

Contraloría General de la República : SGD 14-12-2016 14:40
Al Contestar Cite Este No.: 2016EE0157594 Folio Anexo 1 PA-32
ORIGEN 85111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR INFRAESTRUCTURA, JULIAN
EDUARDO POLANIA POLANIA
DESTINO ALFREDO BOCANEGRA - AERONAUTICA CIVIL
ASUNTO REMISION INFORME FINAL DE AUDITORIA AEROCIVIL
OBS MARTHA LUZ CONDE

2016EE0157594



85111

Bogotá, D.C.

Doctor

ALFREDO BACANEGRA VARON

Director General

Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil- Aerocivil-

Av. EL Dorado No. 103 – 15 NEAA

Ciudad



AEROCIVIL

Radicado: 2016102120 2016/12/15 8:58 AM

Al contestar favor citar este numero

Destino: DIRECCION GENERAL

Asunto: Anexo 22, Borrador

4462

Asunto: Remisión informe final Auditoría CGR– CDIFTCEDR No. 044 vigencia 2015, Aerocivil-

Respetado doctor Bocanegra:

Adjunto el referido informe final, producto de la Auditoria adelantada a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil- Aerocivil-. La Entidad deberá ajustar el Plan de Mejoramiento con las acciones y actividades que permitan eliminar las causas de los hallazgos , dentro de los 30 días hábiles siguientes al recibido del presente informe, de acuerdo con la Resolución Orgánica 7350 de 2013 emitida por la Contraloría General de la República.

Atentamente,


JULIAN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Contralor Delegado
Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Revisó: Diego Alberto Ospina Guzmán – Director de OVigilancia Fiscal
Proyectó: Martha Luz Conde Luna – Coordinadora de Gestión
TRD – 85111- Informe
Anexo informe con 32 folios, con 63 páginas



INFORME DE AUDITORIA

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE AERONÁUTICA CIVIL - AEROCIVIL

CGR-CDIFTCEDR N°. 044
Diciembre de 2016

Contralor General de la República

Edgardo José Maya Villazón

Vicecontralora

Gloria Amparo Alonso Másmela

Contralor Delegado para el Sector

Julián Eduardo Polanía Polanía

Director de Vigilancia Fiscal

Diego Alberto Ospina Guzmán

Coordinadora de Gestión

Martha Luz Conde Luna

Responsable de Auditoría

Juan Carlos Carrero Camacho

Equipo Auditor

Juan Carlos Ardila Domínguez
César Augusto Blanco Bermejo
Luz Enith Jiménez Jiménez
Gladys Ochoa Ruiz

Tabla de Contenido

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA.....	8
3. DENUNCIAS Y OTRAS SOLICITUDES E INSUMOS.....	60
ANEXO 1: RELACION DE HALLAZGOS.....	61

1. CARTA DE CONCLUSIONES

85111-

Bogotá,

Doctor
ALFREDO BOCANEGRA VARÓN
Director General
Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil
Av. El Dorado No. 103-15. NEAA
Ciudad

La Contraloría General de la República, CGR, con fundamento en las facultades otorgadas por el Artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría de Asunto a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, (Aerocivil) a través de la evaluación de los principios del control fiscal: Economía, Eficiencia y Eficacia con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la Entidad y analizada por la Contraloría General de la República; nuestra responsabilidad consiste en producir un informe de auditoría de asunto que contenga el resultado de la evaluación realizada.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA's) y con políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable para fundamentar nuestro informe.

El alcance de la auditoría se enfocó a la evaluación del Macroproceso Gestión de Adquisición de Bienes y Servicios, *Proceso: Ejecución Contractual, Anticipos,*

Adiciones, Modificaciones y Atención de Denuncias y otras solicitudes e insumos allegadas a la CGR a 2015 y asignadas para el desarrollo de la presente actuación de Control fiscal.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad dentro del desarrollo de la auditoría.

Como resultado de la evaluación del diseño de controles implementados por la Aerocivil para este macroproceso, la calificación obtenida fue de 2 puntos, que corresponde al concepto de "Inadecuado". En la evaluación a la efectividad de controles, el resultado obtenido fue de 2.25 puntos, valor correspondiente al concepto de "Inefectivo". En consecuencia, de acuerdo con la metodología vigente para la evaluación del control interno, el puntaje final obtenido correspondió a 2.175, valor que permite a la Contraloría General de la República conceptuar que, para el Macroproceso, proceso, actividades y/o asuntos evaluados, la Calidad y Eficiencia del Control Interno fue "Ineficiente"

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.

La Contraloría General de la República efectuó evaluación de la información suministrada por la Aeronáutica, así como las actividades desarrolladas por ésta, identificándose algunos hallazgos que se establecen en el presente informe: A continuación se recogen los siguientes aspectos:

Deficiencias en el desarrollo de las etapas precontractual, contractual y post contractual, reflejado esto en la planeación (estructuración, estudios previos), así como en la ejecución de los contratos por el incumplimiento del plazo del contrato, gestión no oportuna en la aplicación de los mecanismos contractuales, modificaciones de los alcances, entre otros.

