



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME FINAL

ACTUACIÓN ESPECIAL DE

FISCALIZACIÓN

Código de Auditoría No.61

Fecha: diciembre de 2024





INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCION Y BIENESTAR ANIMAL - IDPYBA

“EVALUAR LOS CONTRATOS Nos. 373, 374 Y 380 DEL 2022 Y 301 DEL 2023, RELACIONADOS CON ESTERILIZACIÓN ANIMAL PARA POBLACIÓN DE ESTRATOS 1, 2 Y 3 DURANTE LA VIGENCIA 2022 Y 2023. FASES PRECONTRACTUAL, CONTRACTUAL Y POSTCONTRACTUAL”,

CÓDIGO DE AUDITORÍA No.61

Períodos auditados 2022 y 2023

PAD 2024

DIRECCIÓN SECTORIAL HÁBITAT Y AMBIENTE

Bogotá, diciembre de 2024



Julián Mauricio Ruíz Rodríguez
Contralor de Bogotá D.C.

Javier Tomás Reyes Bustamante
Contralor Auxiliar

Marvin Mejía Mayoral
Director Sectorial Hábitat y Ambiente

Fabiola Alexandra Mosquera Murcia
Subdirector de Fiscalización Ambiente

Diego Felipe Torres Cárdenas
Asesor

Carlos Arturo Duarte Cuadros
Asesor

Equipo de auditoría:

Cargo

Álvaro Vargas Fernández

Gerente 039-01

Jenny Liliana Olmos Sánchez

Profesional Universitario 2019-03

Cristhian David Rengifo Mahecha

Profesional Universitario 2019-03

Nancy Cristina Zambrano Bermúdez

Profesional Universitario 2019-01

Natalia Andrea Otálora Rodríguez

Profesional Universitario 2019-01

Bayron Esteban Esquivel

Profesional Universitario 2019-01

Sara Castro Flórez

Contratista de apoyo

Marlynella Castellanos Luengas

Contratista de apoyo

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
2. HECHOS RELEVANTES	10
3. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	10
3.1. Objetivo General.....	10
3.2. Objetivos Específicos	11
4. FUENTES DE CRITERIO.....	11
5. ALCANCE Y MUESTRA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN ...	14
6. LIMITACIONES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	16
7. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO	17
7.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL, PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL EN CUANTÍA DE \$195.620.414 POR SOBRECOSTO EN EL VALOR DEL SERVICIO DE ESTERILIZACIÓN PAGADO EN EL CONTRATO 373 DE 2022.....	20
7.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL, PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL, EN CUANTÍA DE \$ 461.140.704, POR SOBRECOSTO EN EL VALOR DEL SERVICIO DE ESTERILIZACIÓN PAGADO EN EL CONTRATO 374 DE 2022.....	34
7.3. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL, PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL EN CUANTÍA DE \$230.969.437 POR SOBRECOSTO EN EL VALOR DEL SERVICIO DE ESTERILIZACIÓN PAGADO EN EL CONTRATO 380 DE 2022.....	53
7.4 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR DEBILIDADES EN LA SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS 373 Y 380 DE 2022.	70
7.5 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL DE LOS CONTRATOS 373, 374 Y 380 DE 2022.....	83
7.6 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR EL USO INAPROPIADO DE LA ADICIÓN EN EL CONTRATO 374 DE 2022.	85
7.7 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR FALENCIAS EN LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE MERCADO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 301 DE 2023.....	92
8. CONTROL FISCAL INTERNO	99
8.1 Inexistencia o Diseño inadecuado del Control.....	100



8.2	Inefectividad de los Controles.....	100
9.	OTROS RESULTADOS	102
9.1	SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS.....	102
9.2	DENUNCIAS FISCALES	103
9.3	BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL	103
10	CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.	104



1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

Mariana Martin Leyes Bravo

Directora General

Instituto Distrital de Bienestar y Protección Animal ´ - IDPYBA.

Bogotá D.C

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, y en cumplimiento del Plan de Auditoría Distrital – PAD 2024, practicó Actuación Especial de Fiscalización a *“Evaluar los contratos No. 373, 374 y 380 del 2022 y 301 del 2023, relacionados con esterilización animal para población de estratos 1, 2 y 3 durante la vigencia 2022 y 2023. Fase precontractual, contractual y postcontractual”* al *“Instituto Distrital de Bienestar y Protección Anima – IDPYBA”* vigencias 2022 y 2023, acorde a los criterios evaluados.

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

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C, consiste en la producción de un informe que contenga conclusión y concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a *“Evaluar los contratos No. 373, 374 y 380 del 2022 y 301 del 2023, relacionados con esterilización animal para población de estratos 1, 2 y 3 durante la vigencia 2022 y 2023. Fase precontractual, contractual y postcontractual”*.

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



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

CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO

Como resultado de la actuación especial adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que el asunto o tema evaluado, cumple parcialmente frente los criterios aplicables en la administración, recaudo, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión, disposición del erario distrital. Sin embargo, se observaron falencias en los estudios previos y en la supervisión de los contratos objeto de esta auditoría que dieron origen a los hallazgos que se desglosan en el presente informe.

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

Corresponde a la Contraloría de Bogotá, conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de control fiscal interno para asegurar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal¹.

El control fiscal interno relacionado a citar el asunto, implementado en la entidad Instituto Distrital de Bienestar y Protección Animal - IDPYBA y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 85,02% valorándose como adecuado. Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 64% que lo valora como parcialmente efectivo; calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, no garantizan su protección y

¹ Numeral 6° - Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.



adecuado uso; así mismo, no permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia control fiscal interno obtuvo una calificación de 69,26% valorado con deficiencias.

PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

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

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y con el contenido previsto en la Resolución 033 de 2023, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes conforme a la normatividad y el procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá D.C.

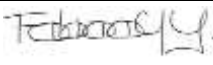
Igualmente, corresponde al sujeto de vigilancia y control fiscal realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta y presentarse en la forma,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

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

Atentamente,



MARVIN MEJIA MAYORAL
Director Sector Hábitat y Ambiente

	PROYECTÓ		APROBÓ		REVISÓ	
Firma y Fecha		10-12-2024		10-12-2024		10-12-2024
Nombre E-Mail Cargo	Álvaro Vargas Fernández alvargas@contraloriabogota.gov.co Líder Gerente – Auditoría 59 IDIGER Subdirección Fiscalización Ambiente		Fabiola Alexandra Mosquera amosquera@contraloriabogota.gov.co Subdirectora Técnica Sectorial de Hábitat y Ambiente		Marvin Mejía Mayoral mmejia@contraloriabogota.gov.co Director Sector Hábitat y Ambiente	

En cumplimiento a la política cero papeles y los objetivos ODS, componente ambiental, este documento contiene firmas escaneadas/digitalizadas, suministradas por los firmantes y son válidas para todos los efectos legales de acuerdo con lo señalado en la Ley 527 de 1999. Para confirmar y/o verificar la información contenida en este documento, puede comunicarse con los correos registrados, al pie del nombre del firmante.

2. HECHOS RELEVANTES

Esta Actuación Especial de Fiscalización se incluyó dentro del PAD 2024 debido a la alta variabilidad en los precios de las esterilizaciones para caninos y felinos, así mismo se consultó el informe de auditoría Financiera y de Gestión Cód.50, Vigencia 2022, PAD 2023, donde se señaló que: *“estos contratos se encontraban en ejecución y su terminación se daría en marzo de 2023”* por lo tanto podrían ser tomados para nuevas auditorías.

Igualmente se consultó el Share Point en la intranet de la Contraloría: <https://contraloriadebogotadc.sharepoint.com/sites/Intranetnew/SitePages/ABCControlFiscal.aspx> donde se registra la información *“Contractual para Auditorías”* relacionando los contratos No. 373, 374 y 380 de 2022 y 301 de 2023 los cuales, fueron tomados por su importancia material, cuyo objeto era adelantar *“Esterilización canina y felina para hogares de estratos 1 2 y 3 de animales abandonados y en habitabilidad de calle”*.

3. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

3.1. Objetivo General

Evaluar la Gestión Fiscal del Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal-IDPYBA, realizada sobre los contratos No. 373 del 2022 y 301 del 2023, relacionados con esterilización animal para población de estratos 1, 2 y 3 durante la vigencia 2022 y 2023, adicionalmente los contratos No. 374 y 380 de 2022 que hicieron parte del Proceso No. LP-003-2022 en las Fases precontractual, contractual y postcontractual, con el propósito de examinar si los recursos económicos, físicos, humanos y tecnológicos, entre otros, puestos a disposición del gestor fiscal, fueron utilizados de manera eficiente, eficaz, económica, con equidad, y desarrollo sostenible, como también, verificar el cumplimiento de los procedimientos, normas y manuales relacionados con el objeto de la presente Actuación Especial de Fiscalización.

3.2. Objetivos Específicos

3.2.1. Evaluar los principios de economía, eficiencia y eficacia en relación con los contratos sujeto de la auditoría.

3.2.2. Revisar el cumplimiento de los criterios formales, tales como leyes y regulaciones que apliquen al objeto contractual

3.2.3. Verificar el cumplimiento de los procesos, procedimientos y manuales establecidos por el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal-IDPYBA, en cada una de las etapas precontractuales, contractuales y post contractuales de los contratos sujetos de revisión en la presente actuación.

3.2.4. Evaluar en términos de principios de la gestión fiscal el logro de los objetivos establecidos en cada uno de los procesos contractuales a revisar.

3.2.5. Determinar el grado de cumplimiento, oportunidad en la entrega de los bienes y servicios contratados.

3.2.6. Realizar las visitas administrativas a que haya lugar a fin de cumplir con el objetivo de la auditoría.

3.2.7. Revisar que el plan de trabajo establecido para desarrollar este proceso auditor sea acorde a los procedimientos y procesos establecidos para adelantar la Actuación Especial de Fiscalización.

4. FUENTES DE CRITERIO

A continuación, se relacionan los criterios constitucionales, normativos y legales aplicables al IDPYBA y a este Órgano de Control:

Cuadro No. 01. Normatividad aplica al proceso de AEF.

Jerarquía normativa	Fuente Normativa	Aplicabilidad Directa
Norma de normas	Constitución Política de Colombia	Artículos 23, 268, 272 y sus modificaciones con el Acto Legislativo 04 de 2019.
Leyes	Ley No. 80 de 1993 <i>“Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”</i> .	Al Sujeto de control
	Ley No. 87 de 1993 <i>“Normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones”</i> .	Al Sujeto de control
	Ley No. 190 de 1995 <i>“Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”</i>	Al Sujeto de control
	Ley No. 610 de 2000 <i>“Trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías y sus Modificaciones con el Decreto Ley 403 de 2020”</i>	Al Sujeto de control
	Ley No. 599 de 2000 <i>“Por la cual se expide el Código Penal.”</i>	Al Sujeto de control
	Ley No. 1150 de 2007 <i>“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos”</i>	Al Sujeto de control
	Ley No. 1474 de 2011 <i>“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”</i> .	Al Sujeto de control
	Ley 1712 de 2014 <i>“Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”</i>	Al Sujeto de control

Jerarquía normativa	Fuente Normativa	Aplicabilidad Directa
	Ley No. 1755 de 2015 <i>“Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”</i>	Al Sujeto de control
Decreto	Decreto ley 1421 de 1993 <i>“Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”</i>	Al Sujeto de control
	Decreto 103 de 2015 <i>“Reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones”</i>	Al Sujeto de control
	Decreto 1510 de 2013 (Compilado en el Decreto 1082 de 2015) Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.	Al Sujeto de control
	Decreto 546 de 2016 <i>“Por medio del cual se crea el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal – IDPYBA”</i>	Al Sujeto de control
	Decreto 538 de 2021 <i>“Por medio del cual se establecen los lineamientos del Programa de Esterilización de Gatos y Perros en el Distrito Capital, en cumplimiento del Acuerdo Distrital 775 de 2020”</i>	Al Sujeto de control
Acuerdos y Otras disposiciones normativas	Acuerdo 658 de 2016 <i>“Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones”</i>	Al Sujeto de control
	Acuerdo 664 de 2017 <i>“Por el cual se modifica parcialmente el Acuerdo 658 del 21 de diciembre de 2016 “por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría de Bogotá, D.C., se modifica su estructura orgánica e interna, se fijan funciones de sus dependencias, se modifica la planta de personal, y se dictan otras disposiciones”</i>	La Contraloría

Jerarquía normativa	Fuente Normativa	Aplicabilidad Directa
	Acuerdo 775 de 2020 “Por el cual se establecen los lineamientos del Programa de Esterilización de Gatos y Perros en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”	Al Sujeto de control
	Procedimiento para adelantar Actuación Especial de Fiscalización versión 14.0 adopta mediante Resolución Reglamentaria No.16 del 10 de mayo de 2023.	Al Sujeto de control
	Resolución Reglamentaria 011 de 2014, Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales – GAT versión 3.0 de 2022	Al Sujeto de control
	Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales – GAT versión 3.0 de 2022.	Al Sujeto de control
	Marco de pronunciamientos profesionales de INTOSAI-IFPP 2019/2020, así como las demás normas que las modifiquen o complementen y que le sean aplicables.	Al Sujeto de control

Fuente: GAT y Procedimientos de auditoría AEF. Elaborado por el equipo auditor.

5. ALCANCE Y MUESTRA DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

La presente auditoría tiene como alcance evaluar los contratos Nos. 373, 374 y 380 de 2022 y 301 de 2023 en sus fases precontractual, contractual y postcontractual, con el fin de establecer presuntos actos de corrupción, sobre costos y de la misma forma validar la gestión fiscal con el fin de concluir si se cumplieron o no los principios de economía, eficiencia y eficacia y si los mismos llevaron a cabo el objetivo del proyecto de inversión 7551: “*Servicio para la atención de animales en condición de vulnerabilidad a través de los programas del IDPYBA en Bogotá*”

La evaluación de los mencionados contratos se realizó de manera selectiva mediante la aplicación de Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, el examen de las operaciones financieras, administrativas y económicas.

La muestra establecida para esta auditoría fue de: \$8.507.341.875, valor representado por los siguientes contratos incluida sus adiciones:

Cuadro No. 02. Muestra contractual para evaluar

No. Contrato	No. Proyecto inversión	Tipología de Contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Justificación para la selección
373 de 2022	7551	Otros servicios	<i>“Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1 2 y 3 animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital 4 zona sur occidente”</i>	\$1.526.250.000	Precontractual , Contractual y Postcontractual	PAD
374 de 2022	7551	Otros servicios	<i>“Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1 2 y 3 animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital distrito lote 1 zona norte y lote 3 zona centro oriente”</i>	\$3.052.500.000	Precontractual , Contractual y Postcontractual	PAD
380 de 2022	7551	Otros servicios	<i>“Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1 2 y 3 animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital lote 2 zona sur”</i>	\$1.526.250.000	Precontractual , Contractual y Postcontractual	PAD

No. Contrato	No. Proyecto inversión	Tipología de Contrato	Objeto	Valor en pesos	Alcance	Justificación para la selección
301 de 2023	7551	Otros servicios	<i>“Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1, 2 y 3, animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital”</i>	\$2.402.341.875	Precontractual , Contractual y Postcontractual	PAD

Fuente: PAD 2024, SIVICOF. SECOP II

6. LIMITACIONES DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

En el desarrollo de la labor realizada se presentó una limitación que afectó el alcance de la actuación especial de fiscalización, la cual consistió en que algunos de los CDs que hacían parte de los expedientes contractuales suministrados por el Sujeto de Control para la revisión, se encontraban vacíos, por lo que fue necesario requerir nuevamente la información a la entidad, lo que generó retrasos en los tiempos de ejecución del ejercicio auditor, no obstante la Contraloría de Bogotá D.C. se reserva el derecho de revisar el tema y pronunciarse al respecto con relación a los hechos que pudieron ocurrir.

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

Las observaciones generadas en el proceso auditor fueron el resultado del análisis de las evidencias obtenidas y aplicación de procedimientos de auditoría, con independencia y juicio profesional, así mismo, de la evaluación de los riesgos determinados en las pruebas de recorrido.

A continuación, se relacionan dichos resultados:

El Instituto Distrital De Protección y Bienestar Animal – IDPYBA, en cumplimiento de su misionalidad y de dar alcance a una de sus metas sectoriales, la cual tenía como objetivo realizar en el cuatrienio (2020-2024) la esterilización de 356.000 animales, para la vigencia fiscal 2022 adelantó el proceso de Licitación Pública LP 003-2022, con el fin de ofrecer esterilizaciones gratuitas para caninos y felinos en las veinte (20) localidades del Distrito Capital.

Con los anteriores precedentes, el IDPYBA, en el mes de marzo de 2022 y en concordancia con lo establecido en el Artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, el Decreto Ley 019 de 2012, la Ley 1882 de 2018 y la Ley 2069 de 2020, elaboró los Estudios Previos en sus componentes jurídico, técnico, financiero y económico de la licitación Pública LP 003 DE 2022, con objeto: *“CONTRATAR EL SERVICIO DE ESTERILIZACIÓN CANINA Y FELINA PARA HOGARES DE ESTRATOS 1, 2 Y 3, ANIMALES ABANDONADOS Y EN HABITABILIDAD DE CALLE EN EL DISTRITO CAPITAL”*

De la precitada licitación se desprendieron tres contratos así:

- No. 373 de 2022 a cargo de la CLINICA VETRINARIA VISION DE COLOMBIA S.A.S por un valor total incluidas adiciones de \$1.526.250.000. con alcance al Objeto LOTE 4 ZONA SUR OCCIDENTE.

- No. 374 de 2022 a cargo de la FUNDACION ECODES por un valor total incluidas adiciones de \$3.052.500.000 con alcance al Objeto: LOTE 1 ZONA NORTE y LOTE 3 ZONA CENTRO ORIENTE
- No. 380 de 2022 a cargo del CONSORCIO ESTERILIZACIONES BOGOTÁ 2022 por un valor total incluidas las adiciones de \$1.526.250.000 con alcance al Objeto LOTE 2 ZONA SUR

Ahora bien, en la revisión efectuada por esta Contraloría, con especial detalle en las variables que fueron utilizadas por el IDPYBA en la etapa precontractual para calcular el presupuesto y el valor unitario del servicio de esterilización, se logró evidenciar la inobservancia de principios esenciales en la contratación pública como la transparencia y la economía.

Llama notablemente la atención la metodología utilizada por la entidad para efectuar el estudio de precios del sector, el cual se encuentra descrito en el numeral 6.13 del Estudio Previo de la siguiente manera:

“1. El Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, con el fin de establecer el estudio de precios del sector en referencia en el marco del objeto contractual del presente proceso de contratación, realizó el envío de solicitudes de cotización a diferentes proveedores enfocados en la comercialización de los bienes requeridos y que a su vez cuentan con la trayectoria en el sector, así mismo, disponen de la infraestructura necesaria para el desarrollo de sus obligaciones contractuales.

Se construyó el formato de cotización y se remitió vía correo electrónico a las empresas y posibles proveedores.

2. Se identificaron las necesidades y sus características con el fin de obtener los valores a través de mínimo tres (3) cotizaciones.

Las empresas que remitieron las cotizaciones respectivas fueron las siguientes: IMPECOS SAS, CRECE SAS y FUNDACION ECODES.

