑO PERRO GRANDE                                       | 47.848           |
| 27   | BAÑO PERRO MEDIANO                                      | 41.936           |
| 28   | BAÑO PERRO PEQUEÑO                                      | 32.415           |
| 29   | BAÑO FELINO                                             | 33.415           |
| 30   | BAÑO PERRO GRANDE MEDICADO                              | 53.415           |
| 31   | BAÑO PERRO MEDIANO MEDICADO                             | 47.570           |
| 32   | BAÑO PERRO PEQUEÑO MEDICADO                             | 38.215           |
| 33   | BAÑO FELINO MEDICADO                                    | 42.073           |
| 34   | TRANSPORTE POR ANIMAL INDISTINTO EL LUGAR DEL INCIDENTE | 57.967           |
|      | <b>TOTALES</b>                                          | <b>1.049.594</b> |

Fuente. Adaptado por el equipo auditor de los estudios previos del proceso de Selección Abreviada de Menor Cuantía IDPYBA - SAMC – 002- 2017

En el numeral i del capítulo 6.1 de los pliegos de condiciones del proceso de selección se estableció "el valor para cada ítem, objeto de calificación, no podrá superar el valor tope establecido por la entidad de acuerdo con el estudio de mercado (análisis de precio), so pena de incurrir en causal de rechazo". (Subrayado fuera de texto). El 30 de octubre de 2017 se suscribió la adenda No. 1, en donde se modificaron entre otros, el capítulo 6.1 de los pliegos de condiciones, eliminando lo establecido en el numeral i, lo anterior, indica que los proponentes podían presentar valores para cada ítem por encima del precio del mercado establecido en los estudios previos, como ocurrió con el proponente Arkambiental. Vale la pena aclarar que la publicación de la adenda en SECOP se realizó a las 7:12 p.m., lo cual está en contravía del artículo 2.2.1.1.2.2.1., del Decreto 1082 de 2015.

Revisada la propuesta económica del contratista, se observa que el valor de 29 de los ítems ofertados superan el valor del tope establecido por la entidad de conformidad con el estudio de mercado realizado por el Instituto. A continuación se presenta el detalle de cada ítem.

**Cuadro No. 3. Comparación valores unitarios por servicio**

Cifras en pesos

| ÍTEM | SERVICIOS                                                                                                                                                                                                           | PROMEDIO<br>SEGÚN<br>ESTUDIOS<br>PREVIOS | VALOR<br>UNITARIO<br>PROPUESTA<br>ECONOMICA -<br>ARKAMBIENTAL | DIFERENCIA<br>(en pesos) | DIFERENCIA<br>(%) |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------|
| 1    | CONSULTA MÉDICA, APERTURA DE HISTORIA CLÍNICA EN FÍSICO Y VIRTUAL.                                                                                                                                                  | 23.250                                   | 28.000                                                        | 4.750                    | 20%               |
| 2    | ALOJAMIENTO PARA ADULTOS (CANINOS Y FELINOS) ALOJAMIENTO EN INSTALACIONES DE CUSTODIA. INCLUYE ALIMENTACIÓN, HIDRATACIÓN, ASEO, PASEO (ESTE ÚLTIMO PARA CANINOS) VALOR ÚNICO POR ANIMAL INDEPENDIENTE EL PESO       | 15.950                                   | 22.000                                                        | 6.050                    | 38%               |
| 3    | ALOJAMIENTO PARA CACHORROS (CANINOS Y FELINOS) ALOJAMIENTO EN INSTALACIONES DE CUSTODIA. INCLUYE ALIMENTACIÓN, HIDRATACIÓN, ASEO, PASEO (ESTE ÚLTIMO PARA CANINOS) VALOR ÚNICO POR ANIMAL INDEPENDIENTE EL PESO     | 12.800                                   | 21.000                                                        | 8.200                    | 64%               |
| 4    | ALOJAMIENTO PARA HEMBRA LACTANTE (CANINO Y FELINO) ALOJAMIENTO EN INSTALACIONES DE CUSTODIA. INCLUYE ALIMENTACIÓN, HIDRATACIÓN, ASEO, PASEO (ESTE ÚLTIMO PARA CANINOS) VALOR ÚNICO POR ANIMAL INDEPENDIENTE EL PESO | 21.640                                   | 32.000                                                        | 10.360                   | 48%               |
| 5    | VACUNA PARA PARVOVIRUS CANINO                                                                                                                                                                                       | 11.582                                   | 10.000                                                        | -1.582                   | -14%              |
| 6    | VACUNA TRIPLE CANINA                                                                                                                                                                                                | 19.722                                   | 22.500                                                        | 2.778                    | 14%               |
| 7    | VACUNA POLIVALENTE                                                                                                                                                                                                  | 19.122                                   | 18.000                                                        | -1.122                   | -6%               |
| 8    | VACUNA PENTAVALENTE                                                                                                                                                                                                 | 21.912                                   | 18.500                                                        | -3.412                   | -16%              |
| 9    | VACUNA HEXAVALENTE                                                                                                                                                                                                  | 29.608                                   | 27.000                                                        | -2.608                   | -9%               |
| 10   | VACUNA TRIPLE FELINA                                                                                                                                                                                                | 26.521                                   | 26.500                                                        | -21                      | 0%                |
| 11   | VACUNA ANTIRRÁBICA                                                                                                                                                                                                  | 11.225                                   | 13.100                                                        | 1.875                    | 17%               |
| 12   | DESPARASITACIÓN EXTERNA PARA CANINOS INDEPENDIENTE EL PESO - (Desparasitación externa para caninos grande)                                                                                                          | 12.681                                   | 15.000                                                        | 2.319                    | 18%               |
| 13   | DESPARASITACIÓN INTERNA PARA CANINOS INDEPENDIENTE EL PESO - (Desparasitación externa para caninos mediano)                                                                                                         | 13.425                                   | 18.000                                                        | 4.575                    | 34%               |
| 13 a | (Desparasitación interna para caninos pequeños)                                                                                                                                                                     |                                          | 17.500                                                        | 17.500                   | N/A               |
| 14   | DESPARASITACIÓN EXTERNA PARA FELINO INDEPENDIENTE EL PESO - (Desparasitación externa para felino grande)                                                                                                            | 12.681                                   | 15.000                                                        | 2.319                    | 18%               |