En cuanto a la seguridad operacional en la aviación civil, el cual es de vital importancia y en el que la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) hace permanente énfasis; de acuerdo al análisis efectuado, se encontraron deficiencias de la entidad con respecto a este sensible tema, así como a aspectos puntuales sobre la seguridad operacional del aeropuerto El Dorado, vistos desde la perspectiva de situaciones que afectan la capacidad del personal de control de tránsito aéreo en la nueva torre de control, que inició operaciones durante la presente vigencia.

Es así, como se plantean debilidades respecto al cumplimiento de plazos del Plan de Implantación del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional – SMS, la

actualización de la Política y Objetivos de Seguridad Operacional SMS y la escogencia del ejecutivo responsable del Sistema en la Entidad.

En relación con la torre de control del Aeropuerto El Dorado de Bogotá, existe una viga metálica en la sección media del vidrio de la cabina, que hace parte de la estructura de la ventanería de la torre de control del aeropuerto El Dorado, que limita la visibilidad para los controladores de tránsito tanto de torre como de superficie. Además, se identificó reflejo en vidrios de la Torre de Control de dicho aeropuerto, con la consecuente disminución de la visibilidad para el control de tránsito aéreo.

Asimismo, se presentan otras deficiencias relacionadas con la construcción de la nueva torre, que pueden afectar las condiciones de seguridad en el trabajo y salud ocupacional del personal que allí labora; se estableció que las escaleras en concreto y puerta de acceso a cabina de la torre de control del mencionado aeropuerto presentan algunas deficiencias en caso de evacuación por emergencias, toda vez que la puerta de acceso y salida de la cabina de la torre, en caso de evacuación, el sentido de apertura de esta no es hacia el exterior; asimismo, se encuentra que las escaleras en concreto no cumplen con lo estipulado en la Norma de Sismo Resistencia (NSR) 10.

RESUMEN DE HALLAZGOS.

En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron 38 hallazgos administrativos, de los cuales seis (6) tienen presunta incidencia fiscal por \$1.558.8 millones y 32 con presunta incidencia disciplinaria. Adicionalmente, un (1) hallazgos para Indagación Preliminar. Los hallazgos con las incidencias citadas serán trasladados a las instancias correspondientes.

El sujeto de control debe ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra ejecutando, con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe.

Dicho Plan de Mejoramiento debe contener las acciones y actividades que se implementarán, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el Equipo Auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

El Plan de Mejoramiento debe ser reportado al Sistema de Rendición de Cuentas e Informes - (SIRECI), así como los avances del mismo, de conformidad con lo establecido en la Resolución Orgánica 7350 del 29 de noviembre de 2013, dentro de los 30 días siguientes al recibo de este informe, sin perjuicio de las acciones



que se adopten desde el momento en que la Entidad ha conocido de los hallazgos aquí mencionados. Sobre dicho plan, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento de coherencia e integridad, sino que dentro del siguiente proceso auditor, se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas para subsanar los hallazgos detectados.

Bogotá, D. C., 14 DIC. 2016


JULIAN EDUARDO POLANÍA POLANÍA
Contralor Delegado Sector Infraestructura Física y Telecomunicaciones,
Comercio Exterior y Desarrollo Regional

Director de Vigilancia Fiscal: Diego Alberto Ospina Guzmán.
Coordinadora de Gestión: Martha Luz Conde Luna.
Responsable de Auditoría: Juan Carlos Carrero Camacho.
Preparó: Equipo Auditor
Archivo: TRD: 85111-
Comité Técnico: Acta 51 de 30 de noviembre de 2016.

2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

2.1 MACROPROCESO GESTIÓN DE ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

2.1.1 Ejecución Contractual, Anticipos, Adiciones, Modificaciones

CONTRATO 11000206 OK – 2011.

Objeto	Actualización, Instalación y Puesta en Funcionamiento del Sistema de Vigilancia Aeronáutica Cabeza Radar Santana.
Valor Inicial	\$12.948.2 millones, exento del Impuesto de Valor Agregado, IVA.
Plazo Inicial	Diez (10) meses, a partir del acta de inicio.

Hallazgo 1. Plan de Garantía Contrato 11000206 OK- 2011. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

En el acta de liquidación de mutuo acuerdo del contrato, la Entidad pagó al contratista \$380 millones por el ítem 2.6 Garantía del Sistema¹, lo que consistía entre otros “2.6.1.4 El tiempo mínimo solicitado de la garantía de buena calidad y buen funcionamiento de los bienes y servicios ofrecidos será de DOS (2) AÑOS, para la estación radar SANTANA, a partir del acta de recibo final a satisfacción de sistema, y los cuales deben estar certificados por el fabricante. El tiempo de garantía debe ser continuo, en el evento que el sistema quede fuera de servicio el contratista debe prorrogar en igual tiempo la garantía técnica y cuantas veces dure el sistema/equipo inoperativo.”