3. Con los valores obtenidos, se halló el promedio por cada ítem cotizado utilizando los valores unitarios registrados en las cotizaciones allegadas”

De lo anterior es importante destacar que la entidad detalla que **solo recibió tres (3) cotizaciones**, las cuales corresponden a empresas a las que constantemente se les adjudican contratos, ya sea de forma directa y/o en consorcios y uniones temporales, y quienes para el presente proceso sujeto de evaluación presentaron cotizaciones muy similares, manteniendo un rango de diferencia entre (2.380 pesos y 4.760 pesos), como se evidencia en la siguiente imagen:

Cuadro No. 03. Cotizaciones base para el cálculo del precio - Proceso LP 003-2022.

Cifras en pesos

Necesidad: “Esterilización hembras caninas y felinas (ovario histerectomía lateral derecha) y machos caninos y felinos (orquiectomía) Incluye todo lo necesario y requerido para realizar el procedimiento talento humano, infraestructura e insumos)”		
COTIZACIÓN No. 1 IMPECOS S.A.S	COTIZACIÓN No. 2 CRECE S.A.S	COTIZACIÓN No. 3 FUNDACIÓN ECODES
VALOR INCLUIDO IVA	VALOR INCLUIDO IVA	VALOR INCLUIDO IVA
\$135.600	\$133.280	\$130.900

Fuente: SECOP II, Licitación pública LP-003 de 2022. Elaboro: equipo auditor.

Aún resulta más extraño, que la diferencia entre los valores cotizados entre IMPECOS S.AS. Y CRECE S.A.S y las cotizaciones presentadas por CRECE S.A.S y la **FUNDACIÓN ECODES**, correspondan exactamente al mismo valor 2.380 pesos, lo cual evidencia una posible configuración de conductas inapropiadas en la contratación pública como lo es la colusión, tipificada en la Ley 1474 de 2011 en el artículo 27 y en el Decreto 2153 de 1992 en su artículo 47 numeral No. 9.

La colusión se considera una práctica definida como: “(...) acuerdos entre dos o más oferentes actuales o potenciales que directa o indirectamente tienen como

propósito eliminar o restringir la competencia en el mercado”, entre otras, como acuerdos entre los proponentes para no competir, y de esta forma distribuirse adjudicaciones de contratos de forma sucesiva, fijando los precios y en algunas ocasiones consensuada con la misma entidad, como al parecer es el presente caso, incurriendo en una práctica lesiva para la Institución, dando origen a posibles detrimentos patrimoniales, debido al incremento sucesivo y sistemático del valor correspondiente al proceso de esterilización de animales en la ciudad de Bogotá, lo cual al parecer se ha convertido en una práctica ejecutada de forma constante, que conlleva a una gestión fiscal antieconómica de forma repetitiva, causando un daño fiscal a la entidad, cuando los mismos adjudicatarios de los contratos con similitud de objeto, son los únicos que al parecer presentan cotizaciones que son las que finalmente establecen los precios a pagar por cada servicio de esterilización, fijando un precio cada vez más alto, sin que el IDPYBA considere efectuar un análisis profundo en el sector que le sea favorable a la entidad, transgrediendo los principios de transparencia y economía, ya que de presentarse una posible colusión, está puede influir directamente en el valor establecido en los estudios previos por procedimiento de esterilización fijado en el proceso LP 003-2022.

Con las anteriores consideraciones y del análisis realizado se encontró lo siguiente:

7.1. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL, PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL EN CUANTÍA DE \$195.620.414 POR SOBRECOSTO EN EL VALOR DEL SERVICIO DE ESTERILIZACIÓN PAGADO EN EL CONTRATO 373 DE 2022.

El contrato No. 373 de 2022 fue ejecutado en la zona suroccidente que comprendía las localidades de: Bosa, Kennedy, Puente Aranda y Fontibón. con un mínimo de dos (2) Unidades Móviles Quirúrgicas y un (1) Punto Fijo (clínica veterinaria) ubicado en cualquiera de estas localidades para prestar los servicios contratados.

Ahora bien, para el análisis se tomó como referencia el valor pagado por el Sujeto de Control en esta misma zona, en la vigencia inmediatamente anterior encontrado lo siguiente:

Cuadro No. 04. Valor pagado por esterilización Zona Lote 2 Zona Sur y Lote 4 Zona Sur Occidente Contrato 392-2021, en la LP 004 de 2021

Cifras en pesos

Objeto: “Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1 2 y 3 animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital lote 2 zona sur y lote 4 zona sur occidente”		
No Contrato	Valor Inicial	Valor del servicio de esterilización sin Microchip pagado por el IDPYBA
392-2021 CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2021	\$ 1.352.662.540	\$ 96.985 con IVA
		Valor del servicio de esterilización con Microchip pagado por el IDPYBA entre 2021 y el 2022
		\$ 108.885 con IVA

Fuente: SECOP II. Elaboro: Equipo auditor

El valor pagado y relacionado en la tabla anterior, esta constatado en cada una de las facturas presentadas por EL CONSORCIO ESTERILIZACION 2021 en el marco de la ejecución del Contrato No 392-2021, conformado por IMPECOS S.A.S y el HOSPITAL VETERINARIO DE SUBA, el cual tuvo fecha de inicio del 10 de diciembre de 2021 y fecha de terminación el 09 de agosto de 2022.

Imagen No. 01. Factura electrónica de venta No. FVE-9.

**Espacio para
Logo Corporativo**

CONSORCIO ESTERILIZACIONES
2021
NIT 901.546.362-3
CALLE 18 No 6 47 OFICINA 302
Tel: 3105169154
Bogotá - Colombia
secretariageneralimpecos@gmail.com



Factura electrónica de venta
No. FVE-9

Señores	INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCION Y BIENESTAR ANIMAL-IDPYBA		
NIT	901.097.324-6	Teléfono	(031) 6477117
Dirección	K 10 26 51	Ciudad	Bogotá - Colombia

Fecha y hora Factura	
Generación	13/06/2022, 10:59
Expedición	13/06/2022, 11:00
Vencimiento	13/06/2022

Ítem	Descripción	Cantidad	Vr. Total
1	ESTERILIZACIONES SUR SIN MICROCHIP	69,00	6,774,075.00
2	ESTERILIZACIONES SUR CON MICROCHIP	775.00	85,308,125.00
3	IMPLANTACIÓN MICROCHIP	1.00	11,900.00
4	ESTERILIZACIONES SUR OCCIDENTE SIN MICROCHIP	14.00	1,357,790.00
5	ESTERILIZACIONES SUR OCCIDENTE CON MICROCHIP	902.00	98,214,270.00

Fuente: SECOP II

Sin embargo, en ese proceso licitatorio en su momento, se aplicó la fórmula “*MEDIA*” obtenida de la siguiente manera:

Imagen No. 02. Estudios de mercado, Licitación pública 004 de 2021.

5. Para la determinación del precio de referencia, se toman los siguientes valores:

HISTORICO	UNIVERSO ANIMAL	IMPECOS SAS	FDL USAQUEN	FDL BOSA
\$ 71.713	\$ 105.900	\$ 115.000	\$ 103.530	\$ 105.640

Los valores remitidos por TEAM ZOE y CRECE no son tenidos en cuenta en el proceso, en ocasión a que los mismos se encuentran fuera de la media de los precios del mercado.

Fuente: Tomado de Estudios de mercado, licitación 004 de 2021.

En esta misma línea y a fin de evidenciar posibles sobrecostos por cada una de las esterilizaciones realizadas en el marco de la ejecución del Contrato objeto de esta auditoría, a continuación, se relacionan los valores pagados:

Cuadro No. 05. Datos información Contrato 373 de 2022. LP 003 del 2022

Cifras en pesos

Objeto: “Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1, 2 y 3, animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital, lote 4 zona sur occidente”				
No Contrato	Valor Inicial del contrato	Valor del servicio de esterilización pagado por el IDPYBA	No de esterilizaciones pagadas	Valor total pagado
373 de 2022	\$ 1.017.500.000	\$130.215	11.720	\$ 1.526.119.800

Fuente: Expediente contractual CTO 373 de 2022. Elaboro: equipo auditor.

En la anterior tabla se relaciona el valor unitario, el número de esterilizaciones y el valor total pagado al contratista en desarrollo de este contrato.

Ahora, con el fin de determinar el incremento porcentual en el valor de las esterilizaciones entre las vigencias 2021 a 2022, se efectuó el siguiente cálculo del servicio en la Zona sur occidente:

$$\text{Porcentaje aumento} = \left(\frac{130.215 - 100.357}{100.357} \right) \times 100$$

$$\text{Porcentaje aumento} = \frac{29,75}{100.357} \times 100$$

$$\text{Porcentaje aumento} = 29,75\%$$

El detalle de la fórmula arriba presentada corresponde a:

*\$130.215 valor cobrado para la vigencia 2022.

*\$100.215 el valor promedio informado en la imagen No.02 resultado de la fórmula media allí indicada.

Como resultado de lo anterior, se pudo establecer un incremento porcentual en el valor unitario de cada esterilización entre el año 2021 y 2022 del 29,75%.

Si bien es cierto que, se trata del cambio de una vigencia a otra, se puede considerar el incremento correspondiente al IPC para el año 2022, el cual fue del 13,12%

En el siguiente cuadro se detalla el valor de los sobrecostos que se generaron en el pago de las esterilizaciones en el desarrollo de este contrato.

Cuadro No. 06. Variables sobrepago por esterilización Contrato 373-2022

Cifras en pesos

Variables CTO 373-2022	Zona Suroccidente
Aumento	29,75%
Menos el IPC de la vigencia 2022	13,12%
%Sobrecosto	16,63%
Valor pago por esterilización	\$130.215
No de esterilizaciones pagadas	\$11.720
Valor total pagado	\$1.526.119.800
Valor que se debió haber pagado por esterilización	\$113.524
Valor considerado como sobrecosto en cada esterilización	\$16.691
Valor Total que se considera se debió haber pagado	\$1.330.726.434

Valor Total considerado como sobreprecio pagado Contrato 373-2022	\$195.620.414
---	----------------------

Fuente: Expediente contractual y Licitaciones Públicas. Elaboro: equipo auditor

Para este Órgano de Control, es evidente que la diferencia injustificada en los valores de esterilización pagados por el IDPYBA, entre los contratos 392-2021 y 373-2022, generó un incremento en el servicio que no guarda relación con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), ni con ningún otro elemento que justifique la diferencia entre un valor y el otro de \$29.858.

Lo anterior, si consideramos que en el Anexo Técnico que hace parte de los estudios previos para la adjudicación del contrato No.373 de 2022, no presentó ninguna variación o ítem nuevo que pudiera inferir un incremento tan alto entre un contrato y otro.

Así las cosas, se pudo establecer un sobrecosto por valor de \$16.692 por cada esterilización y equivalente al 16,63% para un total de \$ 195.620.414 por los 11.720 procedimientos pagados.

La corte se ha expresado en varias ocasiones frente a la responsabilidad que le atañe a los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de los recursos o bienes públicos:

“(…) Sentencia C-037 de 2003: “La Corte llama la atención además sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber, el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, implica la protección de esos recursos.”

Ahora bien, aunado a lo anterior, a la entidad le correspondía, a través de sus funcionarios, conforme a las reglas del manejo de bienes ajenos. haber velado por el

patrimonio público del Distrito Capital, responsabilidad que le atañe a todo servidor en concordancia de lo demandado por la Ley 1952 de 2019, en especial lo conferido en su artículo 27.

Cabe recordar que la contratación pública está sometida a la imperativa regla de la “*conmutabilidad objetiva*”, la cual tiene una relación directa con el precio y conforme a lo cual, el IDPYBA no debió pagar “ni más, ni menos de lo que verdaderamente valía la ejecución del objeto contractual” (Sentencia de 13 de febrero de 2015, R.25000-23-26-000-2002-02240-01 (29.473), Consejo de Estado, Sección Tercera.

Así la cosas la entidad desde la estructuración de la licitación pública LP-003-2022 debió tener la certeza respecto del valor del servicio de esterilización, más aún cuando tenía en ejecución un contrato con la misma obligación contractual.

El pacto y pago de un precio sobredimensionado frente a los precios reales del mercado, no solo constituye en los términos de la jurisprudencia administrativa, “*la vulneración de normas imperativas y de orden público*”, sino una fuente de enriquecimiento indebido a costa del patrimonio público, en tal sentido, la Sección Tercera en Sentencia del 27 de abril de 2011, Rad 25000232600019970392401 ha enfatizado que:

“ (...) Como es conocido la contratación es fuente y principal instrumento de ejecución de gasto público y, por ende, medio para asegurar la satisfacción o logro de los fines y cometidos del Estado, razón por la cual se debe evitar que sea usada para obtener un lucro indebido por parte de los particulares a través de la figura de los sobrepregios o sobrecostos en el precio del contrato sin justificación alguna, de manera que se logre el máximo de transparencia, probidad y eficiencia en el manejo de los limitados recursos con que cuentan las entidades para la adquisición de los bienes, obras y servicios (...).”

Precio de mercado, como se anotó, es el valor usual o común asignado a un bien o a un servicio por el comercio del lugar donde se va a ejecutar el contrato. Por esto, con el fin de detectar mayores valores reprochables y pactados al momento de celebrar el contrato se debe acudir primeramente a una comparación con aquel precio que arroje el mercado y en caso de que lo supere verificar las razones que justifican o explican en forma sensata y razonada esa circunstancia, teniendo en cuenta todas las variables que en él inciden por ejemplo, el nivel de servicio que se ofrece por parte del distribuidor, infraestructura que se tenga, bonificaciones por volumen de compra, manejo de impuestos, periodos de pagos, entre otros, variables que en términos de comparación se deben de tener en cuenta bajo criterios idénticos entre los oferentes.

(...) Así pues, el sobrecosto o sobreprecio resulta censurable porque no tiene justificación frente a la realidad del mercado y los análisis de las variables que inciden en los costos de los bienes, servicios y obras requeridos por la administración y que de concretarse en una adjudicación o contrato se opone a lo previsto en la Ley 80 de 1993 y por ende, a los fines perseguidos con la contratación pública (art. 3° ibid.), dado que representa adquirirlos o pagarlos a precios significativamente superiores a los ofrecidos por otros agentes o distribuidores del mercado, lo cual genera una lesión patrimonial a la entidad, derivada de una gestión contractual irregular que evidencia una omisión en la etapa precontractual, especialmente, en materia de los estudios económicos de la futura contratación.

Por consiguiente, si se supera en forma exagerada y sin justificación alguna atendible el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no solo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva (L. 80/93, art. 29), por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnera el patrimonio público, y por esa vía, los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación pública (arts. 24, 25 y 26 ejusdem). Con todo, se precisa que los sobrecostos que se reprochan, están

*circunscritos a aquellos **que se ofertan y se aceptan en los procesos de selección y luego se pactan como precio al inicio o al nacimiento del contrato y que se presentan como la diferencia injustificada, inusitada y desproporcionada, entre el umbral del precio que fija el mercado y el precio fijado en la propuesta recibida por la entidad estatal y luego convenido en el contrato;** por tanto, no se refiere a eventos tales como los mayores gastos e inversiones que por diferentes causas podría soportar un contratista en la ejecución del objeto contractual, y que no fueron previstos ni reconocidos por la entidad estatal, cuya licitud, reconocimiento o resarcimiento se deben analizar de acuerdo con las circunstancias en que hayan acaecido, según el régimen de responsabilidad y bajo el principio del equilibrio económico del contrato”.*

Los sobrecostos posiblemente fueron consentidos por la entidad en el desarrollo de la actividad precontractual de la Licitación Pública LP-003-2022, cuando se elaboraron los estudios de mercado y/o estimación de precios erróneos, sin soportes objetivos, alejados de la realidad del mercado que, por tanto, condujeron a pactar y pagar un valor del precio contractual sobredimensionado frente al precio real, incluidas todas las variables que objetivamente podían incidir en la determinación del costo del servicio de esterilización, bajo unas mismas condiciones de tiempo, modo y lugar.

Todo esto contribuyó al detrimento al patrimonio público debidamente probado y que se consolidó con el pago efectivamente erogado, de un precio por esterilización que, sin justificación alguna, resultó superior a los precios reales establecidos para el servicio.

Este detrimento se causa por el injustificado traslado, del patrimonio público al patrimonio privado, de un valor superior al debido, desconociendo la profundidad del artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, donde se establece que es deber de las Entidades Estatales, durante la etapa de planeación, efectuar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la

perspectiva entre otras, financiera, y que la misma debe dejar constancia de este análisis.

Así mismo, el Artículo. 25 de la Ley 80 de 1993 exhorta a las entidades a guardar el principio de Economía, y en virtud de este principio llama a:

“(...) 7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso”.

Por su parte el artículo 26 de la ya citada norma, establece el principio de responsabilidad y en virtud del cual señala:

“(...) 3. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios que fueren necesarios”

Es así y como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica e ineficiente, por cuanto el IDPYBA incumplió con el deber de realizar la preceptiva comparación de las ofertas presentadas con el debido análisis de las verdaderas condiciones en el mercado del valor de las esterilizaciones, se causa un daño fiscal, el cual puede a su vez configurarse en un posible delito, siendo así, que la desatención en los procedimientos por parte del Sujeto de Control relacionados con la administración adecuada de los recursos públicos a su cargo, se pudieran considerar como una conducta que afecto lesivamente los recursos de la entidad, implicando así, que el contratista, se viera beneficiado por el sobrecosto.

A su vez, se vislumbra en este actuar, una falta a la moralidad pública, entendida esta como un principio de la función administrativa y un derecho colectivo que comprende la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general y la

negación a la corrupción. En ese orden de ideas, se vio afectado el IDPYBA con las acciones efectuadas por quienes tenían la responsabilidad de impartir acciones dentro de los parámetros éticos y sociales, incurriendo en una posible falta de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del Artículo 62 de la Ley 1952 de 2019.

Cabe resaltar, que el Artículo 410A del Código Penal dispone que, quién en un proceso contractual estatal de convocatoria pública (licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso de méritos) se concerté con otro con el fin de alterar, ilícitamente, el procedimiento de selección incurrirá en este delito. El verbo rector del tipo “concertarse con otro” exige que exista pluralidad de voluntades.

A su vez, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá (2020) ha señalado que este delito se configura cuando dos o más competidores, en una contienda para la asignación de un contrato estatal, se ponen de acuerdo para ofertar bienes o servicios que alteran las probabilidades, en contra de los principios que rigen los procedimientos de selección.

En este sentido, la entidad en una aparente permisividad permitió que se incrementara el precio del servicio de esterilización de forma negativa, desconociendo los principios de transparencia y economía, ocasionando así un daño fiscal en cuantía de \$195.620.414, valor representado en un sobrecosto por el pago de las 11.720 esterilizaciones las cuales fueron ejecutadas en desarrollo del contrato No.373 de 2022, conducta fiscal tipificada en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 dando origen a una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.

A su vez, se establece una presunta incidencia disciplinaria al existir el incumplimiento de la Ley 1952 de 2019, transgresión que deberá ser determinadas por el Órgano de Control competente, y una presunta incidencia penal por la posible trasgresión del artículo 410-A del Código Penal.