| ÍTEM | SERVICIOS                                                                                                 | PROMEDIO<br>SEGÚN<br>ESTUDIOS<br>PREVIOS | VALOR<br>UNITARIO<br>PROPUESTA<br>ECONOMICA -<br>ARKAMBIENTAL | DIFERENCIA<br>(en pesos) | DIFERENCIA<br>(%) |
|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------|
| 15   | DESPARASITACIÓN INTERNA PARA FELINO INDEPENDIENTE EL PESO – (Desparasitación interna para felino mediano) | 13.425                                   | 18.000                                                        | 4.575                    | 34%               |
| 15 b | (Desparasitación interna para felino pequeño)                                                             |                                          | 17.500                                                        | 17.500                   | N/A               |
| 16   | PRUEBA RÁPIDA SNAP PVC                                                                                    | 31.430                                   | 50.000                                                        | 18.570                   | 59%               |
| 17   | PRUEBA RÁPIDA SNAP DISTEMPER                                                                              | 35.711                                   | 50.000                                                        | 14.289                   | 40%               |
| 18   | PRUEBA RÁPIDA SNAP PIF                                                                                    | 57.203                                   | 81.200                                                        | 23.997                   | 42%               |
| 19   | PRUEBA RÁPIDA SNAP PIF ELISA                                                                              | 63.900                                   | 74.250                                                        | 10.350                   | 16%               |
| 20   | PRUEBA RÁPIDA SNAP VIF                                                                                    | 43.878                                   | 45.000                                                        | 1.122                    | 3%                |
| 21   | PRUEBA RÁPIDA SNAP VILEF                                                                                  | 43.878                                   | 45.000                                                        | 1.122                    | 3%                |
| 22   | CUADRO HEMÁTICO                                                                                           | 34.093                                   | 61.850                                                        | 27.757                   | 81%               |
| 23   | COPROLÓGICO                                                                                               | 25.192                                   | 38.650                                                        | 13.458                   | 53%               |
| 24   | PARCIAL DE ORINA                                                                                          | 26.358                                   | 38.650                                                        | 12.292                   | 47%               |
| 25   | RASPADO DE PIEL                                                                                           | 27.553                                   | 46.400                                                        | 18.847                   | 68%               |
| 26   | BAÑO PERRO GRANDE                                                                                         | 47.848                                   | 60.000                                                        | 12.152                   | 25%               |
| 27   | BAÑO PERRO MEDIANO                                                                                        | 41.936                                   | 50.000                                                        | 8.064                    | 19%               |
| 28   | BAÑO PERRO PEQUEÑO                                                                                        | 32.415                                   | 40.000                                                        | 7.585                    | 23%               |
| 29   | BAÑO FELINO                                                                                               | 33.415                                   | 40.000                                                        | 6.585                    | 20%               |
| 30   | BAÑO PERRO GRANDE MEDICADO                                                                                | 53.415                                   | 75.000                                                        | 21.585                   | 40%               |
| 31   | BAÑO PERRO MEDIANO MEDICADO                                                                               | 47.570                                   | 65.000                                                        | 17.430                   | 37%               |
| 32   | BAÑO PERRO PEQUEÑO MEDICADO                                                                               | 38.215                                   | 50.000                                                        | 11.785                   | 31%               |
| 33   | BAÑO FELINO MEDICADO                                                                                      | 42.073                                   | 50.000                                                        | 7.927                    | 19%               |
| 34   | TRANSPORTE POR ANIMAL INDISTINTO EL LUGAR DEL INCIDENTE                                                   | 57.967                                   | 72.500                                                        | 14.533                   | 25%               |
|      | TOTALES                                                                                                   | 1.049.594                                | 1.373.100                                                     |                          | 20%               |

Nota: Los ítems de desparasitación fueron modificados por la entidad en la adenda No. 1, razón por la cual no aparecen en los estudios previos.

Fuente: Elaborado por el equipo auditor

La expedición de la adenda en donde se modificaron entre otras, los servicios de desparasitación y se eliminaron las causales de rechazo de la propuesta, no cuenta con un análisis de mercado que soporte las decisiones tomadas por la entidad en la adenda.

Se observa, que al permitir que los proponentes presentaran las ofertas económicas con valores unitarios por encima de los precios del mercado realizados por la entidad, generó que como se detalla en el cuadro anterior, el valor de uno de los ítems más representativos como el alojamiento superara en un 40% el valor del mercado establecido por la entidad, o aún más grave, el valor del cuadro hemático supera el 81% del precio de mercado establecido por la entidad.

Este Ente de Control, no encontró dentro del expediente un análisis y justificación del cambio de las modificaciones realizadas en la Adenda No. 1, en especial al numeral 6.1 de los pliegos de condiciones y a la propuesta económica. Así, como tampoco se observa que la administración haya realizado comparaciones y cotejos de los valores unitarios propuestos y el análisis de mercado de la entidad. La anterior situación, conduce a que el estudio de mercado realizado por la entidad no fue completo, serio y suficiente.

De otro lado, en el Manual de Contratación de la entidad, se establece que *"Las observaciones que se reciban serán analizadas por el Comité Evaluador y Asesor con la coordinación de un profesional de la Oficina de Gestión Contractual quien además proyectará para la firma del Director la adenda que adopte las modificaciones a que haya lugar y/o dictará la resolución que prorrogue el plazo de licitación o concurso según el caso y comunicará las decisiones adoptadas. Aprobada la actividad a contratar, Gestión Contractual en el plazo legalmente establecido proyectará la resolución de apertura de la licitación, concurso de méritos, o menor cuantía"*. (Subrayado fuera de texto). En el expediente del contrato, no se evidencia soporte alguno que permita verificar que el comité Evaluador y Asesor<sup>1</sup> analizo las observaciones recibidas.

### **Evaluación de propuestas**

En el numeral 5.1.3.2 de los pliegos de condiciones, como requisito habilitante se solicitó que los proponentes debían presentar una certificación que acredite un Centro Integral de Custodia, Atención y Manutención para los Animales remitidos por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal. En la adenda No. 1 expedida el 30 de octubre de 2017, se modificaron las condiciones del numeral 5.1.3.2, estableciendo lo siguiente: *"para el cumplimiento de las obligaciones contractuales y brindar una adecuada atención, el contratista*

---

<sup>1</sup> El Comité Evaluador y Asesor fue designado por la Directora el 25 de octubre de 2017, en donde hacen parte tres personas de la entidad.

*deberá contar mínimo con la siguiente infraestructura: área de alojamiento para caninos y felinos con espacios individuales diferenciados por especie para alojamiento simultaneo de cincuenta (50) caninos (treinta de ellos de talla grande, superior o igual a 25 kilos) y veinte (20) felinos. Los espacios de alojamiento deben proteger al individuo custodiado del frio, lluvia y el calor excesivo. Zona de consultoría, zona de aislamiento para animales infecciosos, zona especial para alojamiento de cachorros y hembras lactantes, zona de baño y peluquería, zona de esparcimiento".*

Así mismo, se estableció en los pliegos de condiciones que "El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal visitará en el término de evaluación de las ofertas las diferentes instalaciones con el fin de verificar la infraestructura ofertada para el cumplimiento de los requisitos mínimos de las instalaciones, circunstancia que quedará consignada en un acta o documento firmado por el o por los servidores que designe la entidad, y que hará parte del informe de evaluación del proceso de selección." (Subrayado fuera de texto).

Con la presentación de la propuesta, ARKAMBIENTAL no presentó la certificación que contaba con un Centro Integral de Custodia, Atención y Manutención. Por lo que mediante correo electrónico del 9 de noviembre de 2017, se le notificó al proponente que adjuntará dicho soporte. Mediante correo electrónico del 10 de noviembre de 2017, se allegó la certificación en donde se informa que los servicios ofrecidos se ejecutarán en dos lugares, el primero ubicado en cercanías al IDPYBA y el segundo, en la vía Cota Suba- Chorrillos.

Revisada la certificación suscrita por ARKAMBIENTAL, se observa que la misma no describe la infraestructura ofertada:

1. Para el caso del área de alojamiento no se especifica cual es la capacidad de caniles disponibles, se limita la certificación a reportar "refugio el cual consta de caniles".
2. No se hace mención si los caniles son cubiertos o cuentan con protección para el frio, lluvia y calor excesivo.
3. No se relacionó la zona especial para alojamiento de cachorros y hembras lactantes.

No obstante lo anterior, la entidad realizó visita a los lugares propuestos suscribiendo la respectiva acta. Las dos actas suscritas presentan las siguientes observaciones:

1. El acta de visita correspondiente al predio ubicado en la vía Cota Suba-Chorrillos, tiene campos sin diligenciar como son: nombre del funcionario que realiza la visita y nombre de la empresa.
2. El acta de visita a Juan Carlos Rincón, tiene campos sin diligenciar como son: fecha, nombre del funcionario que realiza la visita, ubicación, dirección, nombre de la empresa, los requisitos de atención no fueron diligenciados.