En este contrato, no se llevó a cabo la instalación de los equipos debido a un siniestro acaecido en el Cerro Santana, no obstante, en el acta de liquidación se concertó pagar el valor establecido contractualmente y que **el contratista se comprometía a mantener vigente las garantías y a ajustarlas a la fecha y sitio de instalación de los equipos.** (Negritas nuestras).

Si bien en el Acta de recibo final² y Acta de liquidación³ se señala lo anteriormente expuesto, en la certificación de garantía suministrada por la firma contratista se indica “... los equipos comprados y entregados en el marco del contrato 11000206 OK -2011 son cubiertos con garantía por una duración de tres (3) años contados a partir de la fecha de pago de los equipos, en el evento que la UAEAC acepte

¹ Anexo 2 especificaciones técnicas 2.6 PLAN DE GARANTÍAS, incluye el mantenimiento correctivo y Manejo de módulos y partes de repuesto.

² De fecha 30 de julio de 2012

³ De fecha 30 de diciembre de 2012



cancelar la suma de \$380.000.000 de que trata el numeral 2.6 del formato 7".
(Subrayado nuestro).

Por otra parte, revisada la garantía de cumplimiento 21-44-101098475 anexo 3 del 06/12/2012, se observó lo siguiente:

Cuadro 1. Garantías Contractuales.

Amparo	Desde	Hasta	Anotación en póliza
Calidad del servicio	30/09/2011	30/08/2015	La vigencia de la garantía de calidad del servicio y de correcto funcionamiento es desde julio 30 de 2012 a julio 30 de 2015.
Calidad de y correcto funcionamiento	Ampara tres (3) años, nueve (9) meses y cinco (5) días		

Fuente: Póliza del contrato (elaboración CGR)

Como se observó, existen contradicciones frente a la vigencia de las garantías mencionadas y en el expediente contractual, no se demostró que estas garantías hayan sido actualizadas, pese a que los elementos contratados ya fueron instalados.

La anterior situación evidencia un presunto daño patrimonial, ya que se estaría pagando por un servicio que no fue prestado (Plan de Garantía) y que si generó una erogación para la Entidad, presuntamente contrariando los principios que rigen la contratación pública artículo 26 numeral 1⁴ y los principios que rigen la función administrativa artículo 209 de la Constitución Política, entre ellos la Eficiencia.

Lo cual constituye un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal en cuantía aproximada de \$380.0 millones.

Hallazgo 2. Prueba de Aceptación en Fábrica, Contrato 11000206 OK-2011. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Revisado el Informe de Comisión de las Pruebas de Aceptación en Fábrica para los equipos objeto del Contrato 11000206 OK-2011 Sistema Radar Cerro Santana, se observó el incumplimiento de las obligaciones contractuales en cuanto al plazo de duración de las pruebas FAT y por otra parte, la menor permanencia de uno de los funcionarios comisionados, sin que la Entidad efectuara descuento alguno por este concepto en el acta de liquidación del contrato.

En las obligaciones contractuales y de acuerdo a la oferta se estableció en el ítem 2.2.

⁴ Ley 80 de 1993.



Cuadro 2. Obligaciones contractuales y de acuerdo a la oferta se estableció en el ítem 2.2.

2.2	Pruebas de aceptación en fábrica (FAT), como mínimo para dos (2) funcionarios de la UAEAC por quince (15) días como mínimo.	\$65.0 millones
-----	---	-----------------

Fuente: Información Suministrada por la Entidad y elaboración CGR.

Revisado el informe de comisión se observó que éstas se realizaron en trece (13) días y que uno de los funcionarios comisionados sólo asistió siete (7) días; como se observó, el servicio contratado no fue cumplido a cabalidad, sin embargo, la Entidad realizó el pago total del ítem en mención.

Lo situación antes expuesta evidencia deficiencias en el seguimiento⁵ y control que debió realizar la Entidad a las obligaciones contractuales⁶, generando un hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario y fiscal en cuantía aproximada de \$16.2 millones.

Hallazgo 3. Transporte Sitio de Instalación - Pago Ítems 1-, Contrato 11000206 OK – 2011. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria e indagación preliminar.

En el Contrato 11000206 OK – 2011, se pagó al contratista el costo del transporte de los equipos del ítem 1 al Cerro de Santana, sin que fuera prestado este servicio, situación que genera un presunto daño al erario.

De acuerdo a lo establecido contractualmente en el numeral 2 Forma de Pago, la Unidad pagará al contratista el 100% del valor adjudicado de acuerdo a lo estipulado en el capítulo 4 Condiciones del Contrato NUMERAL 4.8 del pliego de condiciones de la contratación directa 11000200 ON-2011.