El sobrecosto se generó cuando se materializó el pago con recursos del IDPYBA al contratista la Clínica Visión Colombia, que excede sin justificación alguna el valor de los precios reales del mercado para la fecha en desarrollo del contrato en estudio.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida con radicado No. 2024BAEE0013774 por el IDPYBA el 05 de diciembre de 2024, se considera que los argumentos planteados no desvirtúan la observación, toda vez que el sujeto de control manifiesta que para el proceso correspondiente al Contrato No. 373 de 2022 no existieron acuerdos restrictivos de la competencia ni una indebida fijación directa o indirecta de precios.

La entidad asegura que solicitó cotizaciones a catorce (14) empresas, de las cuales solo cuatro **(4)** respondieron de manera libre y espontánea, y que dichas cotizaciones fueron tomadas como base para el cálculo del precio del servicio de esterilización.

Sin embargo, el análisis del expediente evidencia inconsistencias significativas, ya que únicamente se presentaron tres (3) cotizaciones por parte de IMPECOS S.A.S., FUNDACIÓN ECODES y CRECE S.A.S, y los valores presentados reflejan diferencias mínimas que no evidencian una verdadera competitividad en el mercado.

Además, el IDPYBA presenta como soporte del análisis de mercado información de procesos adelantados por las Alcaldías Locales (Usaquén, Fontibón, Teusaquillo y Tunjuelito), destacando que los valores cotizados en dichos procesos son similares a los del Contrato 373 de 2022.

No obstante, en el proceso FDLUSA-SAMC-001-2022 (Usaquén), IMPECOS S.A.S. cotizó \$113.050 por procedimiento, un valor inferior al presentado para el

Contrato 373 de 2022, que fue de \$130.215, representando una diferencia de \$17.165. por procedimiento.

Asimismo, en el proceso FDLT-LP-013-2022 (Teusaquillo), las mismas tres (3) empresas presentaron cotizaciones con valores muy similares, lo que refuerza la sospecha de una posible colusión para controlar la media aritmética utilizada en el cálculo del precio base del Contrato 373 de 2022.

Este análisis evidencia deficiencias en la etapa precontractual, ya que el IDPYBA no efectuó un estudio riguroso del mercado como lo exige el Artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, dicho Artículo señala que las entidades estatales tienen la obligación de realizar un análisis exhaustivo y documentado de las condiciones del mercado, así como de los aspectos legales, financieros, técnicos, organizacionales y de riesgo relacionados con el objeto del proceso de contratación.

Estos estudios deben estar debidamente consignados en los documentos del proceso, garantizando que la contratación se lleve a cabo conforme a los principios de transparencia, economía y responsabilidad. La finalidad de esta disposición es prevenir irregularidades, sobrecostos y cualquier afectación al patrimonio público, asegurando que las decisiones tomadas durante la planeación contractual respondan al interés general y a una evaluación rigurosa de las condiciones del mercado. Esto se tradujo en un costo unitario de \$130.215, que supera el promedio de mercado identificado en procesos similares (\$113.050), generando un sobrecosto unitario de \$17.165 y un detrimento patrimonial total de \$195.620.414 para los 11.720 procedimientos realizados.

Esta observación refleja una gestión fiscal ineficaz e ineficiente que vulnera los principios de economía y transparencia establecidos en los artículos 23 y 25 de la Ley 80 de 1993, y podría configurar una presunta colusión entre las empresas participantes, lo que amerita una posible apertura de investigaciones disciplinarias y penales para

determinar las responsabilidades correspondientes y prevenir la recurrencia de situaciones similares.

Ante el señalamiento del sujeto de control:(...) Aunado a lo anterior, resulta necesario que se tenga en cuenta que la demanda en materia de servicios veterinarios en general y especialmente los servicios masivos tuvo un incremento mayúsculo durante el periodo postpandemia en el sentido de mayor demanda por parte de los consumidores; aún más si se tiene en cuenta la implementación y ejecución de los presupuestos participativos de los Fondos de Desarrollo Local.

Ante lo anterior, cabe señalar que, aunque estos factores pueden haber generado una mayor presión sobre la oferta de servicios, no justifican plenamente la falta de un análisis adecuado del mercado ni la existencia de sobrecostos en el proceso contractual. Si bien es cierto que el aumento en la demanda pudo haber influido en los precios, esto no exime a la entidad de su obligación de realizar una planeación rigurosa y de asegurarse de que las cotizaciones presentadas por las empresas reflejen de manera realista las condiciones del mercado.

Además, la implementación de los presupuestos participativos no debería haber sido un obstáculo para garantizar la transparencia y economía en la contratación, ya que el uso de recursos públicos demanda una administración responsable y eficiente, independientemente de las condiciones externas. Por tanto, el incremento en la demanda y los presupuestos participativos no explican por sí solos el sobrecosto unitario detectado ni el detrimento patrimonial evidenciado, lo que subraya la necesidad de profundizar en las investigaciones sobre las posibles irregularidades en el proceso.

En consecuencia, los argumentos presentados por la entidad no abordan de manera efectiva la observación planteada, por dicho motivo es plenamente válida y se constituye como un hallazgo con incidencia fiscal, y presunta incidencia disciplinaria y penal que deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

7.2. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL, PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL, EN CUANTÍA DE \$ 461.140.704, POR SOBRECOSTO EN EL VALOR DEL SERVICIO DE ESTERILIZACIÓN PAGADO EN EL CONTRATO 374 DE 2022.

El contrato No. 374 de 2022 fue ejecutado en:

Zona Norte: “Atención de las localidades de: Usaquén, Suba, Engativá, Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo, como mínimo dos (2) Unidades Móviles Quirúrgicas y un (1) Punto Fijo (clínica veterinaria) ubicado en cualquiera de las localidades que componen la zona.”

Zona Centro Oriente: “Atención de las localidades de: Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Antonio Nariño, La Candelaria, Los Mártires y Santa Fé, como mínimo dos (2) Unidades Móviles Quirúrgicas y un (1) Punto Fijo (clínica veterinaria) ubicado en cualquiera de las localidades que componen la zona.”

Revisado los antecedentes encontramos que a este mismo contratista FUNDACIÓN ECODES se le han adjudicado dos (2) contratos de forma sucesiva e ininterrumpida donde gran parte de los pagos efectuados se realizan en la misma vigencia 2022.

Ahora, bien en referencia al valor pagado por el Sujeto de Control para las mismas zonas y contratista, donde se relacionan los precios, se evidencia que estos fueron artificialmente ajustados y que no guardan relación proporcional de incremento entre un contrato y otro, lo cual se puede observar en el siguiente cuadro, donde se relaciona el valor pagado:

Cuadro No. 07. Valor pagado por esterilización Zona Norte Contrato 389-2021.

Cifras en pesos

Objeto: "Contratar el servicio de esterilización canina y Felina para hogares de estratos 1, 2 y 3, animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital - lote no. 1 zona norte"			
No. Contrato	Valor Inicial	Valor final del Contrato	Valor del servicio de esterilización sin Microchip (Zona Norte) pagado por el IDPYBA (Entre el 2/12/2021 y el 1/08/2022)
389-2021 FUNDACIÓN ECODES	\$ 676.331.269	\$ 1.014.496.903	\$ 98.770

Fuente: Secop II. Elabore: equipo auditor.

El valor cancelado y relacionado en la tabla anterior, puede ser constatado en cada una de las facturas presentadas por la Fundación ECODES en el marco de la ejecución del Contrato No. 389-2021, el cual tuvo fecha de suscripción el día 1 de diciembre de 2021, con fecha de inicio del 2 de diciembre de 2021 y fecha de terminación el 01 de agosto de 2022.

Imagen No. 03. Factura Contrato 389-2021.



Factura Electrónica De Venta No
FUEC No. 135

Documento Oficial de Autorización de Numeración Facturación Electrónica No. 16764018221438 que habilita desde FUEC 101 hasta FUEC 200. Vence 2023-04-27

Impuesto Sobre las Ventas IVA - No somos Agentes de Retención de IVA
No somos Grandes Contribuyentes
Actividad Económica ICA 9430 9.66 X 1000

FUNDACION ECODES
NIT 900359095 6

CLIENTE INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCION Y BIENESTAR A
NIT 001097324 6

DIRECCIÓN Cra 10 No 26 51 **CIUDAD** Bogotá D.C. **TELÉFONO** 6477117

FECHA FACTURA 13/06/2022 **FECHA VENCIMIENTO** 13/07/2022

VENDEDOR EIDY CAROLINA CRISTANCHO MARQUE **FORMA DE PAGO** Crédito

Item	Código	Descripción	Cantidad	U Medida	Valor Unitario	IVA	Valor IVA	Total
1	41359502	OTROS SERVICIOS 19 % ESTERILIZACIONES SIN MICROCHIP	17	Und	83.000	19%	15.770	1.411.000

POR CONCEPTO DE
FACTURA DE VENTA

Fuente: SECOP II

En esta misma línea, y a fin de evidenciar el sobreprecio pagado por cada una de las esterilizaciones realizadas en el marco de la ejecución del Contrato No. 374 de 2022, se relaciona a continuación los valores pagados:

Cuadro No. 08 Valor pagado por esterilización Contrato 389-2021.

Cifras en pesos

Objeto: “Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1, 2 y 3, animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital - lote 1 zona norte y lote 3 zona centro oriente”					
No. Contrato	Valor Inicial	Valor final del Contrato	Valor del servicio de esterilización sin Microchip pagado por el IDPYBA (Entre el 16/08/2022 y el 12/05/2023)	No. de esterilizaciones pagadas (1) Zona Norte (2) Zona Centro Oriente	Valor total pagado
374-2022	\$	\$	\$ 131.138	11.639	\$ 1.526.315.182
FUNDACIÓN EDOCES	2.510.525.000	3.052.500.000	\$ 132.090	11.553	\$ 1.526.035.770
TOTALES				23.192	\$ 3.052.350.952

Fuente: Contrato 389 de 2021. Elabore: equipo auditor.

En la anterior tabla se relacionan los valores que fueron cancelados por cada una de las esterilizaciones efectuadas por la FUNDACIÓN ECODES en las zonas que le fueron asignadas; Zona Norte \$131.138 y Zona Centro Oriente \$132.090.

En total, fueron llevadas a cabo 23.192 esterilizaciones las cuales se materializaron los pagos como se detalla a continuación:

Cuadro No. 09. Información general del contrato.

No. de PAGO	No. de factura	Periodo facturado	Esterilizaciones pagadas Zona Norte (\$131.138)	Esterilizaciones pagadas Zona Centro Oriente (\$132.090)
1	FUEC 171	jul-22	1.263	1.200
2	FUEC 180	ago-22	1.247	1.338
3	FUEC 199	sep-22	2.261	2.190
4	FUEC 208	oct-22	1.663	1.713
5	FUEC 219	nov-22	1.915	1.821
6	FUEC 224	dic-22	996	805
7	FUEC 247	ene-23	310	353
8	FUEC 262	feb-23	1.258	1.149
9	FUEC 282	mar-23	726	984

Fuente: Expediente contractual. Elaboro: equipo auditor.

A continuación, se presentan los cálculos a fin de establecer los porcentajes de incremento del servicio de esterilización entre los contratos 389-2021 y 374-2022.

Cálculo porcentaje aumentó del servicio de esterilización en la Zona Norte:

$$\text{Porcentaje aumento} \left(\frac{131.138 - 98.770}{98.770} \right) \times 100$$

$$\text{Porcentaje aumento} \frac{32.368}{98.770} \times 100$$

$$\text{Porcentaje aumento} \quad 32,77\%$$

Ahora, se procede a realizar el cálculo correspondiente al sobrecosto del servicio prestado en la Zona Centro Oriente, teniendo como precedente el valor cancelado por

el IDPYBA en el contrato No. 390-2021, ya que el contrato 389-2021 solo contemplaba la prestación del servicio esterilización en la Zona Norte.

Cálculo porcentaje aumentó del servicio de esterilización en la Zona Centro Oriente:

$$\text{Porcentaje aumento} \left(\frac{132.090 - 98.770}{98.770} \right) \times 100$$

$$\text{Porcentaje aumento} \frac{33.320}{98.770} \times 100$$

$$\text{Porcentaje aumento} \quad 33.77\%$$

Es importante aclarar que, aunque la mayoría de los pagos de estos contratos se efectuaron en la vigencia 2022, uno fue adjudicado en diciembre del 2021 y el otro en julio de 2022.

Por lo anterior, este Órgano de Control consulto la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) entre las vigencias 2021 y 2022, con el objeto de calcular el incremento que podría haber tenido la prestación del servicio de esterilización de una vigencia a la otra, en el siguiente cuadro se reflejan los cálculos obtenidos:

Cuadro No. 10. Variables sobreprecio por esterilización Contrato 374-2022.

Cifras en pesos

Variables CTO 374-2022	Zona Norte	Zona Centro Oriente
% Aumento	32.77%	33.77%
Menos IPC de la vigencia 2022	13,12%	13,12%
% Sobrecosto	19.65%	20.65%

Variables CTO 374-2022	Zona Norte	Zona Centro Oriente
Valor pago por esterilización	\$ 131.138	\$ 132.090
No de esterilizaciones pagadas	\$ 11.639	\$ 11.553
Valor total pagado	\$ 1.526.315.182	\$ 1.526.035.770
Valor que se debió haber pagado por esterilización	\$ 111.729	\$ 111.729
Valor considerado como sobre costo en cada esterilización	\$ 19.409	\$ 20.361
Valor Total que se considera se debió haber pagado	\$ 1.300.413.831	\$ 1.290.805.137
Valor Total considerado como sobreprecio pagado Contrato 374-2022	\$ 225.905.727	\$ 235.234.977
	\$ 461.140.704	

Fuente: Expediente contractual y licitaciones públicas Elaboro: equipo auditor

Dado lo anterior, es evidente la diferencia injustificada en los valores de esterilización pagados por el IDPYBA, entre los contratos 389-2021 y 374-2022, máxime cuando el adjudicatario es el mismo, la FUNDACIÓN ECODES, y cuya cotización presentada hizo parte del estudio de mercado, el cual finalmente arrojó el valor a pagar, generando un incremento en el servicio que no guarda relación con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), ni con ningún otro elemento que justifique la diferencia entre un valor y el otro de 32.368 pesos, generando un incremento en el costo de cada esterilización del 32.77% y 33.77% respectivamente.

Teniendo en cuenta que efectivamente se pudo haber presentado un incremento del 13,12% correspondiente al IPC para la vigencia 2022, entonces el valor sobre el cual consideramos como sobre costo, fue de un 19.65% para la zona Norte y el 20.65% para la zona Centro Oriente, entendiendo que la evolución del precio de cada esterilización en menos de tres (3) meses no se podría haber sustentado técnicamente en el estudio de mercado, si se hubiera contado con la participación de otras

cotizaciones, diferentes a la de los mismos contratistas, incluyendo la FUNDACIÓN ECODES, quien para la fecha tenía una ventaja significativa sobre los demás posibles oferentes, por tener un contrato en ejecución con el mismo objeto contractual.

Aunado a esto, la FUNDACIÓN ECODES, se hace adjudicaría del contrato No. 374-2022 para prestar los servicios de esterilización en la misma Zona Norte donde prestaba ya sus servicios con el Contrato N°389-2021, elemento que se integra y devela la conexidad próxima.

Es importante recordar que la corte se ha expresado en varias ocasiones frente a la responsabilidad que le atañe a los servidores y los particulares responsables del manejo de bienes públicos:

“(…) Sentencia C-037 de 2003: “La Corte llama la atención además sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber, el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, implica la protección de esos recursos.”

Ahora bien, aunado a lo anterior, a la entidad le correspondía, a través de sus funcionarios, conforme a las reglas del manejo de bienes ajenos haber velado por el patrimonio público del Distrito Capital, responsabilidad que le atañe a todo servidor, en concordancia de lo que le demanda la Ley 1952 de 2019, en especial lo conferido en el artículo 27.

Cabe recordar que la contratación con recursos públicos está sometida a la imperativa regla de la “*conmutabilidad objetiva*”, la cual tiene una relación directa con el precio y conforme el cual, el IDPYBA no debió pagar “*ni más, ni menos de lo que verdaderamente valía la ejecución del objeto contractual*” (Sentencia de 13 de febrero

de 2015, R.25000-23-26-000-2002-02240-01 (29.473), Consejo de Estado, Sección Tercera.

Así la cosas, la entidad desde la estructuración de la licitación pública LP-003-2022, debió tener la certeza respecto del valor del servicio de esterilización, más aún cuando tenía en ejecución un contrato con la misma obligación contractual, el cual resulta nuevamente como beneficiario la FUNDACIÓN ECODES.

El pacto y pago de un precio sobredimensionado frente a los precios reales del mercado no solo constituye, en los términos de la jurisprudencia administrativa, *"la vulneración de normas imperativas y de orden público"*, sino una fuente de enriquecimiento indebido a costa del patrimonio público. En tal sentido, la Sección Tercera en Sentencia del 27 de abril de 2011, Rad 25000232600019970392401 ha enfatizado en que:

" (...) Como es conocido la contratación es fuente y principal instrumento de ejecución de gasto público y, por ende, medio para asegurar la satisfacción o logro de los fines y cometidos del Estado, razón por la cual se debe evitar que sea usada para obtener un lucro indebido por parte de los particulares a través de la figura de los sobrepuestos o sobrecostos en el precio del contrato sin justificación alguna, de manera que se logre el máximo de transparencia, probidad y eficiencia en el manejo de los limitados recursos con que cuentan las entidades para la adquisición de los bienes, obras y servicios... (...)

Precio de mercado, como se anotó, es el valor usual o común asignado a un bien o a un servicio por el comercio del lugar donde se va a ejecutar el contrato. Por esto, con el fin de detectar mayores valores reprochables y pactados al momento de celebrar el contrato se debe acudir primeramente a una comparación con aquel precio que arroje el mercado y en caso de que lo supere verificar las razones que justifican o explican en forma sensata y razonada esa circunstancia, teniendo en cuenta todas las

variables que en él inciden por ejemplo, el nivel de servicio que se ofrece por parte del distribuidor, infraestructura que se tenga, bonificaciones por volumen de compra, manejo de impuestos, periodos de pagos, entre otros, variables que en términos de comparación se deben de tener en cuenta bajo criterios idénticos entre los oferentes.

(...) Así pues, el sobrecosto o sobreprecio resulta censurable porque no tiene justificación frente a la realidad del mercado y los análisis de las variables que inciden en los costos de los bienes, servicios y obras requeridos por la administración y que de concretarse en una adjudicación o contrato se opone a lo previsto en la Ley 80 de 1993 y por ende, a los fines perseguidos con la contratación pública (art. 3° ibid.), dado que representa adquirirlos o pagarlos a precios significativamente superiores a los ofrecidos por otros agentes o distribuidores del mercado, lo cual genera una lesión patrimonial a la entidad, derivada de una gestión contractual irregular que evidencia una omisión en la etapa precontractual, especialmente, en materia de los estudios económicos de la futura contratación.

Por consiguiente, si se supera en forma exagerada y sin justificación alguna atendible el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no solo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva (L. 80/93, art. 29), por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnera el patrimonio público, y por esa vía, los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación pública (arts. 24, 25 y 26 ejusdem). Con todo, se precisa que los sobrecostos que se reprochan, están circunscritos a aquellos que se ofertan y se aceptan en los procesos de selección y luego se pactan como precio al inicio o al nacimiento del contrato y que se presentan como la diferencia injustificada, inusitada y desproporcionada, entre el umbral del precio que fija el mercado y el precio fijado en la propuesta recibida por la entidad estatal y luego convenido en el contrato; por tanto, no se refiere a eventos tales como los mayores gastos e inversiones que por diferentes causas podría

soportar un contratista en la ejecución del objeto contractual, y que no fueron previstos ni reconocidos por la entidad estatal, cuya licitud, reconocimiento o resarcimiento se deben analizar de acuerdo con las circunstancias en que hayan acaecido, según el régimen de responsabilidad y bajo el principio del equilibrio económico del contrato.”