Finalmente, la evaluación técnica del proponente ARKAMBIENTAL, fue que cumple con los requisitos. Sin embargo, este Ente de Control, observa que con la información registrada en las actas de visita, las cuales carecen de registro fotográfico, no es posible verificar que los Centros Integrales de Custodia, Atención y Manutención propuestos por el contratista cumplieran con los requisitos establecidos por la entidad en la etapa precontractual.

Nuevamente, como se expuso anteriormente, este Ente de Control, no encontró dentro del expediente un análisis y justificación del cambio de las modificaciones realizadas a los pliegos de condiciones.

### **Clasificación de bienes, obras y servicios así como condiciones de experiencia**

En el numeral 2.3 de los estudios previos "*clasificador de bienes y servicios*", la entidad incluyó los siguientes códigos "*70121802. Servicios de cuidado de animales domésticos y 70122009. El servicio hospitalario para animales*". En el numeral 5.1.3.1 de los pliegos de condiciones se estableció que "*La experiencia del proponente se verificará en el RUP hasta con siete (7) Contratos ejecutados y terminados a la fecha de cierre del presente proceso contractual y cuyo objeto se encuentre relacionado con ATENCIÓN Y/O CUIDADO Y/O CUSTODIA Y/O SERVICIOS VETERINARIOS Y/O SERVICIOS DE GUARDERIA DE ANIMALES DOMÉSTICOS, en cualquiera de los siguientes CÓDIGOS UNSPSC: 70121802- Servicio de cuidado de animales domésticos; 70121803- Servicio de residencia canina. 70122009 – Servicios hospitalarios para animales; 7012201 – Nutrición Animal; 70122002 – Control de enfermedades animales; 70122007 – Administración veterinaria; 70122009 – Servicios Hospitalarios para animales; 70121802– Servicios de cuidado de animales domésticos*". (Subrayado fuera de texto).

Analizado el objeto del contrato, el presupuesto y la clasificación de bienes y servicios que solicitó la entidad, se observa que en el objeto y alcance, así como en la clasificación de bienes y servicios no se exigió a los proponentes experiencia en transporte de animales así como estar inscrito en la actividad de transporte de animales en pie o transporte terrestre de carga.

Revisado el Registro Único de Proponentes de la Fundación Arkambiental, no se observa que se encuentre inscrito en la actividad de transporte terrestre de carga, así como tampoco acredita experiencia en esta. De igual forma, en el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Fundación, no se contempla en su objeto la prestación del servicio de transporte de animales.

De otro lado, se observa que este servicio de transporte juega un papel muy importante en el desarrollo del contrato, no solo por las implicaciones de salud y bienestar que puede traer al animal, sino por su ejecución, dado que según cifras entregadas por la entidad, se transportaron durante la ejecución 176 animales.

Las anteriores situaciones, generan un riesgo para la actividad contractual dado que no tener en cuenta la experiencia en este servicio, puede generar una violación al principio de planeación entendido este como el ideal de lograr que la actividad contractual no sea producto de la improvisación y el desorden. Además, prescindir en los estudios previos de proponentes que carezcan de experiencia en transporte de animales, genera que la prestación del servicio de transporte se realice sin el cumplimiento del lleno de los requisitos legales en este sector. Por ejemplo, las empresas que a pesar de no ser empresas de transporte pero que utilicen su parque automotor para movilizar carga y/o pasajeros deben inscribirse en el Registro Nacional de Empresas de Transporte, situación que no fue contemplada por el Instituto como requisito previo o habilitante en el proceso de selección.

### **Impuestos**

En la adenda No. 1 para la presentación de la oferta económica, la entidad estableció que *"para efectos de la evaluación económica se tendrá en cuenta el valor total contenido en la oferta. Si por cualquier circunstancia no se discrimina el IVA, se entenderá que está incorporado dentro del valor total"*.

La propuesta presentada por ARKAMBIENTAL, no discrimina el valor del IVA, sin embargo, en las facturas de venta se observa que el valor incluye IVA para todos los servicios prestados en el marco del contrato, tal situación se evidencia en la factura de venta 413 del 9 de mayo de 2018, donde se totalizan servicios por \$120.073.109 y un valor del IVA por \$22.813.891.

Revisado cada uno de los servicios prestados, se observa que los siguientes ítems están exentos de IVA, tal como lo contempla el Estatuto Tributario.

1. Vacuna para parvovirus canino
2. Vacuna triple canina
3. Vacuna polivalente
4. Vacuna pentavalente
5. Vacuna hexavalente
6. Vacuna triple felina

7. Vacuna antirrábica
8. Desparasitación externa para caninos independiente el peso
9. Desparasitación interna para caninos independiente el peso
10. Desparasitación externa para felino independiente el peso
11. Desparasitación interna para felino independiente el peso
12. Prueba rápida SNAP PVC
13. Prueba rápida SNAP DISTEMPER
14. Prueba rápida SNAP PIF
15. Prueba rápida SNAP PIF ELISA
16. Prueba rápida SNAP VIF
17. Prueba rápida SNAP VILEF
18. Transporte por animal indistinto el lugar del incidente

Las anteriores situaciones, indican que la Entidad incumple lo contemplado en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015. Así como, el principio de planeación, reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado: *"Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección."*<sup>2</sup> (Subrayado fuera del texto).

Aunado a lo anterior y de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 80 de 1993, la cual establece que *"en la interpretación de las normas sobre contratos estatales, relativas a procedimientos de selección y escogencia de contratistas y en la de las cláusulas y estipulaciones de los contratos, se tendrá en consideración los fines y los principios de que trata esta ley, los mandatos de la buena fe y la igualdad y equilibrio entre prestaciones y derechos que caracteriza a los contratos conmutativos"*. (Subrayado fuera de texto)

Así mismo, conlleva al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política, así como los artículos 3 y 23, los numerales 1 y 3 del artículo 26 de la Ley 80 de 1993, los artículos 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.1.2.2.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015, literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993. De igual forma, lo contemplado en la Resolución 021 de 2017 del IDPYBA, por la cual se aprueba el Manual de Contratación y numeral segundo, literal j del numeral 12 del Estatuto Tributario. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia de 31 de agosto de 2006, Radicación R-7664.

**Análisis de la respuesta:** Revisada la respuesta que suministró el IDPYBA mediante comunicación 2018EE0004254 del 3 de septiembre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. de forma extemporánea con el No. 1-2018-19668 del 4 de septiembre de 2018, no se comparten los argumentos expuestos por la entidad dado que para el caso del análisis de mercado en el informe no se está objetando que no se haya realizado, lo que este Ente de Control analizó fue que en el momento de realizar modificaciones al pliego de condiciones mediante la adenda No. 1, no se observó que la entidad haya realizado estudio de mercado para los ítems nuevos, así como tampoco se observa un documento de justificación de los cambios que se realizaron. Si bien es cierto, un proponente solicitó que se revisaran los precios por encontrarse por debajo, la entidad no puede defender su argumento en que por esta razón realizó cambios en el proceso de selección, puesto que estos deben soportarse en un análisis técnico y jurídico. Además en la adenda 1 se hicieron cambios no solo de los precios, sino se modificaron las condiciones técnicas, sin que medie soporte de justificación.

La entidad no presentó argumentos adicionales frente a las debilidades en evaluación de propuestas, clasificación de bienes, obras y servicios así como condiciones de experiencia e impuestos.