El numeral 4.8 Forma de Pago señala: “La Unidad pagará el cien por ciento (100%) del valor total adjudicado, así: SUMINISTRO DE BIENES Y ELEMENTOS. El cien por ciento (100%) del valor del suministro de los elementos descritos en el ítem No. 1 del formato 7 – Ítems a cotizar, previa presentación del Acta de recibo a satisfacción de la recepción de los equipos en sitio de la instalación, expedida del supervisor del contrato acompañada de la factura comercial, el comprobante de ingreso al almacén de la Unidad, ubicado en la Dirección Regional Aeronáutica de Valle y la declaración de importación con autorización de levante para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y aduaneras.” (El subrayado es nuestro)

⁵ Artículo 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011.

⁶ Artículo 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993.



Por otra parte, en el numeral 13 del contrato se señala: **“SITIO DE ENTREGA E INSTALACIÓN Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LOS BIENES Y ELEMENTOS. El Contratista deberá realizar la entrega e instalación y puesta en funcionamiento del sistema en la Estación Radar Santana (SAN), ubicada en el Municipio de El Tambo – Cauca.”** (Subrayado por fuera del texto).

En el documento Antecedentes del Contrato de Compraventa con Instalación y Puesta en Funcionamiento 11000206 OK 2011⁷, se señala que teniendo en cuenta la posible liquidación del contrato se debe considerar el numeral 2 Forma de Pago del contrato y que de acuerdo a lo estipulado “... es menester descontar del valor de la factura los fletes y seguros que no se causarán desde el aeropuerto de Cali al sitio de instalación en cerro de santana.”

No obstante, las anteriores situaciones la Entidad procedió al pago total del ítem⁸ No. 1 Equipos Estación Santana, cuando estos fueron entregados en el almacén de la Aerocivil Regional de Cali.

La anterior situación por deficiencias por parte de la Entidad en el seguimiento y control de las obligaciones contractuales, con la presunta vulneración del artículo 26 numeral 4 del principio de Responsabilidad de la Ley 80 de 1993, así como el principio de Economía del artículo 209 de la Constitución Política, generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria e Indagación Preliminar.

Hallazgo 4. Valor Pagado Ítem 1.9 - Contrato 11000206 OK – 2011. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

De acuerdo al acta de liquidación del contrato, la Entidad reconoció al contratista \$673.8 millones por concepto del ítem 1.9 del contrato “Adecuación General de la Base, Pedestal de Antena y Antenas PSR/MSSR incluyendo todos los Repuestos y Accesorios.”, el cual en la oferta tenía un costo de \$680.3 millones, descontando de este último las actividades no ejecutadas por \$6.5 millones.

El ítem 1.9 incluía una combinación de actividades, una de tipo constructivo asociado a la obra física y la segunda a suministro, siendo contratada de forma global por \$680.3 millones.

⁷ Que se encuentra a folio 1507 del cuaderno 6 del contrato, para atender solicitud del comité de adiciones, modificaciones y prorrogas.

⁸ Se incluyen todos los ítems del numeral 1, cabe señalar que la deducción que se realiza del ítem 1.9 no corresponde a transporte.



No obstante, indagando a la Entidad sobre la forma como se estableció el valor a pagar por este concepto, en la respuesta dada por la Aerocivil a través de oficio 4200.2016040914, se limitan a manifestar "... que la Entidad realizó el pago de los equipos efectivamente entregados", no existiendo un análisis y cálculo para establecer y soportar el valor pagado.

En el acta de recibo final se descontó \$6.5 millones, sin que se registre análisis sobre el costo de los repuestos recibidos y las obras o actividades no realizadas, desconociéndose la base utilizada para el cálculo de este valor.

Al respecto se debe señalar que en las especificaciones técnicas del contrato no se definió el alcance de cada una de las actividades que incluía el ítem 1.9, ni se señaló el valor de los repuestos y accesorios a suministrar para el mantenimiento de las antenas, base y pedestal. Lo cual evidencia deficiencias en la etapa de planeación del contrato y estructuración de la necesidad, situación que dificultó el ejercicio de control del contrato en cantidades y costos.

Por otra parte, en el Contrato 13000250 OK -2013 se incluyó el ítem 3 para adquirir la base de antena y pedestal, por \$384 millones sin señalar o establecer alguna aclaración sobre lo que se adquiriría, considerando que con el Contrato 11000206 OK 2011 habían recibido algunos elementos que hacen parte de éste ítems; lo que refleja debilidades en la planeación, en el estudio de necesidad y elaboración de los estudios previos de dicho contrato.