Los sobrecostos posiblemente fueron consentidos por la entidad en el desarrollo de la actividad precontractual de la Licitación Pública LP-003-2022, cuando se elaboraron los estudios de mercado y/o estimación de precios erróneos, sin soportes objetivos, alejados de la realidad del mercado que, por tanto, condujeron a pactar y a pagar un valor del precio contractual sobredimensionado frente al precio real, incluidas todas las variables que objetivamente podían incidir en la determinación del costo del servicio de esterilización, bajo unas mismas condiciones de tiempo, modo y lugar, lo cual es evidente en los Contratos N°389-2021 y N°374-2022.

Todo esto contribuyó al detrimento al patrimonio público debidamente probado y que se consolidó con el pago efectivamente erogado, de un precio por esterilización que, sin justificación alguna, resultó superior a los precios reales establecidos para el servicio.

Este detrimento se causa por el injustificado traslado, del patrimonio público al patrimonio privado, de un valor superior al debido, desconociendo la profundidad del artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, donde se establece que es deber de las Entidades Estatales, durante la etapa de planeación, efectuar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva entre otras, financiera, y que la misma debe dejar constancia de este análisis.

Así mismo el Artículo. 25 de la Ley 80 de 1993 exhorta a las entidades a guardar el Principio de Economía, y en virtud del cual llama a:

(...) 7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

Por su parte el artículo 26 de la ya citada norma, establece el Principio de Responsabilidad, el cual señala:

(...) 3. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios que fueren necesarios.

Aunado a lo anterior, este Órgano de Control pudo conocer el documento con radicado No. 20221500408593, con fecha veintidós (22) de diciembre de 2022, remitido por el Jefe de la Oficina de Control Interno, al Secretario Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, cuyo asunto refiere: “Informe resultado de la auditoría interna a los procesos adelantados con recursos de inversión para las líneas de protección y bienestar animal en las alcaldías locales”.

En el citado memorando, la oficina de control interno establece los siguientes lineamientos considerados en la auditoría:

(...) 1. Objetivo: Identificar la posible configuración de conductas restrictivas de la competencia en los procesos adelantados con recursos de inversión para las líneas de protección y bienestar animal en las alcaldías locales.

2. Alcance: Contratos suscritos en las vigencias 2021 y 222 con corte al 30 de septiembre por las Alcaldías Locales.

Del informe de auditoría, llama notablemente la atención el punto 5.1 denominado *El adjudicatario es el mismo a lo largo del tiempo o en varios procesos.*

(...) El primer aspecto analizado es la concentración de contrato en determinados contratistas como se observa a continuación aproximadamente el 60 % lo concentran dos (2) proveedores FUNDACIÓN ECODES E IMPECOS SAS, así como sus proponentes plurales.

Cuadro No. 11. Relación de contratos radicado No. 20221500408593
Secretaria Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

CONTRATISTAS	NO DE CONTRATOS	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
FUNDACION ECODES	10	30,3 %
IMPECOS SAS	8	24,2 %
Centro de Recursos Educativos para la Competitividad Empresarial SAS	4	12,1 %
Clínica Veterinaria Visión De Colombia S As.	3	9,1 %
Consortio Esterilizaciones Bosa 2022 (IMPECOS SAS y Hospital Veterinario de Suba)	1	3,0 %
Unión Temporal Bienestar Santa Fe (Corporación Colectivo Digerati y Asociación ARKAMBIENTAL)	1	3,0 %
AGROFACIL S.A.S	1	3,0 %
Asociación ARKAMBIENTAL	1	3,0 %
Corporación Nacional para el Desarrollo Sostenible	1	3,0 %
D&M SOLUTIONS SAS	1	
Fundación para la Defensa de los Animales PAZANIMAL	1	

CONTRATISTAS	NO DE CONTRATOS	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
TOTAL, GENERAL	33	

Fuente: Información auditoría Oficina de control interno – Alcaldía de Bogotá.

Dicho lo anterior, es evidente que la entidad incumplió el deber de realizar la preceptiva comparación de las ofertas presentadas con el debido análisis de las verdaderas condiciones en el mercado del valor de las esterilizaciones, lo cual causo un daño fiscal, por la administración inadecuada de los recursos públicos, lo que se puede considerar como una conducta que afecto lesivamente los recursos, implicando así, tanto al IDPYBA, como la FUNDACIÓN ECODES, quien se vio beneficiada por el sobrecosto.

A su vez, se vislumbra en el actuar del sujeto de control, una falta a la moralidad pública, entendida esta como un principio de la función administrativa y un derecho colectivo que comprende la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general y la negación de la corrupción. En ese orden de ideas, se vio afectado el IDPYBA con las acciones efectuadas por quienes tenían la responsabilidad de impartir directrices dentro de los parámetros éticos y sociales, incurriendo en una posible falta establecida en el numeral 2 del Artículo 62 de la Ley 1952 de 2019.

Cabe resaltar, que el Artículo 410A del Código Penal dispone que, quién en un proceso contractual estatal de convocatoria pública (licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso de méritos) se concerté con otro con el fin de alterar, ilícitamente, el procedimiento de selección incurrirá en este delito. El verbo rector del tipo “concertarse con otro” exige que exista pluralidad de voluntades.

A su vez, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá (2020) ha señalado que este delito se configura cuando dos o más competidores, en una contienda para la

asignación de un contrato estatal, se ponen de acuerdo para ofertar bienes o servicios que alteran las probabilidades, en contra de los principios que rigen los procedimientos de selección.

En este sentido, el Instituto Distrital De Protección y Bienestar Animal – IDPYBA en una aparente permisividad permitió que se incrementara el precio del servicio de esterilización de forma negativa para la entidad, desconociendo los principios de transparencia y economía , ocasionando así un daño fiscal en cuantía de \$461.140.704, valor representado en un sobrecosto por el pago de 23.192 esterilizaciones, las cuales fueron ejecutadas en desarrollo del contrato 374-2022, conducta fiscal tipificada en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 dando origen a una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.

Por lo anterior, se establece una presunta incidencia disciplinaria al existir el incumplimiento de la Ley 1952 de 2019, transgresión que deberá ser determinada por el Órgano de Control competente y una presunta incidencia penal por la posible falta del artículo 410-A del Código Penal.

El sobrecosto se generó cuando se materializó el pago con recursos del IDPYBA al contratista FUNDACIÓN ECODES por el pago del servicio de esterilización, que excede sin justificación alguna el valor de los precios reales del mercado para la fecha.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida con radicado No. 2024BAEE0013774 por el IDPYBA del 05 de diciembre de 2024 ante la Contraloría de Bogotá, se considera que los argumentos planteados no desvirtúan la observación, toda vez que:

El Sujeto de Control en el párrafo introductorio de su respuesta, manifiesta, que para el proceso correspondiente al contrato No 374-2022 no existieron acuerdos

restrictivos de la competencia, ni se trató de una indebida fijación directa o indirecta de precios.

Expresa la entidad que solicitaron cotizaciones a catorce (14) empresas, y que solo cuatro (4) de ellas manifestaron interés, siendo estas cotizaciones las tomadas por la entidad como base para calcular el precio del servicio de esterilización.

Frente a esta afirmación, cabe resaltar que en el expediente solo se evidencia la recepción de tres (3) cotizaciones, presentadas por las Empresas FUNDACIÓN ECODES, IMPECOS S.A.S Y CRECE S.A.S, y no de cuatro (4) como asegura la entidad.

En su respuesta agrega:

(...) es claro, que las empresas que presentaron cotizaciones no tendrían la posibilidad de eliminar o restringir la competencia del mercado, ya que fueron las demás empresas que, al no responder oportunamente, no hicieron parte del estudio del mercado.

El IDPYBA efectúa una referenciación, correspondiente al análisis de mercado elaborado dentro del proceso que dio origen al contrato No. 374-2022, para lo cual presenta el cuadro No. 05, el cual contiene información correspondiente a un contrato que no guarda relación con el contrato sujeto de la presente observación.

Aunado a esto, el sujeto de control refiere como soporte de análisis de mercado, información correspondiente a un Proceso adelantado por el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén (FDLUSA-SAMC-001-2022), el cual cita en su respuesta para controvertir el señalamiento de sobrecosto evidenciado en el pago del servicio de esterilización en el mencionado contrato, con la siguiente nota al pie de la imagen:

*(...) *En el análisis de mercado de este Fondo se encuentra que las cotizaciones fueron aportadas por empresas diferentes a las determinadas por el IDPYBA, PERO SEÑALAN UN VALOR DE REFERENCIA SUMAMENTE SIMILAR.*

Al respecto de lo anterior es permitiente aclarar que, el análisis de mercado presentado por el IDPYBA y del que afirma que las empresas que presentaron las cotizaciones en el proceso FDLUSA-SAMC-001-2022, fueron diferentes a las empresas que hicieron parte del proceso sujeto de revisión LP-003-2022, y que los valores son similares; frente a estas aseveraciones, es importante precisar lo siguiente:

Primero, una de las Empresas relacionadas en el estudio de mercado ya citado, denominada IMPECOS, es una de las tres (03) que aportó la cotización para establecer finalmente el valor base a pagar por el servicio de esterilización en el Contrato No 374-2022, esto contrario a la afirmación que hace la entidad.

Segundo, el valor cotizado por IMPECOS para el proceso (FDLUSA-SAMC-001-2022), es de \$113.050, valor que difiere ampliamente al presentado por la misma empresa en la cotización enviada al IDPYBA para el Proceso de LP-003-2022 el cual correspondió a \$135.660, existiendo una diferencia entre las dos cotizaciones de \$22.610, lo cual debió para la entidad, en aras de cumplir con el principio de economía y de una gestión fiscal eficaz y eficiente, constituirse en un dato no menor objeto de estudio, a fin de establecer los verdaderos costos del servicio que se pretendía satisfacer, siendo que la misma empresa está cotizando para el IDPYBA un valor superior al que cotizó para el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén.

Aunado a lo anterior, aporta el sujeto de control un análisis correspondiente al Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo (FDLT-LP-013-2022 (72808), donde las únicas empresas que presentaron cotizaciones fueron FUNDACIÓN ECODES, CRECE S.A.S y IMPECOS S.A.S , las tres (3) mismas únicas que aportaron cotizaciones para el proceso sujeto del presenta análisis, con valores muy similares, lo cual refuerza la

observancia de una posible colusión por parte de estas adjudicatarias al parecer de varios contratos en diferentes entidades del distrito.

Por último, y frente a la respuesta entregada por el sujeto de control, es relevante manifestar, que la misma carece de argumentación técnica, jurídica y financiera que desvirtué lo observado en el análisis que se le hiciera al contrato No. 374-2022, donde se puso en manifiesto una carencia en el análisis que debió haber efectuado el IDPYBA a las cotizaciones presentadas por las empresas ya referenciadas, quienes simulaban la existencia de una competencia abierta para presentar cotizaciones con valores similares, obteniendo un control absoluto sobre la media aritmética utilizada en el proceso de Licitación LP-003-2022, logrando imponer un valor con sobrecosto en el servicio de esterilización.

Cabe resaltar que estos valores fueron comparados con pagos efectuados por la misma entidad en procesos casi ejecutados simultáneamente con la misma empresa FUNDACIÓN ECODES, sobre el mismo servicio prestado, con diferencias de un valor entre los contratos que excede el 30% en el precio pagado por cada esterilización, y la entidad no entrega justificación alguna sobre estas diferencias de costos.

Frente a lo expuesto, cabe recordar que el IDPYBA estaba en sujeción a una serie de preceptos que debió aplicar con severidad en la etapa precontractual, la cual antecedió la firma del contrato No. 374-2022, y le atañía velar por la aplicabilidad de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, en cumplimiento de lo normado, especialmente por lo descrito en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

Es este orden de ideas, el principio de economía exhortaba a la entidad a efectuar una administración de los recursos, cumplir con los procedimientos y las etapas necesarias para garantizar que las cotizaciones que hicieran parte del estudio de mercado, fueran las más favorables en la adjudicación de los contratos que se pudieran derivar del proceso de LP-003-2022.

Es así que, en virtud de este principio establecido en los artículos 209 de la Constitución Política y 3 de la Ley 1437 de 2011, el IDPYBA no sólo debió actuar con austeridad y eficiencia, sino también optimizar el uso de los recursos de la entidad, evitando pagar sobrecostos por un servicio que ampliamente se ha evidenciado estaba en el mercado por debajo del precio pagado en el contrato No. 374-2022.

Por último, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, que establece que el daño patrimonial corresponde a:

“(…) Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Es este sentido, el detrimento patrimonial está directamente relacionado con la conducta omisiva de los gestores fiscales del IDPYBA quienes validaron sin objeción alguna las cotizaciones presentadas por las tres (3) Empresas, que a la luz de esta auditoría simulaban la existencia de querer participar independientemente, pero que las coincidencias de los valores entre ellas con diferencias numéricas exactas entre una y otra, develan la existencia de colusión, un acto que llevo a materializar una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente o inoportuna, lo cual condujo a la asignación de un precio que podría haber sido mucho más favorable para la entidad, si la misma

hubiera dado estricto cumplimiento a lo reglado en el Artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 el cual prevé lo siguiente:

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

De la carencia en la profundidad del análisis a que hace referencia el artículo previamente mencionado, se derivó la fijación de un precio superior al que se debió haber pagado en la ejecución del Contrato No 374-2022, lo cual llevo a que la entidad pagara un sobrecosto en el valor del servicio de cada una de las esterilizaciones que hicieron parte del contrato en mención. Todo esto considerado como una gestión que no cumplió con la obligación de velar por los recursos públicos y los fines esenciales del Estado, materializada en una toma de decisión apartada de la mejor opción para el IDPYBA.

Ahora bien, respecto de la gestión de los recursos públicos, la entidad no debió estar excusada en la confianza de limitarse a recibir las cotizaciones y dar por hecho que estos valores eran los más favorables, si no que debió observar indicativos de una presunta practica indebida por parte de estas tres (3) empresa al presentar cotizaciones con valores extremadamente similares, por encima de ofertas que ellos mismos venían presentando en otros procesos, con objeto similar, ya que era su deber el ejercer control sobre la administración de los recursos públicos que le habían sido asignados, en cumplimiento de su obligación.

Dicho lo anterior, en la respuesta entrega por el sujeto de control no se encuentra sustento alguno que pueda desvirtuar total o parcialmente la observación referida

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y penal en cuantía de \$461.140.704, que deberá ser parte del plan de mejoramiento a suscribirse.

7.3. HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON INCIDENCIA FISCAL, PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA Y PENAL EN CUANTÍA DE \$230.969.437 POR SOBRECOSTO EN EL VALOR DEL SERVICIO DE ESTERILIZACIÓN PAGADO EN EL CONTRATO 380 DE 2022.

El contrato No. 380 de 2022 fue ejecutado en la zona sur, localidades de Sumapaz, Usme, Tunjuelito y Ciudad Bolívar. con un mínimo dos (02) Unidades Móviles Quirúrgicas y Un (01) Punto Fijo (clínica veterinaria) ubicado en cualquiera de las localidades que componen la zona

Ahora bien, para el siguiente análisis tomamos como referencia el valor pagado por el Sujeto de Control al mismo contratista, en esta misma zona, en la vigencia inmediatamente anterior donde encontramos lo siguiente:

**Cuadro No. 12. Valor pagado por esterilización Zona LOTE 2 zona sur
Contrato 392-2021, en la LP 004 DE 2021**

Cifras en pesos

Objeto: “Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1, 2 y 3, animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital - Lote no. 1 zona norte”			
No. Contrato	Valor Inicial	Valor final del Contrato	Valor del servicio de esterilización sin Microchip (Zona Sur) el IDPYBA (Entre el 10/12/2021 y el 09/08/2022)
392-2021 Consorcio Esterilizaciones 2021	\$676.331.270	\$2.025.434.145	\$ 98.175

Fuente: Acta de liquidación contrato 392-2021 – SECOP II, Elaboro: equipo auditor.

El valor pagado y relacionado en la tabla anterior, puede ser constatado en cada una de las facturas presentadas por la Fundación CONSORCIO ESTERILIZACIONES conformado por IMPECOS S.A.S y el HOSPITAL VETERINARIO DE SUBA, 2021 en el marco de la ejecución del Contrato No. 392-2021, el cual tuvo fecha de suscripción el día 07 de diciembre de 2021, inicio el 10 de diciembre de 2021 y fecha de terminación el 09 de agosto de 2022.

Imagen No. 04. Factura Contrato 392-2021.

**Espacio para
Logo Corporativo**

CONSORCIO ESTERILIZACIONES
2021
NIT 901.546.362-3
CALLE 18 No 6 47 OFICINA 302
Tel: 3105169154
Bogotá - Colombia
secretariageneralimpecos@gmail.com



Factura electrónica de venta
No. FVE-9

Señores	INSTITUTO DISTRITAL DE PROTECCION Y BIENESTAR ANIMAL-IDPYBA		
NIT	901.097.324-6	Teléfono	(031) 6477117
Dirección	K 10 26 51	Ciudad	Bogotá - Colombia

Fecha y hora Factura	
Generación	13/06/2022, 10:59
Expedición	13/06/2022, 11:00
Vencimiento	13/06/2022

Ítem	Descripción	Cantidad	Vr. Total
	ESTERILIZACIONES SUR SIN MICROCHIP	69.00	6,774,075.00
2	ESTERILIZACIONES SUR CON MICROCHIP	775.00	85,308,125.00
3	IMPLANTACIÓN MICROCHIP	1.00	11,900.00
4	ESTERILIZACIONES SUR OCCIDENTE SIN MICROCHIP	14.00	1,357,790.00
5	ESTERILIZACIONES SUR OCCIDENTE CON MICROCHIP	902.00	98,214,270.00

Nº 9 S.A.S NIT 833 045 145-8

Fuente: SECOP II.

En esta misma línea, y a fin de evidenciar el sobrecosto pagado por cada una de las esterilizaciones realizadas en el marco de la ejecución del Contrato No. 380-2022, se relaciona a continuación el valor unitario por servicio pagado:

Cuadro No. 13. Valor pagado por esterilización Zona Sur Contrato 380-2022.

Cifras en pesos

Objeto: "Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1, 2 y 3, animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital - Lote no. 2 zona sur"				
No. Contrato	Valor Inicial	Valor final del Contrato	Cantidad de esterilizaciones	Valor del servicio de esterilización sin Microchip (Zona Sur) pagado por el IDPYBA (Entre el 12/07/2022 y el 09/08/2022)
380-2022 Consorcio Esterilizaciones 2022	\$1.017.500.000	\$1.526.163.100	\$11.639	\$130.900

Fuente: Acta de liquidación contrato 380-2022 – SECOP II, Elaboro: equipo auditor.

En la anterior tabla se relacionan los valores que fueron cancelados por cada una de las esterilizaciones efectuadas por el CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2022 en la zona asignada en desarrollo del contrato 380 de 2022.