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 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR EVIDENCIAR LA FORMALIZACIÓN DE HECHOS CUMPLIDOS ASÍ COMO INDEBIDA JUSTIFICACIÓN DE LA ADICIÓN NO. 1 Y PRÓRROGA 2 DEL CONTRATO.**

Según el memorando 2018IE000365 del 16 de marzo de 2018 suscrito por el supervisor se exponen los argumentos para la prórroga No. 2 y adición No. 1 del contrato. Este documento fue el soporte para la suscripción el 28 de marzo de 2018, de la adición al contrato por valor de \$81.252.240 y la prórroga de dos meses y quince días.

Mediante comunicación 2018EE0003994 del 22 de agosto de 2018 y según lo consignado en el acta de visita administrativa realizada el 23 de agosto de 2018, la entidad adjunto las cantidades mensuales ejecutadas en el marco del contrato. Al comparar la información entregada en las comunicaciones mencionadas y según lo reportado por el supervisor en la justificación de la adición y prórroga del contrato, se encuentran las siguientes diferencias:

**Cuadro No. 4. Diferencias en los servicios prestados**

Cifras en pesos

| ITEM | SERVICIO                                     | DIFERENCIA                                                                                                                                                            |
|------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12   | Desparasitación externa para caninos grande  | En el cuadro de cantidades ejecutadas no se reporta ejecución, sin embargo el supervisor afirma que se han ejecutado 4 servicios de este tipo por valor de \$60.000   |
| 13   | Desparasitación externa para caninos mediano | En el cuadro de cantidades ejecutadas no se reporta ejecución, sin embargo el supervisor afirma que se han ejecutado 29 servicios de este tipo por valor de \$522.000 |
| 14   | Desparasitación interna para caninos pequeño | En el cuadro de cantidades ejecutadas no se reporta ejecución, sin embargo el supervisor afirma que se han ejecutado 32 servicios de este tipo por valor de \$560.000 |
| 16   | Desparasitación interna para felino mediano  | En el cuadro de cantidades ejecutadas no se reporta ejecución, sin embargo el supervisor afirma que se han ejecutado 2 servicios de este tipo por valor de \$36.000   |
| 17   | Desparasitación interna para felino pequeño  | En el cuadro de cantidades ejecutadas no se reporta ejecución, sin embargo el supervisor afirma que se han ejecutado 4 servicios de este tipo por valor de \$70.000   |

Fuente. Análisis del equipo auditor con base en el memorando 2018IE000365 del 16 de marzo de 2018

De otro lado, se observa que se incluyeron en el cuadro de cantidades ejecutadas, tres ítems (37, 38 y 39) que no se encuentran en la propuesta económica, como son la prueba IGM Distemper (IFA), prueba Distemper cromatografía y prueba RP-PCR Distemper. Según el cuadro, se observa que el valor ejecutado para los tres ítems mencionados, ascienden a la suma de \$9.479.204. A continuación, se relacionan algunos pacientes en los que fueron autorizados estos servicios:

**Cuadro No. 5. Servicios autorizados en algunos pacientes**

| Fecha       | ID               | Nombre del paciente | Procedimiento y/o prueba diagnóstica                |
|-------------|------------------|---------------------|-----------------------------------------------------|
| 22-ene-2018 | 97810108192-8292 | NR                  | 1.Cromatografía Distemper<br>2.PCR Distemper canino |
| 26-ene-2018 | 90025000059-7978 | Empanada            | 1. Eutanasia<br>2.Cromatografía Distemper           |
| 26-ene-2018 | 97810108192-5407 | NR                  | 1.Cromatografía Distemper<br>2.PCR Distemper canino |
| 26-ene-2018 | 97810108192-8192 | NR                  | 1.Cromatografía Distemper<br>2.PCR Distemper canino |
| 26-ene-2018 | 97810108192-8040 | NR                  | 1.Cromatografía Distemper<br>2.PCR Distemper canino |
| 26-ene-2018 | 97810108192-8603 | NR                  | 1.Cromatografía Distemper<br>2.PCR Distemper canino |
| 26-ene-2018 | 97810108192-3479 | NR                  | 1.Cromatografía Distemper<br>2.PCR Distemper canino |

Fuente. Historias clínicas del contrato de prestación de servicios y hoja de autorización de procedimientos médicos y pruebas diagnósticas realizadas en el marco del contrato de prestación de servicios 171 de 2017.

Como se observa, las pruebas diagnósticas para Distemper se realizaron con anterioridad a la suscripción del adicional, lo cual se traduce en un hecho cumplido y una violación al artículo 49 de la Ley 179 de 1994, que dispone: *"El artículo 86 de la Ley 38 de 1989 quedará así: "Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberán indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos. En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponibles, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados (...) Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones"*.

En el expediente, no se observa que la entidad haya realizado una modificación al contrato incluyendo los tres ítems de pruebas adicionales, así como tampoco se observa análisis de mercado para estos ítems. Lo anterior, violando el principio de planeación entendido este como el ideal de lograr que la actividad contractual no sea producto de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad; emerge con obviedad de los deberes, la diligencia, el cuidado, la eficiencia y la responsabilidad con que ha de conducir sus actuaciones todo administrador público a quien se le confía el manejo de dineros y recursos que en modo alguno le pertenecen, que son de carácter oficial, que han de destinarse a la satisfacción del interés general, en desarrollo de las funciones y precisas competencias atribuidas a la respectiva Entidad, con miras al cumplimiento de los fines estatales y la satisfacción del interés general<sup>3</sup>; igualmente el principio de economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 que dispone la obligatoriedad de contar con las respectivas partidas o disponibilidades presupuestales y los estudios y análisis necesarios de forma previa a la celebración de un contrato, aplicable a las adiciones celebradas, así mismo, el deber de determinar el estudio de mercado o de precios, para establecer razonable y objetivamente el valor de la adición, exhibiendo todas las variables que lo afecta y que permiten verificar que dicho valor se encuentra dentro de los rangos del mercado, violando lo señalado en el artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, al no realizar una selección objetiva a un ofrecimiento más favorable a la Entidad y a los fines que ella busca.

---

<sup>3</sup> Colombia. Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera. Sentencia del 29 de Agosto de 2007. M.P. Mauricio Fajardo Gómez. Rad.15324. Actor: Rubén Pérez Romero, Demandado: Departamento de Casanare

Frente a la adición del contrato por valor de \$81.252.240, en el documento de justificación suscrito por el supervisor se reporta que de acuerdo al "estimado en una proyección promedio para prestar el servicio de custodia y garantizar de esta manera la continuidad del servicio y de recursos disponibles para garantizar la atención de animales, en especial aquellos que salen del programa de urgencias veterinarias y de aquellos productos de operativos de rescate por parte del escuadrón anti crueldad o de operativos realizados por el instituto" (subrayado fuera de texto). Revisado el expediente del contrato no se observa un análisis o proyección de animales o servicios que justifique la adición de los \$81.252.240.

De igual forma, al analizar las historias clínicas de los pacientes a los que se prestaron servicios en el marco del contrato, en el formato denominado "hoja de autorización de procedimientos médicos y pruebas diagnósticas" (subrayado fuera de texto), se observa que en las autorizaciones suscritas por el coordinador de la Unidad de Cuidado Animal –UCA, se permitió que se realizaran procedimientos médicos como la eutanasia, servicio que no se encontraba contratado. En el proceso de selección adelantado por la entidad para la suscripción del contrato, no se exigió a los proponentes la experiencia en procedimientos médicos, situación que se suma a las irregularidades ya descritas.

Teniendo en cuenta las anteriores situaciones, se evidencia violación de los literales a, b y c del artículo 2º de la Ley 87 de 1993, el principio de planeación, el principio de economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, artículo 49 de la Ley 179 de 1994. Así mismo, puede verse incurso en las causales disciplinables contempladas en la Ley 734 de 2002.