La anterior deficiencia por parte de la Entidad en el seguimiento y control de las obligaciones contractuales y vulneración del artículo 26 numeral 4^º del principio de Responsabilidad de la Ley 80 de 1993, así como el principio de Economía¹⁰ del artículo 209 de la Constitución Política, generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 5. Elemento para Garantía, Contrato 11000206 OK – 2011. Administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

En el Acta¹¹ de Inspección del Almacenamiento de Equipos del 11-02-2012 señala el contratista que la caja que contiene el motor se encontró con un impacto en la parte superior, ocasionada durante el transporte a Colombia y que se compromete

⁹“Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos...”

¹⁰ El principio de planeación es una manifestación del principio de economía, en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes: (iii) las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria.

¹¹ Acta a folio 1615 del expediente contractual.



a re- exportarla por garantía hacia la empresa fabricante para ejecutar prueba de funcionamiento.

No obstante, lo anterior, revisado el expediente contractual no se observan comprobantes que permitan evidenciar la gestión realizada por la firma contratista, ni por la Entidad.

Por otra parte, no es coincidente la fecha de suscripción del documento bajo estudio, debido a que los elementos ingresaron en una fecha posterior a la señala en el Acta, así mismo, no se evidencia el registro de las visitas posteriores.

La anterior situación por deficiencias por parte de la Entidad para la hacer efectiva la garantía. Artículo 4 de la Ley 80 de 1993, de los derechos y deberes de las Entidades Estatales numeral 1 "Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer del garante", numeral 2 "Adelantaran las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar". Así como del Artículo 5 De los derechos y deberes de los contratistas numeral 4 "Garantizaran la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ellos".

Generándose un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 6. Fecha Acta de Liquidación, Contrato 11000206 OK -2011., Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Revisada el Acta de Liquidación de Mutuo Acuerdo, suscrita en el Contrato 11000206 OK -2011, se observó incongruencia relacionada con la fecha de suscripción de la misma, al inicio del documento señalan 30 de diciembre de 2012 y al final de documento se señala como fecha de suscripción 11 de febrero de 2013, esta situación genera incertidumbre sobre el término en que efectivamente se suscribió la liquidación del contrato en mención.

Al respecto cabe señalar, que el acta de liquidación del contrato es un documento público, a través del cual se realiza un corte de cuentas definitivo entre las partes con la finalidad de que las mismas se declaren a paz y salvo y que extingue de manera definitiva el vínculo contractual entre ellas.

El hecho de que en el Acta se señalen dos (2) fechas distintas de suscripción, evidencia falta de controles por parte de la Entidad y puede afectar la veracidad y credibilidad del mismo y contraría el principio de transparencia que rige la función administrativa. Generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

SISTEMA DE GESTIÓN DE SEGURIDAD OPERACIONAL

Hallazgo 7. Cumplimiento de plazos del Plan de Implantación del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional – SMS en la Aerocivil. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Reglamento Aeronáutico Colombiano, en su capítulo 22, RAC 22, establece que:

“...22.3.2.1.2. Plazos. Las Organizaciones a quienes aplica esta Parte, deberán presentar a la Autoridad Aeronáutica Colombiana, la información relativa al Plan de Implantación referido en el numeral 22.3.2. del presente reglamento, así...”

“...b. Para organizaciones operadoras de Aeródromo o Aeropuerto:

- Plazo Máximo de Presentación del Plan de Implementación: 29 junio de 2012
- Plazo Máximo para obtener de la Autoridad Aeronáutica la Aceptación del Plan de Implementación: 30 noviembre de 2012

El presente literal aplica a las siguientes organizaciones:

- Organizaciones explotadoras de aeródromo o aeropuerto internacional.
- Organizaciones explotadoras de aeródromo o aeropuerto operados bajo sistemas de concesión.
- Organizaciones explotadoras de aeródromo o aeropuerto que posean servicio de control de tránsito aéreo y administración en sitio, independientemente de su explotador...”

“...c. Cuando una Organización prevea que le será imposible cumplir con el cronograma aceptado en su Plan de Implantación aceptado por la Autoridad Aeronáutica, podrá comunicar a la Secretaría de Seguridad Aérea de la Autoridad Aeronáutica Colombiana, por una sola vez, máximo noventa (90) días calendario antes de la fecha que prevé cambiar, la reprogramación del Cronograma del Plan de Implantación aceptado para su SMS; el cronograma podrá ampliarse, máximo por ciento ochenta (180) días calendario y las fechas subsiguientes a aquella que motivó el cambio se ampliarán en esa misma magnitud de tiempo. Cuando una Organización no comunique a la Secretaría de Seguridad Aérea de la Autoridad Aeronáutica Colombiana la solicitud de cambio de cronograma con la antelación determinada en este literal, se dará por no recibida cualquier solicitud y la Organización asumirá las consecuencias del caso.



La organización o establecimiento aeronáutico que no presente su correspondiente Plan de Implantación, y/o que no obtenga la Aceptación del mismo, y/o que no cumpla con la implantación dentro el plazo autorizado por la Autoridad Aeronáutica, según lo previsto en los literales a.), b.) y c.) de este numeral, quedará suspendida de toda actividad aeronáutica autorizada en su Permiso de Operación y/o Certificado de Funcionamiento y para recuperar los mismos, deberá acreditar ante la Autoridad Aeronáutica el total cumplimiento de todos aquellos aspectos del proceso de implantación de SMS que hayan quedado fuera de la norma.” (subrayado fuera de texto).