En total, fueron llevadas a cabo 11.639 esterilizaciones de las cuales se materializaron los pagos de la siguiente manera:

Cuadro No. 14. Pagos efectuados mediante la ejecución del contrato No.380 de 2022

Cifras en pesos

PAGOS EFECTUADOS:					
No. de Pago	N. factura	Esterilizaciones pagadas zona SUR	Esterilizaciones pagadas zona SUR	Fecha	Valor
1	FVE-1	902	902	16/08/2022	\$ 118.071.800
2	FVE-2	1.629	1.629	12/09/2022	\$ 213.236.100

PAGOS EFECTUADOS:					
3	FVE-3	1.956	1.956	16/10/2022	\$ 256.040.400
4	FV4-4	1.932	1.932	10/11/2022	\$ 252.898.800
5	FVE-5	1.674	1.674	7/12/2022	\$ 219.126.600
6	FVE-6	751	751	19/12/2022	\$ 98.305.900
7	FVE-7	675	675	10/02/2023	\$ 88.357.500
8	FVE-8	979	979	7/03/2022	\$ 128.151.100
9	FVE-9	1.161	1.161	12/04/2023	\$ 151.974.900
TOTAL					\$ 1.526.163.100

Fuente: Expediente contractual y SECOP II. Elaboro: equipo auditor

Ahora bien, a continuación, se presentan los cálculos a fin de establecer los porcentajes del incremento en el servicio de esterilización entre los contratos 392-2021 y 380-2022.

Cálculo porcentaje de aumento del servicio de esterilización en la Zona Sur:

$$\text{Porcentaje aumento} = \left(\frac{130.900 - 98.175}{98.175} \right) \times 100$$

$$\text{Porcentaje aumento} = \frac{32.725}{98.770} \times 100$$

$$\text{Porcentaje aumento} = 33.33 \%$$

De lo anterior, se determina que el precio cobrado en la vigencia 2021 frente a la vigencia 2022 presentó un incremento del 33,33%.

Es importante resaltar que del contrato No.392 -2021, la gran mayoría de sus pagos se efectuaron en la vigencia 2022, siendo este adjudicado en diciembre del 2021 y el otro 380 -2022 en julio de 2022,

Ahora bien, si bien es cierto que se trata del cambio de una vigencia a otra, se puede considerar el incremento correspondiente al IPC para el año 2022, el cual fue del 13,12%.

En el siguiente cuadro se reflejan los cálculos obtenidos:

Cuadro No. 15. Variables sobreprecio por esterilización Contrato 380-2022.

Cifras en pesos

Variables CTO 380-2022	Zona Sur
% Aumento	33,33%
% Sobrecosto	20,21%
Menos el IPC de la vigencia 2022	13,12%
Valor pago por esterilización	\$ 130.900
No de esterilizaciones pagadas	\$ 11.639
Valor total pagado	\$ 1.523.545.100
Valor que se debió haber pagado por esterilización	\$ 111.056
Valor considerado como sobrecosto en cada esterilización	\$ 12.881
Valor Total que se considera se debió haber pagado	\$ 1.292.575.663
Valor Total considerado como sobreprecio pagado Contrato 380-2022	\$ 230.969.437

Fuente: Expediente contractual. Elabore: equipo auditor.

Dado lo anterior, se puede evidenciar la diferencia injustificada en los valores de esterilización pagados por el IDPYBA, entre los contratos 392-2021 y 380-2022, máxime cuando el adjudicatario es el mismo (CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2022– conformado por IMPECOS y el HOSPITAL VETERINARIO DE SUBA) cuya cotización presentada hizo parte del estudio de mercado.

Aunado a lo anterior, si consideramos que en el Anexo Técnico que hace parte de los estudios previos para la adjudicación del contrato No.380 de 2022, no presentó

ninguna variación o ítem nuevo que permitiera inferir un incremento sustancial en el valor de cada esterilización.

Finalmente, el valor a pagar generó un incremento en el servicio de esterilización que no guarda relación con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), ni con ningún otro elemento que justifique la diferencia entre un valor y el otro de 32.725 pesos, ocasionando un incremento en el costo de cada esterilización del 33,33%.

Si consideramos que efectivamente se pudo haber presentado un incremento correspondiente al 13,12% del IPC para la vigencia 2022, el valor sobre el cual se estimó el sobre costo fue de un 20,21% para la zona sur, lo cual equivale a un incremento de \$12.881 por cada servicio.

Así las cosas, este incremento de \$12.881 en el valor de cada una de las esterilizaciones efectivamente pagadas, asciendo a un sobre costo total de \$230.969.437 que consideramos como daño patrimonial y menos cabo a los recursos del Distrito.

Considerando que la evolución del precio de cada esterilización en menos de tres (3) meses no se podría haber sustentado técnicamente en el estudio de mercado, si se hubiera contado con la participación de otras cotizaciones, diferentes a la del mismo contratista, incluyendo la del CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2021-2022, quien para la fecha tenía una ventaja significativa sobre los demás posibles oferentes, por tener un contrato en ejecución con el mismo objeto contractual.

Aunado a esto, el CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2021, se hace adjudicaría para el contrato No. 380-2022 y llamándose CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2022 con el fin de prestar los mismos servicios y en una de las mismas zonas donde ya ejecutaba el Contrato N°392 de 2021, elemento que se integra y devela la conexidad próxima.

Sobre el particular a corte se ha expresado en varias ocasiones frente a la responsabilidad que le atañe a los servidores públicos y los particulares responsables del manejo de bienes públicos:

“(…) Sentencia C-037 de 2003: “La Corte llama la atención además sobre el hecho de que el objeto sobre el cual recae la vigilancia, a saber, el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en este sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, implica la protección de esos recursos.”

Ahora bien, aunado a lo anterior, a la entidad le correspondía, a través de sus funcionarios, conforme a las reglas del manejo de bienes ajenos haber velado por el patrimonio público del Distrito Capital, responsabilidad que le atañe a todo servidor en concordancia de lo que le demanda la Ley 1952 de 2019, en especial lo conferido en el artículo 27.

Cabe recordar que la contratación con recursos públicos está sometida a la imperativa regla de la “*conmutabilidad objetiva*”, la cual tiene una relación directa con el precio y conforme cual, el IDPYBA no debió pagar “*ni más, ni menos de lo que verdaderamente valía la ejecución del objeto contractual*” (Sentencia de 13 de febrero de 2015, R.25000-23-26-000-2002-02240-01 (29.473), Consejo de Estado, Sección Tercera.

Así la cosas el IDPYBA desde la estructuración de la licitación pública LP-003-2022 debió tener la certeza respecto del valor del servicio de esterilización, más aún cuando tenía en ejecución un contrato con la misma obligación contractual, el cual resulta nuevamente como beneficiario el CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2022.

El pacto y pago de un precio sobredimensionado frente a los precios reales del mercado no solo constituye, en los términos de la jurisprudencia administrativa, “la

vulneración de normas imperativas y de orden público", sino una fuente de enriquecimiento indebido a costa del patrimonio público. En tal sentido, la Sección Tercera en Sentencia del 27 de abril de 2011, Rad 25000232600019970392401 ha enfatizado en que:

" (...) Como es conocido la contratación es fuente y principal instrumento de ejecución de gasto público y, por ende, medio para asegurar la satisfacción o logro de los fines y cometidos del Estado, razón por la cual se debe evitar que sea usada para obtener un lucro indebido por parte de los particulares a través de la figura de los sobrepuestos o sobrecostos en el precio del contrato sin justificación alguna, de manera que se logre el máximo de transparencia, probidad y eficiencia en el manejo de los limitados recursos con que cuentan las entidades para la adquisición de los bienes, obras y servicios... (...)

Precio de mercado, como se anotó, es el valor usual o común asignado a un bien o a un servicio por el comercio del lugar donde se va a ejecutar el contrato. Por esto, con el fin de detectar mayores valores reprochables y pactados al momento de celebrar el contrato se debe acudir primeramente a una comparación con aquel precio que arroje el mercado y en caso de que lo supere verificar las razones que justifican o explican en forma sensata y razonada esa circunstancia, teniendo en cuenta todas las variables que en él inciden por ejemplo, el nivel de servicio que se ofrece por parte del distribuidor, infraestructura que se tenga, bonificaciones por volumen de compra, manejo de impuestos, periodos de pagos, entre otros, variables que en términos de comparación se deben de tener en cuenta bajo criterios idénticos entre los oferentes.

(...) Así pues, el sobrecosto o sobrepuesto resulta censurable porque no tiene justificación frente a la realidad del mercado y los análisis de las variables que inciden en los costos de los bienes, servicios y obras requeridos por la administración y que de concretarse en una adjudicación o contrato se opone a lo previsto en la Ley 80 de 1993 y por ende, a los fines perseguidos con la contratación pública (art. 3° ibid.), dado que

representa adquirirlos o pagarlos a precios significativamente superiores a los ofrecidos por otros agentes o distribuidores del mercado, lo cual genera una lesión patrimonial a la entidad, derivada de una gestión contractual irregular que evidencia una omisión en la etapa precontractual, especialmente, en materia de los estudios económicos de la futura contratación.

Por consiguiente, si se supera en forma exagerada y sin justificación alguna atendible el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no solo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva (L. 80/93, art. 29), por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnera el patrimonio público, y por esa vía, los principios de transparencia, economía y responsabilidad que rigen la contratación pública (arts. 24, 25 y 26 ejusdem). Con todo, se precisa que los sobrecostos que se reprochan, están circunscritos a aquellos **que se ofertan y se aceptan en los procesos de selección y luego se pactan como precio al inicio o al nacimiento del contrato y que se presentan como la diferencia injustificada, inusitada y desproporcionada, entre el umbral del precio que fija el mercado y el precio fijado en la propuesta recibida por la entidad estatal y luego convenido en el contrato;** por tanto, no se refiere a eventos tales como los mayores gastos e inversiones que por diferentes causas podría soportar un contratista en la ejecución del objeto contractual, y que no fueron previstos ni reconocidos por la entidad estatal, cuya licitud, reconocimiento o resarcimiento se deben analizar de acuerdo con las circunstancias en que hayan acaecido, según el régimen de responsabilidad y bajo el principio del equilibrio económico del contrato.”

Estos sobrecostos posiblemente fueron consentidos por la entidad en el desarrollo de la actividad precontractual de la Licitación Pública LP-003-2022, cuando se elaboraron los estudios de mercado y/o estimación de precios erróneos, sin soportes objetivos, alejados de la realidad del mercado que, por tanto, condujeron a pactar y a pagar un valor del precio contractual sobredimensionado frente al precio real, incluidas

todas las variables que objetivamente podían incidir en la determinación del costo del servicio de esterilización, bajo unas mismas condiciones de tiempo, modo y lugar, lo cual es evidente en los Contratos No.392-2021 y No.380-2022.

Todo esto contribuyó al detrimento al patrimonio público debidamente probado y que se consolidó con el pago efectivamente erogado, de un precio por esterilización que, sin justificación alguna, resultó superior a los precios reales establecidos para el servicio.

Este detrimento se causa por el injustificado traslado, del patrimonio público al patrimonio privado, de un valor superior al debido, desconociendo la profundidad del artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, donde se establece que es deber de las Entidades Estatales, durante la etapa de planeación, efectuar el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del Proceso de Contratación desde la perspectiva entre otras, financiera, y que la misma debe dejar constancia de este análisis.

Así mismo el Artículo. 25 de la Ley 80 de 1993 exhorta a las entidades a guardar el Principio de Economía, y en virtud del cual se establece:

(...) 7. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

Por su parte el artículo 26 de la ya citada norma, establece el Principio de Responsabilidad y señala que:

(...) 3. Las entidades y los servidores públicos, responderán cuando hubieren abierto licitaciones sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios que fueren necesarios.

Aunado a lo anterior, este Órgano de Control pudo conocer el documento con radicado No. 20221500408593, con fecha veintidós (22) de diciembre de 2022, remitido por el jefe de la Oficina de Control Interno, al secretario Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, cuyo asunto refiere: *“Informe resultado de la auditoría interna a los procesos adelantados con recursos de inversión para las líneas de protección y bienestar animal en las alcaldías locales”*.

En el citado memorando la oficina de control interno establece los siguientes lineamientos considerados en la auditoría:

(...) 1. *Objetivo: Identificar la posible configuración de conductas restrictivas de la competencia en los procesos adelantados con recursos de inversión para las líneas de protección y bienestar animal en las alcaldías locales.*

2. *Alcance: Contratos suscritos en las vigencias 2021 y 222 con corte al 30 de septiembre por las Alcaldías Locales.*

Del informe de auditoría llama notablemente la atención el punto 5.1 denominado *El adjudicatario es el mismo a lo largo del tiempo o en varios procesos.*

(...) *El primer aspecto analizado es la concentración de contrato en determinados contratistas como se observa a continuación aproximadamente el 60 % lo concentran dos (2) proveedores FUNDACIÓN ECODES E IMPECOS SAS, así como sus proponentes plurales.*

Cuadro No. 16. Relación de contratos radicado No. 20221500408593
Secretario Distrital de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

CONTRATISTAS	NO DECONTRATOS	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
Fundación ECODES	10	30,3 %

CONTRATISTAS	NO DECONTRATOS	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
IMPECOS SAS	8	24,2 %
Centro de Recursos Educativos para la Competitividad Empresarial SAS	4	12,1 %
Clínica Veterinaria Visión de Colombia S AS.	3	9,1 %
Consorcio Esterilizaciones Bosa 2022 (IMPECOS SAS y Hospital Veterinario de Suba)	1	3,0 %
Unión Temporal Bienestar Santa Fe (Corporación Colectivo Digerati y Asociación ARKAMBIENTAL)	1	3,0 %
AGROFACIL S.A.S	1	3,0 %
Asociación ARKAMBIENTAL	1	3,0 %
Corporación Nacional para el Desarrollo Sostenible	1	3,0 %
D&M SOLUTIONS SAS	1	
Fundación para la Defensa de los Animales PAZANIMAL	1	
TOTAL, GENERAL	33	

Fuente: Información auditoría Oficina de control interno – Alcaldía de Bogotá.

Como consecuencia de una gestión fiscal antieconómica e ineficiente, por cuanto el IDPYBA incumplió con el deber de realizar la preceptiva comparación de las ofertas presentadas con el debido análisis de las verdaderas condiciones en el mercado del valor de las esterilizaciones, se causa un daño fiscal, el cual pueden a su vez configurarse en un posible delito, siendo así, que la desatención en los procedimientos

por parte del IDPYBA relacionados con la administración inadecuada de los recursos públicos, se puede considerar como una conducta que afectó lesivamente los recursos de la entidad, implicando tanto al IDPYBA, como al CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2022, quien se vio beneficiado por este sobrecosto.

A su vez, se vislumbra en el actuar de la entidad, una falta a la moralidad pública, entendida esta como un principio de la función administrativa y un derecho colectivo que comprende la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general y la negación de la corrupción. En ese orden de ideas, se vio afectado el IDPYBA con las acciones efectuadas por quienes tenían la responsabilidad de impartir directrices dentro de los parámetros éticos y sociales, incurriendo en una posible falta establecida en el numeral 2 del Artículo 62 de la Ley 1952 de 2019.

Cabe resaltar, que el Artículo 410A del Código Penal dispone que, quién en un proceso contractual estatal de convocatoria pública (licitación pública, subasta pública, selección abreviada o concurso de méritos) se concertó con otro con el fin de alterar, ilícitamente, el procedimiento de selección incurrirá en este delito. El verbo rector del tipo “concertarse con otro” exige que exista pluralidad de voluntades.

A su vez, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá (2020) ha señalado que este delito se configura cuando dos o más competidores, en una contienda para la asignación de un contrato estatal, se ponen de acuerdo para ofertar bienes o servicios que alteran las probabilidades, en contra de los principios que rigen los procedimientos de selección.

En este sentido, el Instituto Distrital De Protección y Bienestar Animal – IDPYBA en una aparente permisividad permitió que se incrementara el precio del servicio de esterilización de forma negativa para la entidad, desconociendo los principios de transparencia y economía, ocasionando así un daño fiscal en cuantía de \$230.969.437, valor representado en un sobrecosto por el pago de 11.639 esterilizaciones las cuales

fueron ejecutadas en el contrato 380-2022, conducta fiscal tipificada en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 dando origen a una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna.

Por lo anterior, se establece una presunta incidencia disciplinaria al existir el incumplimiento de la Ley 1952 de 2019, transgresión que deberá ser determinada por el Órgano de Control competente y una presunta incidencia penal por la posible falta del artículo 410-A del Código Penal.

El sobrecosto se generó cuando se materializó el pago con recursos del IDPYBA al contratista CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2022 por el pago del servicio de esterilización, que excede sin justificación alguna el valor de los precios reales del mercado para la fecha.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida con radicado No. 2024BAEE0013774 por el IDPYBA del 05 de diciembre de 2024 ante la Contraloría de Bogotá, se considera que los argumentos planteados no desvirtúan la observación, toda vez, que, aunque el sujeto de control señaló:

“Es pertinente aclarar que en el proceso de selección Observado Contrato No. 380 de 2022 no existen acuerdos restrictivos de la competencia ni se trató de una fijación directa o indirecta de precios indebida, ya que se solicitaron cotizaciones a catorce (14) empresas y solo cuatro (4) manifestaron interés dando respuesta, por lo cual la entidad tomo como base los valores de las empresas que contestaron al requerimiento efectuado por la entidad.

De la anterior, es importante resaltar que en el expediente solo se evidenciaron tres (3) cotizaciones correspondientes a las empresas FUNDACIÓN ECODES, IMPECOS S.A.S Y CRECE S.A.S, y no de cuatro (4) como asegura la entidad.

Ahora bien, el IDPYBA presenta el cuadro No. 05 “*Datos Información Contrato 373 de 2022. LP 003 del 2022*” que contiene información de un contrato que sí bien es cierto pertenece al mismo proceso licitatorio, no corresponde al contrato sujeto de la presente observación.

Aunado a lo anterior, como parte del sustento de la respuesta, el sujeto de control presenta un análisis de mercado adelantado por el Fondo de Desarrollo Local de Usaquén (FDLUSA-SAMC-001-2022), con la siguiente nota al pie de la imagen:

**En el análisis de mercado de este Fondo se encuentra que las cotizaciones fueron aportadas por empresas diferentes a las determinadas por el IDPYBA, PERO SEÑALAN UN VALOR DE REFERENCIA SUMAMENTE SIMILAR*”. (subrayado y negrilla propio)

Al efectuar la verificación de dicho cuadro se encuentran las siguientes situaciones:

Una de las Empresas relacionadas corresponde a IMPECOS, que es una de las tres (03) empresas que aportó la cotización para establecer finalmente el valor base a pagar por el servicio de esterilización en el Contrato No. 380-2022, situación contraria a la afirmación que hace la entidad.

El valor cotizado por IMPECOS para el proceso (FDLUSA-SAMC-001-2022) fue de \$113.050, valor que difiere al presentado por la misma empresa en la cotización enviada al IDPYBA para el Proceso de LP-003-2022 el cual correspondió a \$130.900, generando una diferencia entre las dos cotizaciones de \$17.850.