**Análisis de la respuesta:** Revisada la respuesta que suministró el IDPYBA mediante comunicación 2018EE0004254 del 3 de septiembre de 2018, radicado en la Contraloría de Bogotá D.C. de forma extemporánea con el No. 1-2018-19668 del 4 de septiembre de 2018, no se comparten los argumentos expuestos por la entidad dado que si eran necesarias dichas pruebas como lo manifiesta la entidad en su misiva, debió el supervisor realizar las modificaciones contractuales a las que hubiera lugar. Nuevamente, ratificamos que la prórroga No. 2 y adición No. 1 carece de justificación económica, dado que se desconoce el cómo se calculó el valor de la adición por \$81.252.240.

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

### **3.3 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR DEBILIDADES EN LA SUPERVISIÓN DEL CONTRATO 171 DE 2017.**

El contrato de Prestación de Servicios No. 171 de 2017 suscrito con Asociación Arkambiental, en su cláusula décima, delegó al Subdirector de Atención a la Fauna como supervisor del contrato el día 28 de noviembre de 2017.

Posteriormente, el día 16 de agosto de 2018, por medio de memorando N° 2018IE0000969, la Subdirección de Gestión Corporativa IDPYBA, designó al Profesional Universitario de Adopciones como nuevo Supervisor del contrato.

Tanto en los estudios previos como en el contrato se estableció que los cambios de Supervisión estaban a cargo del Ordenador del Gasto, sin embargo se observa que quien realizó el nombramiento de agosto de 2018 fue el Subdirector de Gestión Corporativa del IDPYBA, denotando falta de conocimiento en las cláusulas previamente establecidas en el contrato.

En relación a la supervisión del contrato 171 de 2017, se evidenciaron varias debilidades como se evidencian a continuación:

#### **Requisitos técnicos, acreditación e idoneidad del personal**

En el anexo técnico de la adenda N°001 al contrato 171-2017, se establecieron los "ASPECTOS GENERALES A TENER EN CUENTA DENTRO DEL CONTRATO", en el literal a) "Garantizar la experiencia, formación e idoneidad del equipo de médicos veterinarios, médicos veterinarios zootecnistas, técnicos y/o auxiliares veterinarios y demás personal operativo, las hojas de vida del personal que acrediten estas condiciones deben ser entregadas al supervisor para su revisión y aprobación" y en el literal c) "Garantizar la atención de los animales contando con el número adecuado de personal para asistir a los animales de la siguiente manera: un (1) médico veterinario y/o médico veterinario zootecnista que tenga como mínimo dos (2) años de experiencia. Con dos (2) auxiliares por cada quince (15) animales ingresados al centro de custodia". Debido a lo anterior, en acta de visita administrativa N°1 del 23 de agosto de 2018 se solicitó a la entidad la información del personal que estuvo vinculado durante la ejecución del contrato encontrando lo siguiente:

**Cuadro No. 6. Relación del Personal Centro de Custodia**

| NOMBRE            | CÉDULA     | PROFESIÓN          | CARGO              | T.P.  |
|-------------------|------------|--------------------|--------------------|-------|
| Mauricio Sandoval | 79.247.153 | Médico veterinario | Médico veterinario | 14505 |

| NOMBRE            | CÉDULA                    | PROFESIÓN                       | CARGO              | T.P.         |
|-------------------|---------------------------|---------------------------------|--------------------|--------------|
| Johanna Sanabria  | 1.018.419.839             | Médico veterinario              | Médico veterinario | 35077        |
| Sandra Salas      | 1.001.462.960             | Médico veterinario              | Médico veterinario | 35541        |
| Carlos Saldaña    | 80.734.605                | Médico veterinario              | Médico veterinario | 15417        |
| Cristian Anchique | 80.224.134                | Ingeniero Ambiental y Sanitario | Auxiliar           | 25260-292715 |
| Claudia Gaitán    | 52.154.371                | Bachiller                       | Auxiliar           | N/A          |
| Fredy Martínez    | 80.578.042                | Bachiller                       | Auxiliar           | N/A          |
| Leonardo Calderón | 1.070.921.412             | Bachiller                       | Auxiliar           | N/A          |
| Eliana Díaz       | 1.073.250.363             | Estudiante medicina veterinaria | Auxiliar           | N/A          |
| Daniela Torres    | 1.020.815.207             | Estudiante medicina veterinaria | Auxiliar           | N/A          |
| Jorge Ruiz        | P.E.P.<br>901183019081991 | Técnico veterinario             | Auxiliar           | N/A          |
| Cesar Pineda      | 1.070.614.501             | Bachiller                       | Auxiliar           | N/A          |
| Estefani Cortés   | 1.014.215.520             | Médico veterinario              | Auxiliar           | 34469        |
| Nicolás Martínez  | 1.019.098.176             | Médico veterinario              | Auxiliar           | 35089        |
| Miguel Reyes      | 1.018.473.982             | Médico veterinario              | Auxiliar           | 35087        |
| Álvaro Rodríguez  | 1.119.891.569             | Médico veterinario              | Auxiliar           | 35565        |
| Camilo Ortiz      | 1.015.462.576             | Auxiliar veterinario            | Auxiliar           | N/A          |

Fuente. Acta de visita administrativa N°1 del 23 de agosto de 2018

En la misma solicitud de información se requirió anexar las respectivas hojas de vida con los soportes y aprobación por parte del supervisor de personal. A lo anterior, este ente de control evidenció varias inconsistencias en lo reportado, ejemplo de ello fue la hoja de vida de la señora Eliana Díaz, donde se evidenció inexactitud en la información consignada, pues se concluye que es Profesional en Medicina Veterinaria de la UDCA, pero no se anexa ni copia de la tarjeta profesional ni documento que lo acredite, no obstante al realizar la comparación con el anterior cuadro se reporta como "Estudiante de Medicina Veterinaria". En varias hojas de vida se observó ausencia de los documentos que permitieran verificar la experiencia profesional y requisitos de estudio.

Aunado a lo anterior, se observa que dentro de los requisitos en relación a la contratación de 2 auxiliares por cada 15 animales ingresados al centro de custodia, no se realizó ningún requerimiento técnico que respaldara dicho cargo, es así como se encuentran diversos perfiles para ocupar esta obligación. Lo que demuestra la falta de idoneidad del personal sin experiencia en relación al manejo específico que requiere la atención de animales de compañía.

#### Identificación de animales

De acuerdo al anexo técnico en el numeral 2. *"ACTIVIDADES DE RECEPCIÓN Y ALOJAMIENTO"* en su literal d) *Realizar el registro por medio de un collar que incluya un número de identificación del animal una vez sea ingresado al centro de custodia.* Lo anterior indicaba que cada animal debería contar con dicho elemento para su identificación, en consecuencia se indagó por medio del Radicado N° 2-2018-16228 del 15 de agosto de 2018, el listado de los números de identificación asignado por medio de un collar una vez ingresaban los animales al centro de custodia, a lo anterior la entidad respondió lo siguiente: *"En los (7) informes entregados por el contratista Arkambiental, no se evidencia ningún reporte de los collares con la identificación de cada animal..."*. Lo que demuestra un incumplimiento una de las obligaciones específicas del contrato. En el expediente del contrato no se evidencia que esta obligación del contratista fuera retirada o eliminada del mismo.