Así las cosas, la Aerocivil como Organización operadora de aeródromo o aeropuerto (internacional, grande, mediano y pequeño), así como Organización prestadora de servicios de tránsito aéreo (internacional, grande, mediana y pequeña), incumplió lo establecido en el numeral 22.3.2.1.2. del RAC 22, por cuanto presentó su Plan de Implantación del SMS (según lo reporta la entidad) el 13 de octubre de 2012, es decir, por fuera del plazo dado por la norma (Hasta el 29 de junio de 2012), pero adicionalmente, por no cumplir con todos los requisitos dados por la norma para este Plan de Implementación, la versión final del plan solo fue entregada el 26 de diciembre de 2014, es decir, dos años y medio después del plazo y fue aceptado por la Autoridad Aeronáutica (Secretaría de Seguridad Aérea), mediante oficio 5000.219.5-2014036942 del 31 de diciembre de 2014, es decir, dos años y un mes fuera del plazo establecido en la norma.

Se encuentra que adicional al incumplimiento en la entrega del Plan de Implementación por parte de la Secretaría de Sistemas Operacionales, también se concluye que la Secretaría de Seguridad Aérea incumplió la norma al no aplicar las sanciones establecidas para las organizaciones que no cumplieran con los plazos establecidos al ser la autoridad aeronáutica en el tema de acuerdo a lo ordenado en los numerales 22.2.2 y 22.2.3 del RAC 22.

Todo esto pone en riesgo la certificación de varios aeródromos a nivel nacional, al ser este Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional una parte integrante del Manual de Aeródromo, que es un requisito previo para obtener la certificación, tal y como se establece en el numeral 14.2.5 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia.

Hallazgo 8. Firma del Documento de Política y Objetivos de Seguridad Operacional SMS en la Aerocivil. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El documento de “Política y Objetivos del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional” no ha sido actualizado en lo referente a la firma del ejecutivo



responsable, cada vez que hay cambio de ejecutivo responsable del SMS en la entidad, ya que el documento entregado a la Contraloría se encuentra firmado por el Secretario de Sistemas Operacionales para la fecha de la aceptación del Plan de Implementación del SMS, (31 de diciembre de 2014), y con la respuesta a la observación, se anexa el documento firmado por el actual ejecutivo responsable (sin fecha de la firma), pero no de los demás documentos firmados por los otros funcionarios que han fungido como ejecutivos responsables durante todo el periodo de vigencia del SMS en la entidad. Además, es necesario anotar, que estos documentos se están suscribiendo por los ejecutivos responsables sin que se esté dejando evidencia de la fecha en que se están suscribiendo, por lo que no es posible tener un control efectivo de la gestión que hace la entidad para el cumplimiento de este requisito.

Esta deficiencia está causada por falta de gestión de la entidad en la correcta implementación de su Sistema de Gestión de Seguridad Operacional y la falta de compromiso en un tema de vital importancia en organizaciones de aviación civil de acuerdo a lo estipulado por la OACI en sus anexos al Convenio de Chicago, del cual es suscriptor Colombia y por tanto de obligatorio cumplimiento. Esto tiene como consecuencia que se diluyan las responsabilidades y el compromiso de la organización en el tema de la Seguridad Operacional y al incumplimiento de los reglamentos Aeronáuticos de Colombia en sus numerales 22.3.2.2.1., 22.3.2.2.2., 22.3.2.2.3.1 y 22.3.2.2.4.1 los cuales se describen a continuación:

“22.3.2.2.1. Responsabilidad y compromiso de la alta gerencia. Cada organización debe establecer su compromiso frente a la seguridad operacional, así como la política de seguridad operacional de conformidad con la presente Parte y demás normas aplicables a la materia, las cuales llevarán la firma del ejecutivo responsable de la organización.”

22.3.2.2.2. Carta de compromiso de la alta gerencia. El compromiso de la alta gerencia respecto a la seguridad operacional, debe expresarse formalmente en una declaración escrita o Carta de compromiso respecto de la seguridad operacional, así como en las políticas de seguridad operacional de la organización. Esta declaración debe reflejar la filosofía de la organización respecto a la gestión de la seguridad operacional y transformarse en el cimiento sobre el cual se construirá el SMS de la organización. La creación de una cultura de seguridad operacional positiva, debe comenzar con la exposición de un criterio de dirección claro e inequívoco.