Así mismo, el sujeto de control entregó otro análisis correspondiente al Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo (FDLT-LP-013-2022 (72808), donde las únicas empresas que presentaron cotizaciones fueron FUNDACIÓN ECODES, CRECE S.A.S y IMPECOS S.A.S , las tres (3) mismas que aportaron cotizaciones para el proceso

sujeto del presenta análisis, con valores muy similares, lo cual refuerza la observancia de una posible colusión por parte de estas Empresas adjudicatarias al parecer de varios contratos en diferentes entidades del distrito de Bogotá.

Por último, y frente a la respuesta entregada por el sujeto de control, es relevante manifestar, que la misma carece de argumentación técnica, jurídica y financiera que desvirtué lo observado, ratificando la carencia en el análisis y estudio de mercado que debió haber efectuado el IDPYBA a las cotizaciones presentadas por las empresas ya referenciadas, quienes simulaban la existencia de una competencia abierta para presentar cotizaciones con valores similares, obteniendo un control absoluto sobre la media aritmética utilizada en el proceso de Licitación LP-003-2022, logrando imponer un valor con sobrecosto en el servicio de esterilización.

Frente a lo expuesto, cabe recordar, que el IDPYBA estaba en sujeción a una serie de preceptos que debió aplicar con severidad en la etapa precontractual y le atañía velar por la aplicabilidad de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, en cumplimiento de lo normado, especialmente por descrito en el artículo 23 de la Ley 80 de 1993.

Es así, que en virtud del principio de economía establecido en los artículos 209 de la Constitución Política y 3 de la Ley 1437 de 2011, el IDPYBA no sólo debió actuar con austeridad y eficiencia, sino también optimizar el uso de los recursos, evitando pagar sobrecostos por un servicio que ampliamente se ha evidenciado estaba en el mercado por debajo del precio pagado en la ejecución del contrato 380-2022.

Por último, el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, establece que el daño patrimonial corresponde a:

“(...) Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses

patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”

Es este sentido, el detrimento patrimonial está directamente relacionado con la conducta omisiva de los gestores fiscales del IDPYBA quienes validaron sin objeción alguna las cotizaciones presentadas por las tres (3) Empresas, que a la luz de esta auditoría simularon la existencia de querer participar independientemente, pero que las coincidencias de los valores entre ellas con diferencias numéricas exactas entre una y otra, develan la existencia de colusión, un acto que llevó a materializar una conducta antieconómica en la asignación de un precio que podría haber sido mucho más favorable para la entidad, si la misma hubiera dado estricto cumplimiento a lo reglado en el Artículo 2.2.1.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015 el cual prevé lo siguiente:

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

De la falta de profundidad del análisis que hace referencia el artículo previamente mencionado, se derivó la fijación de un precio superior al que se debió haber pagado, lo cual condujo a que la entidad pagara un sobre costo en el valor del servicio de cada una de las esterilizaciones que hicieron parte del contrato en mención.

Por lo tanto, y teniendo como precedente los hechos descritos con anterioridad, la observación queda en firme y se constituye como un hallazgo administrativo con incidencia fiscal y presunta incidencia disciplinaria y penal en cuantía de \$230.969.437.

7.4 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR DEBILIDADES EN LA SUPERVISIÓN DE LOS CONTRATOS 373 Y 380 DE 2022.

Al efectuar la verificación del cumplimiento de las obligaciones específicas en el muestreo adelantado al contrato, se encontró lo siguiente:

CTO 373:

Caso No.01: Verificación de las planillas “*Pagos parafiscales*” de los pagos Nos. 2 y 4.

Dentro del expediente contractual se encontraron los pagos: No. 3 (factura CVVC No. 61) y No. 04 (factura CVVC 64), en los que se usó la misma “*Planilla integrada de autoliquidación de aportes*” No. 9441124686.

Se encontró la misma situación para los pagos: No. 05 (factura CVVC No 72) y No. 06 (factura CVVC No 77) con la planilla No 9442199452, pago No 07 (factura CVVC No 89) y No 8 (factura No 91) planilla No.9445327959.

Así las cosas, se determina que se usa la misma planilla como soporte de pago de periodos diferentes.

CTO 374: Para el caso No.02: De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida, se aceptan los y se retira la observación de este informe.

CTO 380:

Caso No.3: Personal a prestar servicios en las jornadas del periodo del 01 al 31 de Julio de 2022, pago No. 1.

En la obligación específica de la minuta contractual numeral cuatro (4) señala:
“Conformar y disponer en forma permanente de un equipo profesional y técnico idóneo y suficiente, que atienda el cumplimiento de los compromisos del objeto del contrato, de conformidad con las exigencias del anexo técnico y demás documentos que hacen parte integral del contrato”.

Ahora bien, en el CD anexo al expediente contractual denominado *“Soportes pago 1 380 JULIO”* Obligación 3, Anexo 5, se evidenció un Excel nombrado: *“Matriz personal consorcio”* y un archivo en PDF denominado: *“Talento humano CTO 380-2022 SUR”*, presentan algunas diferencias entre los profesionales relacionados en uno y en el otro.

Aunado a lo anterior, en el formato Código: *“PA03-PR10-MD03-V5, (informe supervisión) OBLIGACIONES ESPECIFICAS Y ACTIVIDADES REALIZADAS”* dentro de la columna *“ACTIVIDAD”* contiene la descripción: *“Durante la ejecución de actividades de esterilización en la Zona Sur mes de julio, CONSORCIO ESTERILIZACIONES BOGOTÁ 2022, empleó personal seleccionado, entrenado y avalado”.*

Sin embargo, dentro de los soportes de la obligación 28, anexo 18, se observó un oficio dirigido al Consorcio Esterilizaciones 2022 con radicado No.2022EE007548 del 2022-07-18 en donde el IDPYBA indica: *“No obstante, a la fecha no se ha recibido la respuesta a las observaciones realizadas, ni el talento humano adicional requerido para el punto fijo de la Zona Sur”*, se aclara que dichas observaciones efectuadas por el IDPYBA, correspondían a personal no avalado por el Sujeto de Control por el no cumplimiento de los requisitos establecidos el numeral 7.1.2.2. del *“ANEXO TECNICO,*

7.1.2.3.2 PERSONAL TECNICO MÍNIMO POR ZONA, PARA CADA UNIDAD MÓVIL QUIRÚRGICA Y PIJNTO FIJO”.

Así las cosas, se concluye que las jornadas del 13,15,16 y 17 de julio se adelantaron sin que se tuviese la claridad del personal que efectivamente presto el servicio y sin tener el aval de la entidad.

Caso No.04: listas de chequeo – Supervisión en jornada de esterilización, formato PM01-PR02-F02 V.4.0, de fecha 27-07-2022 localidad Ciudad Bolívar, barrio los Alpes, pago No.1.

En la Obligación 5 Anexo 6: Se presentan dos formatos de: “*Acta lista de chequeo – Supervisión en jornada de esterilización PM01-PR02-F02 V.4.*”, en las que se relacionan la misma cantidad de procedimientos adelantados y chips implantados, pero con diferente información de Unidad móvil (EQZ-756 y SXC930) y médico responsable.

Lo anterior, genera incertidumbre en que unidad finalmente prestó el servicio y el médico responsable.

Caso No.05: Verificación de las planillas “*Pagos parafiscales*” de los pagos No. 2 y 3.

Dentro del expediente contractual se encuentran los pagos No.2 (agosto) y No.3 (septiembre); como soporte de estos se observó la misma “*Planilla integrada de autoliquidación de aportes*” No. 6164326 a nombre del aportante “*HOSPITAL VETERINARIO DE SUBA LIMITADA*” que comprende el periodo de salud 2022-09 y de pensiones 2022-08.

La misma situación se presenta para los pagos No. 5 (noviembre) y 6 (diciembre) en los que se evidenció la planilla No.63896569 a nombre de “*IMPECOS SAS*” periodo de salud 2022-12 y de pensiones 2022-08.

Así las cosas, se determina que se usa la misma planilla como soporte de pago de periodos diferentes.

Caso No.6: Validación del concepto de la Secretaría Distrital de salud.

La Obligación específica No.19 señala: *“Cumplir con todas las normas higiénico - sanitarias y de seguridad exigidas que sean pertinentes para la adecuada prestación del servicio”* y en los *“Estudios previos numeral 7.1.2.3.1”* indica: (...) *para lo que deberá presentar con su propuesta los Conceptos Sanitarios Favorables sin requerimiento por cada Unidad Móvil Quirúrgica (UMQ) y Punto Fijo (clínica veterinaria) que se encuentren vigentes y no mayor a doce (12) meses de expedición por parte de la Secretaría Distrital de Salud (...).*

Como verificación del cumplimiento de esta obligación, se evidenció dentro de la carpeta *“OBLIG 19, anexo 12”* contenida en el CD *“SOPORTES PAGO 1 380 JULIO”* el acta No.EZ01S 001720 emitida por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá a nombre del establecimiento: Veterok P.C. Clínica Veterinaria (punto fijo) con concepto favorable y última visita el 02/06/2021, así mismo, se evidenciaron las planillas EZ03C 000200 para el vehículo de placas SXC930 concepto favorable y última visita efectuada 03/11/2020, Vehículo EQZ756 planilla EZ03C 000199, última visita del 03/11/2020 concepto favorable (puntos móviles), las mismas certificaciones fueron presentadas como soporte de todos los pagos efectuados por el contrato.

De lo anterior se concluye que las certificaciones entregadas ya no se encontraban vigentes para la fecha de inicio de ejecución y final del contrato excediendo los doce meses de validez.

Caso No.7: Cumplimiento de las Obligaciones ambientales

Dentro de la minuta contractual se estableció la obligación No.04 que señala: *“Remitir mensualmente los formatos RH1, manifiestos de entrega de residuos*

peligrosos y certificado de disposición final”, así mismo, en el numeral “3.3 **CLAUSULAS AMBIENTALES DEL CONTRATISTA**” de los estudios Técnicos.

En la verificación de la documentación se encontró que para el pago No.01 correspondiente a servicios del 01 al 31 de julio de 2022, en el CD “**SOPORTES PAGO 1 380 JULIO**” la “**OBLIG 19, anexo 13**” el formato “**FORMULARIO RH1**” a nombre del establecimiento: “**CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2021**” Año: DICIEMBRE 2021, con fechas relacionadas del 01/03/2022 al 24/03/2022, localidades zona sur: “*Kennedy, Bosa, Puente y Fontibón; barrios: CAI B ELLAVISTA , CAI OLARTE , COLEGIO ISABEL II, SANTA ISABEL, NUEVA PRIMAVERA*”.

En igual situación, se encuentra el soporte de cumplimiento de esta obligación para el pago del mes de agosto, presentándose un formato RH1 a nombre del establecimiento: **CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2022**, Año. **AGOSTO 2022**, fechas del 01/03/2022 a 24/03/2022, relacionando localidades y barrios que no corresponden.

Para el mes de septiembre el formato continuo con el encabezado Año. “**AGOSTO 2022**”, fechas relacionadas en formato ilegible (ejemplo 44621, 44622, 44624, etc.), relacionando localidades y barrios que no corresponden.

La información anteriormente mencionada no guarda relación con las fechas de ejecución del contrato No. 380 de 2022, dicha información podría corresponder al contrato No. 392 del 2021 con acta de inicio del 10/12/2021 y fecha de finalización del 09/08/2022 ejecutado por el **CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2021** compuesto por **IMPECOS S.A.S** y **EL HOSPITAL VETERINARIO DE SUBA LTDA**, mismos integrantes del **CONSORCIO ESTERILIZACIONES 2022**.

Ahora bien, el “*Manual de supervisión e interventoría. cód. PA02-MN02 V.2*” en el “**CAPITULO II OBLIGACIONES**”, numeral “**2.1 OBLIGACIONES Y FUNCIONES DE LOS SUPERVISORES Y/O INTERVENTORES**” señala: “*Los supervisores y/o interventores tienen la función general de ejercer el control y vigilancia sobre la*

ejecución contractual del contrato vigilado para verificar el cumplimiento de las condiciones pactadas en los mismos (...), así mismo, en los numerales: “2.1.1 OBLIGACIONES GENERALES” literales:

“b: Controlar, supervisar y vigilar la ejecución de los contratos que le sean asignados, a fin de garantizar al Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal, el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.

g Efectuar los requerimientos al contratista que sean necesarios a fin de exigirle el cabal cumplimiento del contrato.

2.1.2 OBLIGACIONES DURANTE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO
numerales:

3: Verificar que existan las licencias y permisos necesarios y que se encuentren vigentes para la iniciación del desarrollo del contrato, cuando a ello hubiere lugar.

4: Verificar que el contratista suministre y mantenga el personal o equipo ofrecido, con las condiciones e idoneidad pactadas, y exigir su reemplazo en condiciones equivalentes cuando fuere necesario.

7: Revisar los documentos necesarios para efectuar los pagos al contrato, incluyendo el recibo a satisfacción de los bienes o servicios objeto del mismo.

13: Verificar y controlar permanentemente el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato y demás documentos contractuales

28: Verificar para efectos de pago, que el contratista este cumpliendo con las obligaciones de afiliación y pagos al sistema de seguridad social integral, ARL y aportes parafiscales, según sea el caso, e informar en caso de existir incumplimiento de estas obligaciones”.

Por los casos descritos anteriormente, se concluye que el supervisor no atendió lo descrito en el manual de supervisión, ocasionando fallas y debilidades en su proceso, lo que conllevó al incumplimiento de varias de las obligaciones contractuales mencionadas, como también, en lo relacionado en los estudios previos y anexo técnico.

Lo descrito, posiblemente estaría incumpliendo lo consagrado en los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, así mismo lo establecido en los artículos 26, 27 y 38 de la Ley 1952 de 2019. “Código general disciplinario”.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida con radicado No. 2024BAEE0013774 por el IDPYBA del 05 de diciembre de 2024 ante la Contraloría de Bogotá, se considera que los argumentos planteados no desvirtúan la observación, toda vez, que, aunque el sujeto de control señaló:

CTO 373:

Caso No. 01:

“(…) Así mismo el inciso tercero del artículo 50 de la Ley 789 de 2002 se establece que: Cuando la contratación se realice con personas jurídicas, se deberá acreditar el pago de los aportes de sus empleados, a los sistemas mencionados mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal durante un lapso equivalente al que exija el respectivo régimen de contratación”.

El contratista ha fundamentado su defensa en el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley 789 de 2002, la Ley 80 de 1993, y el Decreto 1273 de 2018, subrayando que los pagos están debidamente soportados por los certificados de pago de las planillas, firmados por el representante legal de la entidad. No obstante, la observación emitida por este Órgano de Control no cuestiona la validez de dichos

pagos ni la autenticidad de los certificados presentados, sino que pone de manifiesto la irregularidad del uso reiterado de la misma planilla para respaldar pagos correspondientes a períodos distintos.

La Ley 789 de 2002, en su Artículo 50, establece con claridad que los contratistas del sector público deben estar al día en sus obligaciones con los sistemas de seguridad social, incluidos los aportes parafiscales. Adicionalmente, el Artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el Artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, establece que, previo al desembolso de cualquier pago derivado del contrato, el contratista debe acreditar su cumplimiento con los pagos parafiscales correspondientes, lo cual implica que cada pago debe ser respaldado por una planilla correspondiente al período de cotización específico. En este sentido, se evidencia en el expediente físico que se utilizó la misma planilla para diferentes pagos, lo cual contraviene esta disposición normativa.

En consonancia con lo anterior, el Decreto 1273 de 2018, que reglamenta el pago de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes, establece que los pagos deben realizarse mes vencido, y que cada período de cotización debe ser respaldado por una planilla específica para el mes de cotización correspondiente. Es decir, la normativa exige que cada pago se encuentre respaldado por una planilla distinta que refleje el mes en el cual se efectúa dicho pago. Sin embargo, la respuesta del sujeto de control no aborda este punto esencial ni justifica de manera convincente el uso del mismo documento para respaldar pagos correspondientes a períodos distintos. La legislación es clara al establecer que cada período de cotización debe ser respaldado por una planilla diferente, y este requisito no ha sido cumplido.

Aunque el sujeto de control argumenta que los pagos están acompañados por los certificados firmados por el representante legal, esto no resuelve la irregularidad planteada en la observación. El simple hecho de que las planillas estén firmadas no garantiza que se cumpla con la disposición normativa que exige la utilización de

planillas separadas para cada período de cotización. El Decreto 1273 de 2018 es explícito al indicar que los pagos deben realizarse mes vencido y que cada período debe estar respaldado por una planilla correspondiente, lo que no se cumple cuando se emplea una única planilla para varios pagos.

El uso reiterado del mismo documento para distintos pagos no solo compromete la transparencia y la coherencia de los registros, sino que además puede originar inconsistencias en los informes relativos a los pagos efectuados. Esta práctica infringe los principios fundamentales de transparencia y rendición de cuentas que deben regir la contratación pública, tal como lo exigen la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, que obligan a un adecuado registro y control de los pagos y las cotizaciones parafiscales.

El uso de la misma planilla para diferentes períodos constituye una infracción manifiesta de la normativa vigente, lo que no ha sido debidamente resuelto en la respuesta aportada.

CTO 374

Caso No. 2:

En cuanto al análisis efectuado a la respuesta entregada por el IDPYBA para el presente caso, se da soporte de las discrepancias entre las fechas diligenciadas en los anexos de las cuentas de cobro del contrato objeto de revisión, razón por la cual se aceptan los argumentos planteados y se retira el caso de la observación de este informe.

CTO 380

Caso No.3: *“Consortio esterilizaciones 2022 remitió el día 12 de julio de 2022 a través de correo electrónico dirigido a la profesional de apoyo a la supervisión del contrato los documentos del personal para inicio de jornadas, quedando avalados*

cuatro (4) cirujanos, dos (2) anestesiólogos, tres (3) auxiliares veterinarios y un (1) técnico administrativo, talento humano que podía cubrir las jornadas realizadas del 13 al 18 de julio teniendo en cuenta el número de animales esterilizados para cada una de ellas. (VER ANEXO 6. Correo electrónico talento humano).

Este Órgano de Control ratifica el incumplimiento de las obligaciones específicas ya mencionadas en la observación, dado que el anexo 6 (correo electrónico con fecha del 21/07/2022), corresponde a información posterior al inicio de las jornadas de esterilización de las fechas 13 y 15 de julio, fechas en que la entidad debía haber avalado la totalidad del personal establecido de acuerdo con la obligación contractual citada en la observación.

Caso No.04: *“(…) Así mismo, se informa que con relación a la jornada de esterilización de fecha 27 de julio de 2022, la cual se llevó a cabo en el barrio Alpes de la localidad de Ciudad Bolívar, el operador Consorcio esterilizaciones llevó dos (2) UMQ para realizar las esterilizaciones programadas para este día, razón por la cual existen dos listas de chequeo una (1) por cada UMQ. Por lo anterior, durante la jornada de esterilización se verificó que se desarrollaran las actividades de acuerdo con lo establecido en el anexo técnico, así mismo, al realizarse la jornada por parte del operador con dos (2) UMQ, se diligenciaron dos formatos de supervisión de jornada debido a que las placas de los vehículos, la fecha de vencimiento del SOAT y la revisión técnico-mecánica son diferentes.*

De lo anterior se concluye que, si bien es cierto, que la información de placas y SOAT son diferentes, esto no aclara la situación observada, puesto que al verificar las listas de chequeo, se relaciona la misma cantidad de esterilizaciones en las dos unidades móviles, siendo imposible verificar por parte de este Órgano de Control la cantidad de esterilizaciones efectuadas por cada una de ellas, así mismo, no existe evidencia alguna donde se soporte la asistencia de dos de estos equipamientos. Igualmente, las historias clínicas fueron todas firmadas por un mismo profesional

(anestesiólogo) que hace parte de uno de los equipos médicos que atienden la jornada estando asignado contractualmente entonces a una sola unidad.