#### Obligaciones ambientales

Según lo establecido en el pliego de condiciones en el numeral *"7.7 Obligaciones Ambientales"* en el literal 1 *"El contratista deberá garantizar la gestión adecuada de los residuos que genere dando cumplimiento a la normatividad ambiental vigente (licencias, permisos, conceptos) relacionados con el almacenamiento, aprovechamiento, recuperación, tratamiento y/o disposición final. Deberá dejar constancia de la gestión realizada y hacer la entrega de los certificados de disposición final cuando estos se requieran."* (Subrayado fuera de texto). Por lo anterior, se observa que una de las funciones de la supervisión era solicitar y verificar el total cumplimiento a la normatividad ambiental vigente (licencias, permisos conceptos), dejando constancia de la gestión realizada, así como solicitar los certificados de disposición correspondientes.

En el informe técnico y financiero correspondiente al periodo comprendido entre el 21 de marzo y 04 de abril de 2018, en su numeral 9. *"Mortalidad en el periodo reportado"* el cual indica que *"se registraron dos casos de ataque a dos animales por otros, inmediatamente se procede a separar a los caninos y se evidencian heridas graves en los animales... los pacientes no responden y fallecen"*, se observan fallecimientos de animales dentro de las instalaciones de custodia cómo se presenta a continuación:

Cuadro No. 7. Relación de Mortandad

| FECHA INGRESO | FECHA SALIDA | ID                | SEXO | RAZA    |
|---------------|--------------|-------------------|------|---------|
| 21/03/2018    | 29/03/2018   | 94100002156-80000 | H    | Mestizo |
| 23/03/2018    | 25/03/2018   | 941000019740770   | H    | Mestizo |

Fuente. Acta de visita administrativa N°1 del 23 de agosto de 2018

En varios de los informes el contratista indica que *"Actualmente se está gestionando la recolección de residuos biosanitarios e infecciosos a través de una empresa de recolección final, la cual será la encargada de dicha gestión"*, no obstante en dichos informes se reportan animales muertos, durante esos periodos, por tanto no se logró establecer cuál fue el destino final de dicho material biológico.

Solo hasta el informe (6) comprendido entre el periodo del 04 de abril al 04 de mayo de 2018 se indicó que *"Dado que a partir de este periodo se comenzaron a realizar desparasitaciones a los animales, ya era necesario contar con una empresa que se encargara de la recolección y disposición final de los residuos generados por esta actividad, de tal manera, se suscribió el contrato con la empresa Ecoresiduos; la cual se encargará de realizar periódicamente esta labor"*. (Subrayado fuera de texto). Lo anterior evidencia las debilidades en el criterio técnico para la disposición de material biológico, pues dicha contratación se debió realizar desde el inicio de la ejecución del contrato, no como lo indica el contratista en dicho periodo debido a la necesidad de realizar el descarte de los productos obtenidos de las desparasitaciones. A pesar de lo registrado en el informe, no se evidencian los certificados de disposición final de residuos peligrosos (cadáveres, material corto punzante, desechos clínicos, entre otros).

Sumado a lo relatado, según respuesta 2018EE00039994 del día 22 de agosto de 2018 la entidad indica que: *"En los informes de actividades presentados y radicados ante el IDPYBA por parte del contratista; en el punto (10) de los informes, en los aspectos ambientales, donde trata de la disposición de residuos peligrosos, este cita como única evidencia del manejo que se le dio a este tipo de residuos generados por esta actividad fue Eco residuos, la cual realizó periódicamente esta labor"*. La anterior afirmación no es consistente con los soportes del expediente, pues como se dejó en evidencia en los anteriores párrafos no fue sino hasta el informe 6 que la empresa decidió mencionar que había realizado una contratación con Ecoresiduos, de la cual a su vez no se evidencia ningún soporte.

### Actividades de Transporte

En relación al Anexo técnico, punto 1, literal b. *"El vehículo empleado para el transporte de animales, debe tener SOAT, revisión técnico mecánica si le aplica, extintor de incendios, Kit de Carretas y demás requisitos establecidos por la normatividad vigente para la movilidad de automotores."* (Subrayado fuera de texto).

En el momento de la ejecución, se solicitó anexar la revisión técnico mecánica (RTM) del vehículo utilizado para el transporte de animales. En respuesta a lo anterior por medio de Acta de Visita administrativa N°1 del día 23 de agosto de 2018, el IDPYBA adjunto la Revisión Técnico mecánica del Vehículo HAFEI con placa UPO 694, la cual presentó fecha de vencimiento del día 31 de enero de 2018. Debido a que el contrato se ejecutó hasta el 04 de junio de 2018, se evidencia que dicho vehículo se estuvo movilizando con la RTM vencida pues al realizar la correlación con las planillas de transporte entregadas en el informe técnico N°7 del 05 de mayo al 04 de junio de 2018, se observa que el vehículo continuó prestando el servicio de transporte, incumpliendo lo establecido en la normatividad vigente.

En relación a las planillas de ruta de transporte, no fue posible identificar cual era el tipo de vehículo que realizaba el traslado de los animales debido a la ausencia de información consignados en estas. Por otro lado, no se logró establecer un consolidado total de animales transportados, debido a la ausencia de bases de datos.

### Recepción y alojamiento

En relación a la recepción de los animales al centro de custodia, la entidad anexó 198 soportes de ingreso, sin embargo se observa ausencia en el diligenciamiento de dicho formato, en la gran mayoría no se encuentran datos como (dirección, barrio, localidad, datos del responsable o solicitante, motivo de ingreso, firma del responsable, funcionarios participantes, placa del vehículo, entre otros).

En la adenda No. 1, en relación a los *"ASPECTOS GENERALES A TENER EN CUENTA DENTRO DEL CONTRATO"*, en el literal f menciona *"el contratista deberá contar como mínimo con la siguiente infraestructura: área de alojamiento para caninos y felinos con espacios individuales diferenciados por especie para el alojamiento simultáneo de (50) caninos (treinta de ellos de talla grande, superior o igual a 25 kilos) y (20) felinos. Los espacios de alojamiento deben proteger al individuo custodiado del frío, lluvia y el calor excesivo. Zona de consultorio, zona de aislamiento para animales infecciosos, zona especial para alojamiento de cachorros y hembras lactantes (...)"* (Subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, para verificar las condiciones del lugar, por medio de respuesta con radicado N° 1-2018-18306 con fecha del día 21 de agosto de 2018, la entidad anexo un

soporte fotográfico de 4 lugares que sirvieron para el alojamiento de los animales durante la ejecución del contrato.

En dicho registro fotográfico, no se logró evidenciar las características técnicas requeridas por la entidad para el alojamiento de los animales, con mayor relevancia en aspectos como aislamiento de altas y bajas temperaturas, caniles para cada individuo y un aislamiento eficaz para los pacientes ubicados en el área de infecciosos. Aunado a lo anterior, el Supervisor del contrato, en una respuesta al memorando 2018IE0000953 del 14 de agosto de 2018 indicó que "en cuanto a la actividad de custodia y manutención de los caninos y felinos se cumple parcialmente, ya que durante la ejecución del contrato se evidencia pérdida de animales, muertes de animales, y ocasionalmente accidentes entre los caninos y/o con el personal que labora en el lugar". (Subrayado fuera de texto), lo anterior se puede corroborar con varios reportes en las historias clínicas de incidentes donde dos o más animales resultaban muertos producto de peleas; sin embargo, el supervisor no realizó ningún llamado de atención al contratista para indagar las posibles causas de estos incidentes.