22.3.2.2.3. Política de seguridad operacional.



22.3.2.2.3.1. La política de seguridad operacional debe constar en un documento escrito, publicado bajo la responsabilidad del nivel más alto de dirección de la organización, igualmente, debe ser aprobada por la UAEAC y comunicada a todo el personal de la organización involucrado. Esta declaración constituye una indicación tangible del compromiso de la dirección superior de la organización respecto a la seguridad operacional. Una alternativa para este tipo de declaración es una declaración del ejecutivo responsable sobre el compromiso de la empresa respecto al mantenimiento y mejoramiento de los niveles aceptables de seguridad operacional." (subrayado fuera de texto).

22.3.2.2.4. Ejecutivo responsable.

22.3.2.2.4.1. La organización debe contar con un ejecutivo responsable. El ejecutivo responsable será una y solo una persona, dentro de cada organización, quien asumirá la responsabilidad total sobre el cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC) y demás normatividad aeronáutica aplicable. Es absolutamente necesario que el ejecutivo responsable sea elegido adecuadamente y que esa persona comprenda a cabalidad y acepte expresamente los roles y responsabilidades asociados con esa posición. (Subrayado fuera de texto).

Hallazgo 9. Facultades y Responsabilidades del Ejecutivo Responsable del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional SMS de la Aerocivil. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

De acuerdo a lo normado en el numeral 22.3.2.2.4.4 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia en su capítulo 22,

"22.3.2.2.4.4. El ejecutivo responsable como mínimo debe tener

- a. Autoridad total sobre las cuestiones de recursos humanos;
- b. Autoridad en cuestiones financieras significativas;
- c. Responsabilidad directa en la conducción de los asuntos de la organización;
- d. Autoridad final sobre las operaciones certificadas; y,
- e. Autoridad final sobre todos los asuntos de seguridad."

La persona designada como ejecutivo responsable en la Aerocivil (Secretario de Sistemas Operacionales), no tiene todas las capacidades y responsabilidades que pide la norma, por cuanto no es autoridad total sobre cuestiones de recursos humanos y financieros, ni es autoridad final sobre las operaciones certificadas ni sobre asuntos de seguridad y tal y como se expresa en el numeral 8.4.7. del Documento 9859 AN/474 de la OACI ".... Una organización que designe un



Ejecutivo responsable que no tenga estas facultades y responsabilidades coloca a la persona designada en una posición en que no cuenta con los atributos esenciales para desempeñar su función...", lo que pone en riesgo la efectividad del SMS de la organización; esto, causado por la modificación de los requerimientos hechos por la norma desde la alta dirección y falta de gestión en implementar modificaciones a la estructura de la entidad que conlleve al cumplimiento de la normatividad.

Adicional a esto, no se encuentra que se cumpla con el numeral 22.3.2.2.4.1 del RAC 22 en el sentido de que "Es absolutamente necesario que el ejecutivo responsable sea elegido adecuadamente y que esa persona comprenda a cabalidad y acepte expresamente los roles y responsabilidades asociados con esa posición".

Esto puede apreciarse en el documento denominado "Designación de ejecutivo responsable Sistema de Gestión de Seguridad Operacional Aeronáutica Civil (SMS)", en donde encontramos que contrario a la norma, el ejecutivo responsable designado tiene que gestionar ante otras áreas la asignación de recursos humanos, tecnológicos y financieros, además de la ausencia de la aceptación expresa por parte del designado.

Esto además incumple con lo ordenado en el numeral 22.2.5.2. del RAC 22 (ratificado en el literal b del numeral 219.025 Principios Rectores del nuevo RAC 219): "El ejecutivo responsable del programa de seguridad operacional por parte de la UAEAC, en todas las actividades y procesos que se desprendan del Programa, es el Director General de la UAEAC. El Director General, por las características mismas de su cargo, ha delegado las funciones que se desprendan del Programa de vigilancia para la seguridad operacional en la Secretaría de Seguridad Aérea, pero el Director General será el único responsable del correcto desarrollo e implantación del mismo."; por lo tanto, la delegación de esas funciones y responsabilidad al Secretario de Sistemas Operacionales va en contravía de esta designación expresa que hace la norma.

Hallazgo 10. Viga Perimetral en Fanal de la Torre de Control del Aeropuerto El Dorado de Bogotá. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Existe una viga metálica en la sección media del vidrio de la cabina, que hace parte de la estructura de la ventanería de la torre de control del aeropuerto El Dorado, que representa un peligro para la seguridad operacional del aeropuerto al ser un obstáculo de visibilidad para los controladores de tránsito tanto de torre como de superficie. Aunque ya se han realizado estudios de evaluación y se han



hecho recomendaciones de mitigación, previos a la entrada en operación plena de la torre, estas recomendaciones no se han implementado, haciendo que se mantengan los riesgos detectados.

Todo esto por deficiencias en los diseños, antes de ser llevados a la práctica y en las labores de supervisión e interventoría asociadas a estos, y por la falta de gestión de la entidad en la implementación de medidas de solución o mitigación de la situación y a la ausencia de un Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS), que permita tomar decisiones para la solución del problema.