Caso No.05: Sí bien es cierto, que se adjunta certificación del revisor fiscal y que el “*Artículo 2.2.1.1.1.7 Pago de cotizaciones de los trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social Integral. El pago de las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes se efectuará mes vencido, por periodos mensuales, a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y teniendo en cuenta los ingresos percibidos en el periodo de cotización, esto es, el mes anterior*”

Se ratifica que no se evidencia la copia de la planilla correspondiente al pago de pensiones del mes de diciembre de Impecos S.A.S, como tampoco del pago de salud del mes de noviembre y pensiones de diciembre del Hospital Veterinario de Suba, teniendo como base que el personal del cual no se remite soporte de pago, hace parte de la planta de trabajadores vinculados a las veterinarias y no a contratistas que prestan servicios de forma independiente al instituto.

Lo anterior evidencia el incumplimiento de lo establecido en las formas de pago que señala: “**copia de la Planilla de pago de los aportes al régimen de seguridad social del mes inmediatamente anterior al periodo cobrado**” (...) (subrayado y negrilla propio).

La Ley 789 de 2002, en su Artículo 50, establece con claridad que los contratistas del sector público deben estar al día en sus obligaciones con los sistemas de seguridad social, incluidos los aportes parafiscales. Adicionalmente, el Artículo 41 de la Ley 80 de 1993, modificado por el Artículo 23 de la Ley 1150 de 2007, establece que, previo al desembolso de cualquier pago derivado del contrato, el contratista debe acreditar su cumplimiento con los pagos parafiscales correspondientes, lo cual implica que cada pago debe ser respaldado por una planilla correspondiente al período de

cotización específico. En este sentido, se evidencia en el expediente físico que se utilizó la misma planilla para diferentes pagos, lo cual contraviene esta disposición normativa.

En consonancia con lo anterior, el Decreto 1273 de 2018, que reglamenta el pago de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores independientes, establece que los pagos deben realizarse mes vencido, y que cada período de cotización debe ser respaldado por una planilla específica para el mes de cotización correspondiente. Es decir, la normativa exige que cada pago se encuentre respaldado por una planilla distinta que refleje el mes en el cual se efectúa dicho pago, sin embargo, la respuesta del contratista no aborda este punto esencial ni justifica de manera convincente el uso de la misma planilla para respaldar pagos correspondientes a períodos distintos. Por lo tanto, la legislación es clara al establecer que cada período de cotización debe ser respaldado por una planilla diferente, y este requisito no ha sido cumplido.

Aunque el contratista argumenta que los pagos están acompañados por los certificados firmados por el representante legal, esto no resuelve la irregularidad planteada en la observación, ya que el simple hecho de que las planillas estén firmadas no garantiza que se cumpla con la disposición normativa que exige la utilización de planillas separadas para cada período de cotización, sin desconocerse además que conforme al Decreto 1273 de 2018 se deben efectuar mes vencido y respaldarse con documentos diferenciados, presentándose así un incumplimiento cuando se emplea una única planilla para varias cuentas de cobro.

Esta condición, no solo compromete la transparencia y la coherencia de los registros, sino que además puede originar inconsistencias en los informes relativos a los pagos efectuados, infringiendo los principios fundamentales de transparencia y rendición de cuentas que deben regir la contratación pública, tal como lo exigen la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, que obligan a un adecuado registro y control de los pagos y las cotizaciones parafiscales.

CASO No.6: *“Con respecto a los conceptos sanitarios se realiza la verificación de la documentación presentada por los proponentes en la licitación LP 003 2022, en la cual “Consortio Esterilizaciones 2022” el día 25 de mayo de 2022 allega los conceptos sanitarios vigentes de la UMQ y del punto fijo de esterilizaciones clínica veterinaria Veterok”*

“Por otra parte, se realiza revisión de los conceptos favorables de las UMQ (Unidades Móviles Quirúrgicas) los cuales se encontraban vigentes a la fecha de realización de las jornadas de esterilización ejecutadas durante el contrato, tal como se describe a continuación)

De lo señalado y allegado por el sujeto de control se acepta la respuesta para las unidades móviles al hacer la verificación de su vigencia, desvirtuando parcialmente el caso.

Sin embargo, para lo referente al punto fijo, se mantiene lo observado puesto que la planilla no se encontraba vigente para la fecha de inicio y ejecución del contrato hasta la fecha en la que se encontró vinculado, sin importar si éste se encontraba en funcionamiento o no, puesto que hizo parte de uno de los componentes contratados para la prestación del servicio, siendo obligatorio que se cumpliera en principio lo establecido tanto en los estudios previos como en el anexo técnico.

Caso No.7: *“Se realiza revisión en la cual se evidencia que el RH1 relaciona localidades que no hacen parte de la zona Contratada, no obstante, es importante aclarar que este documento es un formulario realizado por cada operador que les permite registrar la generación y manejo de residuos peligrosos y no peligrosos para control interno del manejo de residuos.*

Por error humano para el pago del mes de julio el operador adjuntó el RH1 de otras zonas. No obstante, el documento soporte que le permitió al Supervisor del contrato”.

Es menester, recordar a la entidad que estas inconsistencias no se presentaron para un solo pago, sino fue una situación reiterativa que persistió a través de 3 pagos, en los cuales se incumplió con la presentación de este soporte tal como lo establecía la minuta contractual.

Por todo lo expuesto, la observación queda en firme y se constituye como hallazgo administrativo que deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

7.5 HALLAZGO ADMINISTRATIVO POR DEBILIDADES EN LA GESTIÓN DOCUMENTAL DE LOS CONTRATOS 373, 374 Y 380 DE 2022.

Al hacer la verificación de los expedientes contractuales de los contratos anteriormente mencionados, tanto de forma electrónica como física entregados a este Órgano de Control, se encontró lo siguiente:

Para los expedientes físicos entregados por el sujeto de control correspondientes a los contratos 373,374 y 380 de 2022 , los cuales involucran documentación dentro de las etapas precontractual, contractual y postcontractual, se logra evidenciar una práctica inadecuada respecto a la planificación, el manejo y la organización de algunos documentos que integran los archivos ya citados, especialmente, es inobservante el debido diligenciamiento del documento denominado *“Proceso Gestión Jurídica - Lista de chequeo proceso licitación pública, Código PA02-PR03-F03 Versión: 2.0”*, el cual cuenta con 43 ítems, de los cuales solo se evidencia el diligenciamiento hasta el ítem No. 9 (Proyecto de pliego de condiciones).

Aunado a lo anterior, se observa un incumplimiento a lo establecido en el *“Procedimiento Código: PA03-PG01 v.3”* del Sujeto de Control en el numeral *“2.4 Organización documental”* el cual determina las actividades a realizar para llevar una adecuada gestión documental, que le permita a la entidad guardar una línea del tiempo modo y lugar de todos los documentos que hicieron parte de los contratos en mención, a fin de cumplir con lo establecido en la Ley 594 de 2000 y el Acuerdo 038 de 2022 , las

cuales establece, que la falta de cumplimiento en la gestión documental puede resultar en sanciones disciplinarias, y que una gestión documental eficiente asegura que todos los documentos relacionados con los contratos estén organizados, claros y accesibles, facilitando la revisión por parte de cualquier entidad de control que así lo requiere.

Por otra parte, la entidad desconoce el proceso de foliación en los expedientes, la cual es una acción importante en la gestión documental porque permite localizar y ubicar documentos de manera precisa. Esto es fundamental para la organización archivística y para la gestión documental efectiva del sujeto de control.

Es este sentido es importante recordarle al sujeto de control que la Entidad y sus servidores públicos son responsables de la adecuada presentación de los documentos conforme a lo establecido en la ya citada norma.

Lo anteriormente descrito deja en evidencia el posible incumplimiento del artículo 4 de la Ley 594 de 2000, Ley General de Archivos, sobre gestión documental, de igual forma la Ley 87 de 1993.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida con radicado No. 2024BAEE0013774 por el IDPYBA del 05 de diciembre de 2024 ante la Contraloría de Bogotá, se considera que los argumentos planteados no desvirtúan la observación, toda vez que, aunque el sujeto de control señalo:

“Los expedientes electrónicos han sido elaborados y cargados en la plataforma SECOPII cumpliendo con los requisitos establecidos en la legislación vigente. Esto incluye la normativa relacionada con la transparencia, la rendición de cuentas y la contratación pública, conforme a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, y el Decreto 1082 de 2015, que regulan los procedimientos contractuales en

Colombia. La información registrada es coherente con lo establecido en los pliegos de condiciones y los términos contractuales”.

En relación con el hallazgo indicado en el informe de auditoría, queremos señalar que los procesos contractuales objeto de la auditoría se encuentran correctamente foliados. Además, la relación de los folios en el formato PA02-PR03-F03, versión 2.0, tiene carácter meramente informativo y será incluida una vez se realice el cierre formal del expediente contractual”.

Es importante aclarar que este Órgano de Control no cuestiona la publicación de la información por parte de la entidad en el SECOP II, sino la falta de foliación de los expedientes contractuales (carpetas físicas), situación ratificada ya que los documentos archivados no se encuentran numerados conforme lo estipula el formato “PA02-PR03-F03, versión 2.0”, para la etapa precontractual “LISTA DE CHEQUEO PROCESO LICITACIÓN PÚBLICA” considerando que esta es una fase contractual ya abordada y cerrada así como la de ejecución, de la cual se espera obtener una información organizada bajo los lineamientos documentales definidos por el instituto.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como un hallazgo administrativo que deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

7.6 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA, POR EL USO INAPROPIADO DE LA ADICIÓN EN EL CONTRATO 374 DE 2022.

En el marco de la ejecución del contrato 374-2022, el día tres (3) de octubre de 2022, bajo el radicado No. 2022ER0011910, la representante legal de la FUNDACIÓN ECODES remite la siguiente comunicación al subdirector de atención a la fauna del IDPYBA:

“(…) Dadas las necesidades de la comunidad y con el fin de cumplir con el programa de esterilización de gatos y perros en las zonas Norte y Centro Oriente, de manera atenta nos permitimos solicitar una adición del 50% del valor total del contrato para cada una de las zonas antes mencionadas, en las mismas condiciones inicialmente pactadas.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el programa ha tenido una alta demanda toda vez que el 29 de septiembre de 2022 se lleva una ejecución en el cumplimiento de metas físicas aproximadamente del 61% en la Zona Norte y 62% en la Zona Centro Oriente”.

Así mismo, dentro del expediente reposa concepto de viabilidad OAP N°592 por parte de la oficina de planeación con fecha veintidós (22) de septiembre de 2022, certificado de disponibilidad presupuestal No.694 y certificado de registro presupuestal No. 684, adicionando al valor inicial del contrato la suma de \$475.525.000 el día dos (2) de noviembre de 2022, valor que representa el 23.36% del valor inicial del contrato.

Posteriormente, el dieciocho (18) de enero de 2022, la FUNDACIÓN ECODES bajo radicado No. 2023ER0000641 envió nuevamente comunicación al IDPYBA, en el cual expresaba lo siguiente:

“(…) La presente es con el fin de solicitar adición y prórroga al Contrato 374-2022, teniendo en cuenta que, con corte al mes de diciembre de 2022 queda un presupuesto disponible correspondiente a \$ 87.380.360.

En este sentido, es pertinente aclarar que, actualmente se están ejecutando 1.656 procedimientos quirúrgicos de esterilización programados (incluido el factor adicional) discriminados así: 720 en la zona Norte y 936 en la zona centro oriente durante el mes de enero de 2023.

Así las cosas y dado el comportamiento del programa en el Distrito, se agota la disponibilidad presupuestal para llevar a cabo las actividades durante los meses subsecuentes y prestar el servicio conforme a las necesidades manifiestas de la comunidad.”

La anterior comunicación fue remitida por quien fungía para la fecha como representante legal de la FUNDACIÓN ECODES.

Ahora bien, la entidad el día veinte cinco (25) de enero de 2023, expidió el certificado de disponibilidad presupuestal No. 313 cuyo objeto se encuentra reseñado en el CDP como:

(...) “7551-4-BS-15-39- adición al contrato 374 DE 2022 cuyo objeto es contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estrato 1, 2 y 3, animales abandonados y en habitabilidad de calle en el Distrito Capital Lote 1 Zona Norte y Lote 3 Zona Centro Oriente” por valor de \$541.975.000.

El valor correspondiente a la segunda adición representa el 26,63% del valor inicial del contrato, para lo cual se puede establecer que este fue adicionado en un 49,99%.

Para tal efecto, es importante precisar, que si bien, para las adiciones de las cuales fue objeto este contrato, se cumplía con lo establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, este no es el único criterio que la entidad debió observar a la hora de materializar las adiciones.

Conforme a la regulación legal y a la interpretación que de la misma han hecho el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, es viable jurídicamente modificar los contratos estatales, pero esta medida tienen carácter excepcional y solo procede cuando con ella se pretenda garantizar el interés público, cuando la entidad haya verificado y así pueda constatarse por cualquier medio, que la causa de la modificación

es real y cierta y cuando se deriva de previsiones legales, esto es, cuando la modificación encuentra sustento no solo en circunstancias fácticas propias de la ejecución del contrato, sino, además, cuando tales situaciones ponen de presente la necesidad de dar cumplimiento a previsiones establecidas por el legislador.

El Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1920 del 9 de septiembre de 2008 y ponencia de Enrique José Arboleda Perdomo, al respecto de la Adición en los contratos públicos, se ha pronunciado en los siguientes términos:

“(...) La expresión “adicionar” cobija cualquier modificación que incida en el valor inicialmente convenido, así como la inclusión de obras, bienes, servicios o suministros nuevos o distintos de los originalmente acordados, los cuales son indispensables para que el objeto contractual cumpla la finalidad buscada por la entidad estatal contratante.

En este orden de ideas, el contrato adicional puede tener lugar cuando, durante la etapa de ejecución, se reconoce la necesidad de incorporar una o varias prestaciones a la relación obligacional, para colmar el interés colectivo que justifica la existencia misma del acuerdo de voluntades. El Consejo de Estado, en Sentencia de la Sección Tercera del 15 de julio de 2004, expediente 1164-02 (AP) y ponencia de María Elena Giraldo Gómez, entiende dichas prestaciones adicionales como aquellas que (...) “no fueron parte del objeto del contrato principal, y por lo tanto implican una variación del mismo; se trata entonces de obras nuevas, distintas de las contratadas, o de ítems no previstos, pero que su ejecución en determinadas circunstancias resulta necesaria”.

De este modo, para establecer si un contrato determinado puede ser susceptible de modificación, se hace necesario que la Administración analice, en cada caso, la concurrencia de aspectos esenciales como:

(...) La necesidad de mayores cantidades de bienes o actividades inicialmente previstos, a lo que se le conoce como “mayores cantidades de obra”, “obras adicionales” o adición de “ítems contractuales”.

- i) *“La necesidad de ampliar las prestaciones contractuales, mediante la ejecución de nuevos ítems o actividades, no incluidos en el contrato inicial, para lo que en la práctica las entidades ejecutan “obras extra” o “amplían el alcance” del contrato mediante la celebración de un “contrato adicional”.*

Por su parte, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, contenido en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, así como en las normas que las han modificado y las reglamentan, no consagran una regulación expresa sobre la posibilidad de modificar los contratos celebrados por las entidades estatales.

Ello encuentra sustento, en que en principio, los contratos deben ejecutarse en las condiciones pactadas inicialmente, pues tales condiciones fueron convenidas luego de que la entidad pública surtiera todos los procedimientos previstos para la selección de su contratista y definiera los aspectos, técnicos, legales y financieros propios de cada caso, con observancia de los principios de transparencia, economía y responsabilidad, así como de todos los demás principios de la función administrativa, aplicables al proceso de gestión contractual.

Por las razones anteriormente expuestas el IDPYBA, no debió únicamente sesgarse a verificar que se cumpliera con el límite establecido en el parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993; si no que, su análisis debió ir más allá de la simple verificación de la cuantía y hacer un adecuado uso de la figura de la adición, entendiendo cual es el verdadero sentido de la misma, y, por consiguiente, aplicar de forma correcta la “adición” al contrato, y no realizar una inadecuada aplicación de la norma, desatendiendo la jurisprudencia que sobre el particular ha sentado el Consejo de Estado, en especial la Sección Tercera.

Sumado a lo anterior, es importante precisar que si bien es cierto el principio de planeación no se encuentra reglamentado para la contratación pública, este tiene sustento jurídico en la Carta Superior en los artículos 209, 339 y 341, así mismo en la Ley 80 de 1993 en su artículo 30 numerales 1 y 2 los cuales fueron reglamentados por el Decreto 1082 de 2015.

Así las cosas, el IDPYBA en atención al principio de responsabilidad que le atañe a los servidores públicos, quienes están en la obligación de vigilar la correcta utilización de la “*adición*”, y observar que se cumplan las reglas de la administración de bienes ajenos, debió no solo limitarse a darle trámite a las solicitudes efectuadas por la representante legal de la FUNDACIÓN ECODES en las dos ocasiones en las cuales solicitó adición de recursos al contrato, si no, que su actuar debió ir más allá, teniendo en cuenta que los motivos relacionados en la justificación de las adiciones, eran previsibles al momento de celebrar el contrato 374-2022.

La entidad efectuó un uso inadecuado de la figura de la adición, al no entender el objeto contractual y la naturaleza del mismo, adicionando el 49.99% , del 50% permitido al contrato 374-2022 , faltando a los principios que regulan una planeación eficaz y efectiva, ya que era observante desde la formulación de los estudios previos, que la necesidad a cubrir, excedía la proyección inicial de atención a caninos y felinos, teniendo como antecedente que en la ciudad de Bogotá, tal como lo refirió el propio estudio previo, para el año 2019 daba cuenta de la existencia de 1.084.214 caninos y 126.606 felinos con propietario y/o tenedor responsable, es así que no tenía lugar las adiciones , ya que no se involucraban escenarios inobservantes en la etapa de formulación del proceso de LP-003-2022

En este orden de ideas, se establece una presunta incidencia disciplinaria al transgredir la Ley 1952 de 2019 en especial lo normado en los artículos, 5, 27, 30, 38 numeral 1, que tendrán que ser determinadas por el Órgano de Control competente según el artículo 67 de la citada norma.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida con radicado No. 2024BAEE0013774 por el IDPYBA del 05 de diciembre de 2024 ante la Contraloría de Bogotá, se considera que los argumentos planteados no desvirtúan la observación, toda vez que:

En primera instancia, el sujeto de control manifiesta que la justificación de las adiciones de las cuales fue objeto el Contrato N° 374-2022 se determinan por:

(...) El Decreto 538 del 24/12/2021, " Por medio del cual se establecen los lineamientos del Programa de Esterilización de Gatos y Perros en el Distrito Capital, en cumplimiento del Acuerdo Distrital 775 de 2020, en su Artículo 5: Continuidad del Programa de Esterilización de Perros y Gatos en el Distrito Capital " , el Instituto debe propender por mantener la prestación del servicio de manera continua e ininterrumpida. Por lo cual, las adiciones si cuentan con un sustento legal para efectos de la continuación de la prestación del servicio de manera ininterrumpida como lo determino el Decreto 538 de 2021".