Analizada la información entregada durante la visita, se observa que la desparasitación de animales se realizó a 94 animales, sin embargo ninguno de los animales en la Centro de Custodia fue vacunado según las bases de datos entregadas en Acta de Visita Administrativa N°1 del 23 de agosto de 2018. No obstante, existía una actividad clara en el pliego de condiciones en lo relacionado con la recepción y alojamiento de los animales en su literal i), donde se estableció *"Realizar la vacunación y desparasitación (interna y externa) a los individuos custodiados de acuerdo con la edad, estado clínico y sanitario. Nota: la desparasitación interna se debe realizar con productos de amplio espectro"*, como también en lo relacionado con las actividades de entrega de canino o felino en adopción, en su literal "b) Entregar al adoptante asignado una carpeta por animal adoptado que contenga: un formato con la información general del animal y resumen de historia clínica, una hoja de recomendaciones para el adoptante y el respectivo carné de vacunación y desparasitación."

#### Aportes a salud, pensión y parafiscales

En los documentos presentados por la entidad se observan inconsistencias en los soportes de pago de salud, pensión y parafiscales así:

1. Ninguna de las planillas allegadas presenta como aportante a la Asociación ARKAMBIENTAL
2. Las afiliaciones a la administradora de riesgos profesionales están siendo asumidas directamente por los contratistas.
3. No se adjuntan las planillas del personal que prestó el servicio de transporte.

4. Se acreditan certificaciones suscritas por el representante legal las cuales indican que la fundación se encuentra a paz y salvo con las cajas de compensación con ICBF y con el SENA, sin embargo no se demuestran pagos de los mismos.

Durante la ejecución del contrato, no se observan informes de supervisión en el expediente, lo cual va en contravía de lo establecido en el literal 18 del numeral 8.11 del Manual de Contratación del Instituto. Únicamente se evidencia un informe con fecha del día 14 de agosto de 2018 (cuando ya el contrato estaba terminado), donde se reportan varias falencias que fueron evidenciadas a lo largo de la ejecución. A pesar de esto, la supervisión no utilizó ninguna medida coercitiva para conminar al contratista a cumplir con el objeto del contrato. Así como tampoco solicitó iniciar los presuntos incumplimientos de conformidad con lo establecido en el contrato y en la ley.

Los temas anteriormente relatados tienen origen en la inadecuada verificación de las actividades que implica la ejecución del contrato, denotando sus fallas en el ineficiente control y seguimiento del mismo, por parte de la supervisión.

Lo descrito, conlleva al incumplimiento de lo señalado en artículo 3, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011 y los literales b), c), d), e) y f) de la Ley 87 de 1993. De igual forma, lo contemplado en la Resolución 021 de 2017 del IDPYBA, por la cual se aprueba el Manual de Contratación, así como los numerales de la cláusula segunda del contrato. Lo señalado puede estar incurso en las causales disciplinables establecidas en la Ley 734 de 2002.

**Análisis de la respuesta:** Una vez analizada la respuesta dada por el ente auditado y los soportes allegados extemporáneamente mediante oficio Radicado No. 1-2018-19668 de fecha 2018-09-04 en la Contraloría de Bogotá, se considera que los argumentos planteados no son suficientes para desvirtuar la observación dado que la designación de la nueva supervisión, tanto en los estudios previos como en el contrato se estableció que los cambios de Supervisión estaban a cargo del ordenador del gasto, si bien el IDPYBA indica que, dicho nombramiento se realizó por medio de la Resolución N° 075 del 30 de julio de 2018, este documento no reposa ni en el expediente contractual ni en los soportes de la respuesta.

Por otro lado, en relación a la idoneidad y experiencia del Médico Veterinario, este aspecto no fue objetado. Lo que se mencionó fue lo indicado en el anexo técnico de la adenda N°001 al contrato 171-2017, donde se establecieron los **"ASPECTOS GENERALES A TENER EN CUENTA DENTRO DEL CONTRATO"**, donde se expone que se debe a) "Garantizar la experiencia, formación e idoneidad del equipo de médicos veterinarios, médicos veterinarios zootecnistas, técnicos y/o auxiliares veterinarios y demás personal operativo, las

*hojas de vida del personal que acrediten estas condiciones..."* (Subrayado fuera de texto). Por tal razón no se acepta el argumento que indica la entidad *"toda vez que estos auxiliares estaban ordenados y orientados por los profesionales idóneos con título profesional que contaban con el conocimiento previo de animales, además, es de anotar, que los auxiliares contratados contaban con el conocimiento, toda vez que eran estudiantes de medicina veterinaria próximos a graduarse."* Toda vez que se evidenció que varios de los auxiliares eran bachilleres o pertenecían a otra profesión y no se logró acreditar su experiencia en las hojas de vida presentadas por el Instituto.

En relación a la identificación por medio de collar, la entidad aclara en su respuesta "es cierto que los animales no se registraron con el collar y su respectivo número de identificación". (Subrayado fuera de texto), demostrando que dicha obligación por parte del contratista fue incumplida.

Los argumentos presentados en relación a las obligaciones ambientales no son válidos, toda vez que la misma entidad está evidenciando el desconocimiento en relación al almacenamiento de los cadáveres, que en el informe de supervisión final por parte del contratista da un total de 73 animales. Por otro lado, no se anexaron soportes que dieran cuenta de la disposición final de los residuos peligrosos generados durante la ejecución del contrato.

Con respecto al documento soporte de la Revisión Técnico Mecánica (RTM) del vehículo UPO 604, mediante la respuesta de visita administrativa N°1 del 23 de agosto de 2018, la entidad entregó a este ente de control la RTM N°31523620 con fecha de vencimiento del día 31 de enero de 2018, sin embargo de acuerdo a los nuevos soportes entregados se evidencia que la RTM N° 36332406 actual se encuentra vigente con fecha de vencimiento para el día 31 de enero de 2018. No obstante, es evidente que el vehículo en mención estuvo sin RTM durante más de un mes si se cotejan las fechas de los dos documentos mencionados.

Con respecto al alojamiento, este ente de control no acepta la aseveración de la entidad donde indica "que es predecible que se podían presentar peleas entre los animales, de manera esporádica, lo que conlleva a un conocimiento previo de las partes de algunas situaciones que probablemente conllevarían a la posible muerte de algún animal, más sin embargo al contratista se le advirtió de manera verbal tal situación, para que tomara las medidas necesarias al respecto" (Subrayado fuera de texto), pues las especificaciones en cuanto al alojamiento se dejaron establecidas en los aspectos generales a tener en cuenta dentro del contrato, es decir era una situación que debió ser prevista en la etapa precontractual y no para subsanar durante su ejecución.

Si bien es cierto, el artículo 50 acredita el pago de los aportes a los empleados mediante una certificación suscrita por el representante legal, ese mismo artículo también establece que las entidades públicas deberán verificar y dejar constancia del cumplimiento de las obligaciones del contratista frente a los aportes de salud, riesgos profesionales, pensiones, cajas de compensación, ICBF y SENA, en virtud del control a la evasión de los recursos parafiscales.

Por lo anterior, no se aceptan los argumentos expuestos por la entidad y se configura en hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria, que deberá hacer parte del Plan de Mejoramiento a suscribir

**3.4. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR NO PUBLICAR ADECUADAMENTE LOS DOCUMENTOS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA – SECOP.**

En desarrollo del ejercicio auditor, se han identificado situaciones de incumplimiento frente a la publicidad de la actividad contractual en el SECOP, de modo que la entidad no logra que en ese sistema se encuentren registrados todos los actos requeridos para el efecto, y además que las publicaciones se surtan con la oportunidad prevista en el respectivo marco normativo que debe cumplirse permanentemente. Se observa que los siguientes documentos presentan debilidades en la publicación el SECOP, ya sea por extemporaneidad o por no publicación de los mismos.

**Cuadro No. 8. Casos de inadecuada publicidad en el SECOP**

| No. de contrato | Tipo de documento       | Fecha de suscripción                              | Fecha de publicación | Días o tiempo de mora |
|-----------------|-------------------------|---------------------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| 171-2017        | Acta de inicio          | 5-12-2017                                         | No se publicaron     | N/A                   |
|                 | Propuesta Ganadora      | 28-11-2017                                        |                      |                       |
|                 | Informes de supervisión | Mensuales desde el 5-dic-2017 hasta el 5-jun-2018 |                      |                       |
|                 | CDP y CRP adición       | 20-03-2018                                        |                      |                       |
|                 | CDP                     | 18-10-2017                                        | 30-05-2018           | 224                   |
|                 | CRP                     | 29-11-2017                                        | 30-05-2018           | 182                   |
|                 | Adición 1 y Prórroga 2  | 20-03-2018                                        | 7-06-2018            | 79                    |

Fuente. Elaborado por el equipo auditor

La publicación de la adenda No. 1 en SECOP se realizó a las 7:12 pm, lo cual está en contravía del artículo 2.2.1.1.2.2.1., del Decreto 1082 de 2015.

El principio de publicidad y las normas que lo regulan, son de imperativo cumplimiento, lo cual se prevé especialmente en el artículo 209 de la Constitución Política; numeral 9 del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; artículo 223 del Decreto Ley 19 de 2012; artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto Nacional 1082 de 2015; Circular Externa No 1 de 21 de junio de 2013 expedida por la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente; literal e) del artículo 9, el artículo 10 y el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014; artículos 7 y 8 del Decreto Nacional 103 de 2015.

Ello genera una presunta incidencia disciplinaria, al no observarse especialmente lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 – Código Disciplinario Único, y se estaría incurriendo en la conducta de que trata el numeral 1 del artículo 35 de ese mismo Código. Frente al ejercicio del Sistema de Control Interno dentro de la situación descrita, no se ha cumplido lo establecido en el artículo 2º de la Ley 87 de 1993.

Las circunstancias descritas tienen origen en una deficiente organización institucional, para cumplir la publicidad que debe surtir en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, en relación con los respectivos documentos del proceso de contratación y los tiempos previstos para ello en el reglamento.

Con ocasión de los registros subidos al SECOP dentro del contexto descrito, así como de la información que tiene que incluirse en dicho aplicativo y que no se ha publicado, se configura incertidumbre en los datos incorporados en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, de modo que no se materializa el adecuado cumplimiento del principio de publicidad, lo cual impacta negativamente en la eficiencia y la economía, así como en las posibilidades de acceso real a la información y el control en los distintos sistemas en que debe operar.

**Análisis de la respuesta:** Una vez analizada la respuesta dada por el ente auditado y los soportes allegados extemporáneamente mediante oficio Radicado No. 1-2018-19668 de fecha 2018-09-04 en la Contraloría de Bogotá, se considera que los argumentos planteados no son suficientes para desvirtuar la observación administrativa formulada.

Respecto a los argumentos esgrimidos por la entidad, sea lo primero decir que en ningún momento los documentos como el acta de inicio y los informes de supervisión fueron catalogados como actos administrativos o documentos obligatorios, pues de hecho en el contenido de la observación no se hizo discriminación particular entre actos administrativos y documentos del proceso, se realizó reproche frente a la publicación de

los documentos de gestión contractual en general, de forma tal que no es de recibo el argumento para pretender evidenciar que no eran objeto de publicación por no ostentar esta calidad.

Respecto de la discriminación que hace el artículo 2.2.1.1.1.3.1 del Decreto 1082 de 2015 sobre los documentos del proceso, si bien la norma no realiza en detalle la descripción de todos los documentos que se generan en virtud de los procesos de contratación y las particularidades de cada modalidad de contratación, como bien lo aduce la entidad al manifestar que *"no encuentra el Instituto en cuál escenario se podrían enmarcar los tipos documentales"*, es de anotar que el ultimo ítem del artículo citado precisa que en la definición de documentos del proceso también cabe *"cualquier otro documento expedido por la Entidad Estatal durante el Proceso de Contratación"*

En este punto, el artículo ibídem, también se define lo que implica Proceso de Contratación, como: *"Conjunto de actos y actividades, y su secuencia, adelantadas por la Entidad Estatal desde la planeación hasta el vencimiento de las garantías de calidad, estabilidad y mantenimiento, o las condiciones de disposición final o recuperación ambiental de las obras o bienes o el vencimiento del plazo, lo que ocurra más tarde"*. Lo anterior permite tener claro que hacen parte del proceso de contratación todos los documentos que se generen en virtud de este, en sus diferentes etapas, precontractual, contractual y post contractual, de cualquier origen, sea legal o consensual, lo que permite evidenciar claramente que no es necesario la enumeración taxativa en la norma de todos los documentos del proceso para que haga parte de este siendo imperativo y obligatoria su publicación.

Ahora bien, es importante hacer énfasis en que el decreto 1081 de 2015 en sus artículos 2.1.1.2.1.7.y 2.1.1.2.1.8. Establece taxativamente la obligación de publicar todos los documentos que hacen parte de la gestión contractual, así como cualquier otro documento de pruebe la ejecución del contrato, prescripción que no da lugar a interpretación alguna respecto de la publicación de todos documentos en los términos establecidos en el Decreto 1082 de 2015.

Por otro lado, con relación a los informes de ejecución aludidos por la entidad que se encuentran en revisión y sin aprobación, según la documentación que hizo parte de la visita fiscal, se infiere que la entidad hace referencia a los informes de actividades del contratista, mas no respecto de los informes de supervisión del cual fue aportado un informe final, de forma tal que ni el expediente, ni en el Secop se encontró documento que evidenciara la ejecución o seguimiento del contrato, aun cuando el mismo ya cumplió su termino de ejecución, lo que ratifica la falencia en el cumplimiento de las obligaciones de publicación.

Por último, llama la atención la aseveración de la entidad en donde considera que la publicación de la oferta ganadora no resultaba relevante para el proceso *"pues no habría lugar a objeción o reproche administrativo, toda vez que los terceros interesados en el proceso no presentaron oferta que pudiera competir con la única oferta presentada"*, siendo este un documento del proceso taxativamente definido en el artículo 2.2.1.1.1. 3.1. del decreto 1082 de 2015 y en consecuencia de obligatoria publicación según lo establecido en el artículo 2.2.1.1.1.7.1 de la norma referida.

Ahora bien, resulta contradictorio el acto deliberado de la entidad al abstenerse de publicar la oferta económica en desmedro de los derechos de terceros y el acceso a la información pública como lo determina la sentencia C-711 de 2012 señalada por la misma entidad, máxime cuando el reproche u objeción sobre el acto administrativo adjudicatario es competencia exclusiva de las instancias judiciales, de ser el caso. Por último, si bien la entidad afirma y evidencia haber realizado la publicación de la oferta ganadora el día 31 de agosto de la anualidad, esto no modifica la falencia por la falta de inmediatez en el cumplimiento de la obligación legal.

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.

#### 4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE LA VISITA FISCAL

| TIPO DE HALLAZGO   | CANTIDAD | VALOR<br>(En pesos) | REFERENCIACIÓN     |
|--------------------|----------|---------------------|--------------------|
| 1. ADMINISTRATIVOS | 4        | N/A                 | 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 |
| 2. DISCIPLINARIOS  | 4        | N/A                 | 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 |
| 3. PENALES         | 0        | N/A                 | N/A                |
| 4. FISCALES        | 0        | N/A                 | N/A                |

N.A: No aplica.