Con base en el Decreto 538 de 2021 es claro que los lineamientos del Distrito para la ejecución del programa de esterilización de gatos y perros en la Ciudad, instan al IDPYBA a tratar de mantener de forma constante e ininterrumpida la prestación de este servicio, pero es importante precisar que los lineamientos emitidos por el Decreto no son un llamado a la entidad a que haga un uso indebido de la figura de la adición, entendiendo que el contrato adicional consiste esencialmente en la inclusión de nuevos elementos, en este caso y para lo concerniente a este contrato, al objeto del negocio jurídico, que pese a no estar previstos en él, guardan una estrecha relación y se requieren para lograr la correcta ejecución del acuerdo de voluntades pactado.

Frente a esta última condición requerida para efectuar las respectivas adiciones, existe jurisprudencia amplia al respecto como ya se detalló con mayor amplitud en la

formulación de la observación, pese a esto, se resalta nuevamente lo establecido en la Sentencia de la Sección Tercera del 15 de julio de 2004, expediente 1164-02 (AP) y ponencia de María Elena Giraldo Gómez, donde se establece con claridad, que se entienden como servicios adicionales aquellos que no fueron parte del objeto del contrato principal, y por lo tanto implican una variación del mismo; se trata entonces de servicios nuevos, distintos de los contratados, que se hacen necesarios para la perfecta ejecución del mismo.

Es evidente que la condición anteriormente descrita por El Consejo de Estado no se cumple en las adiciones celebradas al Contrato No 374-2022.

Por tanto y en atención a la argumentación entregada por el IDPYBA, no se logra evidenciar que haya existido el cumplimiento de lo expresado por el Consejo de Estado, y las adiciones a las que fue sujeta el contrato en referencia, no guardan relación con la incorporación de un componente nuevo, si no que las mismas se debieron exclusivamente a dar continuidad a la prestación del mismo servicio.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria que deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribirse.

7.7 HALLAZGO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA POR FALENCIAS EN LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE MERCADO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS 301 DE 2023.

Este contrato No. 301 de 2023 tuvo como Objeto: *“Contratar el servicio de esterilización canina y felina para hogares de estratos 1,2 y 3, animales abandonados y en habitabilidad de calle en el distrito capital”* por un valor de \$2.402.341.875 y plazo inicial de 13 meses.

En la verificación efectuada por este Órgano de Control se encontró que el 21 de

febrero de 2023, la entidad publicó en el SECOP II el proceso de selección No. LP-001-2023, con los siguientes documentos:

Aviso de convocatoria, estudio previo esterilizaciones 2023 (matriz de riesgos y estudio del sector), estudio de mercado, pliego de condiciones LP-001-2023, entre otros.

Se observó, que el Sujeto de Control en la etapa de planeación del proceso en mención, descarto una cotización que cumplía con los estándares técnicos que exigía la entidad respecto al suministro de microchips, toda vez que, dentro de las cuatro cotizaciones allegadas al IDPYBA descarto la de menor valor, con el argumento de que esta se encontraba por debajo del límite inferior según el análisis estadístico realizado por la entidad como se evidencia a continuación:

Imagen No. 05. Análisis de Estudio de mercado proceso LP-001-2023.

COTIZACIONES												
ALLFLEX EUROPE SUCURSAL COLOMBIA	C&P LICITACIONES Y CONSULTORIA SAS	FELIXCAN COLOMBIA SAS	GLOBALK COLOMBIA SAS	PROMEDIO	DESVES	INFERIOR	SUPERIOR	ALLFLEX EUROPE SUCURSAL COLOMBIA	C&P LICITACIONES Y CONSULTORIA SAS	FELIXCAN COLOMBIA SAS	GLOBALK COLOMBIA SAS	PRECIO REF.
10.710	25.585	22.610	23.681	20.647	6.738	13.909	27.384	DESCARTADA	25.585	22.610	23.681	23.959

Fuente: Expediente contrato 301-2023

Con lo anterior desconociendo lo señalado en el artículo 2.2.1.1.6.1 del Decreto 1082 de 2015, toda vez que, no tuvo en cuenta una cotización que cumplía con los estándares técnicos que exigía la entidad respecto al suministro de microchips, vulnerando de esta forma lo señalado en el artículo 2.2.1.1.2.1.1. de la precitada norma.

En consecuencia, de lo anterior, el hecho de haber descartado dicha cotización pudo haber generado un sobrecosto en el ítem denominado *“Microchip Hitag- S256- Estándar ISO 11784/85 FDX-B, Frecuencia 132.2 KHz, Período de validez: toda la vida,*

tipo recubrimiento del microchip: Parylene, Temperatura de funcionamiento – 10°C hasta 45°C, certificado del comité Internacional de Registro de Animales (ICAR), tipo de esterilización Gas EO, material de aplicador: Polipropileno, dimensiones del microchip: Longitud: 8.0 a 12.0 mm +- 0.6mm, temperatura de almacenamiento -20°C hasta 50°C.”,

Ahora bien, una vez consultada la “*GUIA DE ELABORACIÓN DE ESTUDIOS DE SECTOR GEES*” – Versión 2 del 24 de junio de 2022, de la AGENCIA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, se observó en el numeral 4.5.2 lo siguiente:

*“4.5.2 Consideraciones para depurar los datos. (...) Antes de considerar eliminar un dato atípico, bien sean precios, indicadores o cualquier otra medida o información analizada sobre los proveedores y las ofertas en un sector económico, debe indagarse de manera cualitativa las razones de este comportamiento. En este sentido, no es recomendable eliminar datos solo por ser atípicos, debe existir una razón para no tenerlos en cuenta. **Por ejemplo, si el valor de una cotización es atípico se recomienda ampliar la información con el proveedor**, para entender el valor agregado que esta oferta presenta en relación con el precio. **Esta información es relevante para el estudio del sector, porque evitará descartar proveedores que, a pesar de mostrar un comportamiento atípico respecto al resto, estarían en capacidad de ejecutar el contrato.**”* (Subrayado y negrilla fuera de texto).

A causa de lo anterior, se consultó la cotización remitida por la empresa ALLFLEX EUROPE SUCURSAL COLOMBIA, la cual indico en la nota 2 lo siguiente: *(...) Estamos enviando la cotización del producto que nosotros fabricamos.”*

Con el fin de validar lo indicado por dicha empresa, se procedió a verificar el certificado de cámara comercio, donde se observó en su objeto social lo siguiente: *“(…) Además, realizará importación, ventas, comercialización y/o suministro de dispositivos*

electrónicos y visuales de identificación de animales y sus elementos complementarios frente a entidades públicas y privadas en la república de Colombia y todas las demás actividades requeridas para desarrollo de esta actividad.”

Así mismo, se evidenció en los soportes que hacen parte del acta de la visita administrativa No.1 de la presente auditoría lo siguiente: “Radicado 2022EE0010659 del 23-09-2022 (...) Que en consecuencia de lo anterior en el mes de enero de 2022 se realizó estudio de mercado, con el fin de determinar el valor promedio de los elementos a adquirir, como se determina a continuación:

Imagen No. 06. Análisis de estudio de mercado 2022.

			COTIZACIONES					
ITEM	DESCRIPCIÓN	UNIDAD DE MEDIDA	NOMBRE EMPRESA	NIT DE LA EMPRESA	NOMBRE EMPRESA	NIT DE LA EMPRESA	NOMBRE EMPRESA	NIT DE LA EMPRESA
			GLOBALX COLOMBIA SAS	GLOBALX COLOMBIA SAS	ASIA BUSINESS GROUP SAS	ASIA BUSINESS GROUP SAS	ALLFLEX EUROPE SUCURSAL COLOMBIA	ALLFLEX EUROPE SUCURSAL COLOMBIA
			VALOR ANTES DE IVA	VALOR INCLUIDO IVA	VALOR ANTES DE IVA	VALOR INCLUIDO IVA	VALOR ANTES DE IVA	VALOR INCLUIDO IVA
1	Monoclip Híbrido-8758- Estéreo ISO 1175455 F02-B, Frecuencia 132.7 kHz, Producto de calidad: toda la vida, tipo de montaje: del tipo: Playera, Temperatura de funcionamiento -10°C hasta 45°C, certificado del Comité Internacional de Registro de Aeronaves (ICAR), tipo de certificación: Gas EO, material del aplicador: Polipropileno, Dimensiones del monoclip: Longitud: 8.0 a 12.8 cm +/- 0.8mm, temperatura de almacenamiento -20°C hasta 50°C	UNIDAD	\$15.000	\$17.850	\$10.000	\$11.900	\$18.000	\$21.800

PROCESO FORMULA				
PRMEDIO	DESVE	INFERIOR	SUPERIOR	PRECIO
\$13.883	\$3.435	\$10.448	\$17.318	\$11.800

Fuente: Radicado 2022EE0010659 del 23-09-2022

En consecuencia, es claro que el sujeto de control en procesos anteriores a la licitación LP-001-2023, ya había consultado y aprobado los precios reportados por la empresa ALLFLEX EUROPE SUCURSAL COLOMBIA.

Dado a lo anterior, este Órgano de Control procedió a requerir a la entidad sobre este particular y quien mediante radicado No. 2024BAEE0013056 del 2024-11-20, respondió lo siguiente:

www.contraloriabogota.gov.co

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

PBX: 3358888

Página 95 de 104

“(…) En este contexto, y una vez realizado todo el ejercicio sugerido en la guía emitida por CCE, se encontró que de la muestra consolidada la cotización presentada por ALLFLEX EUROPE SUCURSAL COLOMIBA por valor de \$10.710 se encontraba por debajo del límite inferior, determinado por el ejercicio aritmético, que correspondía a \$13.909. En consonancia con lo cual ese valor cotizado no se tuvo en cuenta al estimar el presupuesto máximo del ítem para el proceso de selección.

(…) En cuanto a la aplicación de la Guía de Elaboración de Estudios de Sector, es importante aclarar que esta misma establece que “la presente guía ayuda a la entidad estatal a cumplir el mandato legal del artículo 2.2.1.1.1.6.1 del decreto 1082 de 2015, al ofrecer herramientas que permiten identificar el contexto del sector o mercado al cual pertenecen los bienes, obras o servicios que pretenden adquirir, así como entender el comportamiento de la contratación desde el punto de vista de la oferta. Ese documento contiene recomendaciones generales de la agencia nacional de contratación pública Colombia compra eficiente, por lo que no debe aplicarse de manera mecánica. La profundidad del estudio del estudio del sector depende de la complejidad del proceso de contratación”. (Subrayado fuera de texto)

Lo anterior evidencia que el IDPYBA tuvo en cuenta la recomendación de la guía en mención para el análisis estadístico, sin embargo, también señalo que esta contiene recomendaciones generales, las cuales no se deben aplicar de manera mecánica, con lo cual da a entender que no consideró lo señalado en el numeral 4.5.2 de la precitada guía.

Por consiguiente, es preciso señalar que dicha guía también indica en su objetivo que: “La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, como ente rector del Sistema de Compra Pública, adopta la Guía de Elaboración de Estudios del Sector con el propósito de otorgar herramientas útiles a los partícipes del Sistema de Compras Públicas **para realizar un análisis integral** (…)” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Esto demuestra que la entidad no tuvo en cuenta las recomendaciones dadas por la citada guía respecto a realizar un análisis integral, al no incluir dentro del estudio de mercado la cotización de la empresa *ALLFLEX EUROPE SUCURSAL COLOMIBA* teniendo en cuenta que esta cumplía con los estándares técnicos solicitados por el sujeto de control.

Por otra parte, la entidad obvia lo señalada en el capítulo IV, del “*MANUAL DE CONTRATACIÓN, Código: PA02-MN01*”, Versión: 2.0, donde señala: “*CAPITULO IV. ETAPA PREPARATORIA. (...) El estudio de mercado, constituye el sustento técnico y económico del valor estimado del contrato, es uno de los **soportes fundamentales para: (a) Definir presupuestos oficiales ajustados a la realidad del mercado, lo que evita entre otros, la contratación con mayores costos (...)***”, lo cual, se evidencio para el presente caso, toda vez que, al no incluir la cotización enunciada, el promedio del precio aumento. (Subrayado y negrilla fuera de texto).

Basados en los hechos presentados, se observó un desconocimiento del principio de planeación, al cual, mediante la sentencia del 29 de agosto de 2007, expediente 14854, se refirió el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección cuarta, ha planteado lo siguiente:

“La jurisprudencia de la Sala ha sostenido repetidamente, y así lo reitera ahora, que en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (...) (iv) los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto; (...)”

Así mismo, el Consejo de Estado ha señalado en diferentes oportunidades lo siguiente “(...) *la contratación administrativa no es, ni puede ser una aventura, ni un procedimiento emanado de un poder discrecional, sino que por el contrario es un procedimiento reglado en cuanto a su planeación, proyección, ejecución e interventoría, orientado a impedir el despilfarro de los dineros públicos (...)*” además ha dispuesto que cuando “(...) *un contrato estatal se celebra con desconocimiento de esos análisis que debe efectuar la Administración antes de adjudicarlo, haciendo caso omiso de los precios y condiciones del mercado, y se pacta en él un valor que vulnere estas limitaciones, superando en forma exagerada el promedio de costos de los bienes, servicios, obras, etc., objeto del contrato, no sólo se estará desconociendo el principio de la selección objetiva, por cuanto no se cumple la finalidad de seleccionar la oferta más favorable, sino que también se vulnerarán los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el patrimonio público (...)*”

Lo anteriormente descrito, tendría una presunta transgresión de los principios de planeación, moralidad administrativa, eficiencia, eficacia y legalidad, así como al incumplimiento de lo señalado en el artículo 209 de la Constitución Política, los artículos, numeral 5, literal c del artículo 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993, y los literales b), c), d), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993, numeral 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, artículos 114, 118 y 119 de la Ley 1474 de 2011, artículo 2.2.1.1.1.6.1, numeral 4 del artículo 2.2.1.1.2.1.1. del Decreto 1082 de 2015 y los artículos 27 y 39 de la Ley 1952 de 2019.

Análisis de respuesta del sujeto de vigilancia y control fiscal

De acuerdo con el análisis efectuado a la respuesta remitida con radicado No. 2024BAEE0013774 por el IDPYBA del 05 de diciembre de 2024 ante la Contraloría de Bogotá, se considera que los argumentos planteados no desvirtúan la observación, toda vez, que, aunque el sujeto de control señalo:

“En esta materia, el IDPYBA manifiesta que el proceso de estudio de mercado se realizó conforme a las metodologías establecidas para los estudios de mercado. La determinación de la muestra y los límites inferiores o superiores fueron resultado de una operación matemática realizada según lo recomendado en la guía para la elaboración de análisis de sector de Colombia Compra Eficiente.

La determinación de precios por encima o por debajo de los límites tiene como propósito identificar precios que pueden afectar la muestra y que se encuentran por encima de la desviación estándar y por tanto pueden afectar la realidad del mercado por condiciones específicas. De esta manera, se identificó que existió para el caso de la muestra un elemento cuyo valor cotizado era inferior a la mitad del precio promedio del mercado, lo que de llegar a incluirse en la estructuración económica del proceso podría llegar a afectar la estimación del presupuesto, en tanto conllevaría a una eventual distorsión de los precios de mercado (...)”

Ahora bien, respecto a lo anterior, el sujeto de control afirma que tuvo en cuenta lo señalado en la guía para la elaboración de análisis de sector de Colombia Compra Eficiente, con relación al análisis estadístico, sin embargo, para este Órgano de Control le es claro que, el sujeto de control obvió lo relacionado en el numeral 4.5.2 de la precitada guía, al no ampliar la información con el proveedor, desconociendo la capacidad técnica y económica de la empresa a la cual se le descarto la cotización.

Por lo tanto, la observación queda en firme y se constituye como un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria que deberá formar parte del Plan de Mejoramiento a suscribir.

8. CONTROL FISCAL INTERNO

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

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

Ahora bien, el resultado de este análisis arroja una valoración del control fiscal interno con deficiencias puesto que de los contratos objeto de esta auditoría, se presentaron observaciones por sobrecostos en la fase precontractual, incumplimiento del manual de supervisión e inconsistencias en la gestión documental.

8.1 Inexistencia o Diseño inadecuado del Control

No se presentaron controles con estas características.

8.2 Inefectividad de los Controles

Resultado del análisis a la efectividad de los controles, se presentaron hallazgos que arrojaron calificación como: Parcialmente Efectivo e Inefectivo, de la siguiente manera:

Cuadro No. 17. Relación de Controles Inefectivos del asunto a auditar

Proceso/ Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración)	Numeral del Hallazgo determinado
Gasto publico	Precontractual	7. Falta o deficiencias en la elaboración	10. Sobrecostos en la	Procedimiento Licitación Pública,	Inefectivo	7.1 7.2

Proceso/ Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración)	Numeral del Hallazgo determinado
		de estudios de mercado.	ejecución de los contratos	Código: PA02-PR03 V.3.0 Manual de Contratación, Código: PA- 02-MN01 V.2.0		7.3
Gasto publico	Contractual	9. La supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente mediante los procedimientos establecidos o los determinados en la norma.	61. Ineficaz Supervisión del Contrato	Procedimiento Licitación Pública, Código: PA02-PR03 V.3.0 Manual de Contratación, Código: PA- 02-MN01 V.2.0	Parcialmente efectivo	7.4
Gasto publico	Postcontractual	8. Otros Factores de riesgo	86. Otro Riesgo	Procedimiento Licitación Pública, Código:	Parcialmente efectivo	7.5 7.6

Proceso/ Etapa o Criterio	Procedimiento y/o Actividad	Afirmación	Riesgo Identificado	Descripción del control evaluado	Resultado de la calificación de efectividad del control (Valoración)	Numeral del Hallazgo determinado
				PA02-PR03 V.3.0 Manual de Contratación, Código: PA- 02-MN01 V.2.0		
Gasto publico	Precontractual	7. Falta o deficiencias en la elaboración de estudios de mercado.	10. Sobrecostos en la ejecución de los contratos	Procedimiento Licitación Pública, Código: PA02-PR03 V.3.0 Manual de Contratación, Código: PA- 02-MN01 V.2.0	Parcialmente efectivo	7.7

Fuente: PVCGF-15-11 Matriz de riesgos y controles

9. OTROS RESULTADOS

9.1 SEGUIMIENTO A PRONUNCIAMIENTOS

No se efectuó seguimiento a pronunciamientos

9.2 DENUNCIAS FISCALES

No se registraron denuncias fiscales para el desarrollo de esta auditoría.

9.3 BENEFICIOS DE CONTROL FISCAL

No se evidenciaron beneficios de control fiscal en la presente auditoría.

**10 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS DE LA ACTUACIÓN
ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ²
1. Administrativos	7	N.A.	7.1 7.2 7.3 7.4 7.5 7.6 7.7
2. Disciplinarios	6	N.A.	7.1 7.2 7.3 7.4 7.6 7.7
3. Penales	3	N.A.	7.1 7.2 7.3
4. Fiscales	3	\$ 887.730.555	7.1 7.2 7.3

N.A.: No aplica