Esta situación hace que existan riesgos de seguridad operacional y riesgo de que se presente un daño al patrimonio estatal por la necesidad de realizar nuevas inversiones para subsanar o mitigar la situación presentada, las cuales debieron ser detectadas en la etapa de diseños.

La situación descrita ha sido puesta de presente a la entidad a través de diferentes medios como son: denuncias directas por parte de la Asociación Colombiana de Controladores de Tránsito Aéreo ACDECTA, por medio de oficios dirigidos a la administración de la entidad, así como a través de los medios de comunicación y de denuncias ante los diferentes organismos de control del estado. Estas denuncias de la situación presentada se han venido dando desde la culminación de la construcción de la torre y antes de su entrada en operación.

La denuncia de la situación ha venido acompañada de un sustento técnico sobre las operaciones que se ven afectadas por el bloqueo en la visibilidad que genera la viga en cuestión, lo cual ha llevado a que la entidad haya realizado algunos estudios para evaluar la situación, que son:

- Una evaluación a través de un grupo de controladores de Tránsito Aéreo denominado "Informe de Análisis de riesgos Para La gestión del cambio y Operación Definitiva de la Actual a la Nueva Torre de Control en el Aeropuerto Eldorado, Bogotá." (febrero de 2016). En dicho informe, elaborado bajo parámetros de SMS de identificación de peligros y evaluación de riesgos, y en donde al valorar el riesgo en función de probabilidad de ocurrencia y de severidad, se calificó con un Índice de 5C dentro de la matriz de riesgos, lo que significa que bajo los parámetros establecidos en la matriz del Manual de Implantación SMS de la aeronáutica civil, la operación era de Riesgo Alto cuyo criterio indica: "Cese o disminuya la operación oportunamente si fuera necesario. Realice la mitigación de riesgos de prioridad para garantizar que haya controles preventivos adicionales o mejorados implementados para reducir el índice de riesgos al rango moderado o bajo"; sin embargo, se encuentra que se está operando en esas condiciones aún sin la aplicación de las medidas de mitigación propuestas en el mismo documento.



- “INFORME DE MISIÓN. Roberto Arca Jaurena, Consultor ATM/SAR de la Oficina Sudamericana de la OACI. Visita de Asistencia Técnica como apoyo a la transición de la actual Torre de Control a la nueva Torre de Control del Aeropuerto El Dorado, Bogotá, Colombia” (abril de 2016), en donde se analiza, entre otros, el tema de la viga horizontal en paneles de la torre de control; en este documento se presenta una serie de recomendaciones para la mitigación de los riesgos de seguridad operacional, que no fueron implementadas hasta la fecha.

Es de resaltar, que las recomendaciones dadas en los anteriores documentos debían implementarse antes de la entrada en operación exclusiva (no en conjunto con la torre vieja) de la torre de control nueva, ya que era bien sabido por la administración de la Aerocivil de las dificultades que tendrían para la implementación de las medidas de mitigación si la nueva torre entraba en operación plena.

En fecha 26 de septiembre de 2016, se realizó visita de inspección a la torre de control del Aeropuerto El Dorado, en donde se pudo corroborar que las medidas de mitigación recomendadas tanto por el análisis de riesgos elaborado por los controladores como por el estudio de la OACI no fueron implementadas haciendo que el riesgo permanezca ahora en condiciones de operación de la nueva torre.

Hallazgo 11. Reflejo en Vidrios de la Torre de Control del Aeropuerto El Dorado de Bogotá. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Disminución de la visibilidad para el control de tránsito aéreo, tanto en posiciones de torre como de superficie, especialmente en horario nocturno, ocasionado por el reflejo que se genera por las luminarias internas del techo en los vidrios de la cabina de la torre de control, lo que genera riesgos de seguridad operacional y riesgo de que se presente un daño al patrimonio estatal por la necesidad de realizar nuevas inversiones para subsanar o mitigar la situación presentada, las cuales debieron ser detectadas en la etapa de diseños.

Esta situación tiene origen en deficiencias en los diseños y de supervisión e interventoría de estos, antes de ser llevados a la realidad, así como a la falta de gestión de la entidad en la implementación de medidas de solución o mitigación de la situación y a la ausencia de un Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS), que permita tomar decisiones para la solución del problema.

La anterior situación y sus riesgos se le han puesto de presente a la entidad mediante denuncia de la Asociación Colombiana de Controladores de Tránsito Aéreo ACDECTA, a través de oficios dirigidos a la administración de la entidad.



La entidad ha realizado algunos estudios para evaluar la situación, como son:

- Una evaluación a través de un grupo de controladores de Tránsito Aéreo denominado “Informe de Análisis de riesgos Para La gestión del cambio y Operación Definitiva de la Actual a la Nueva Torre de Control en el Aeropuerto Eldorado, Bogotá.” (febrero de 2016). En dicho informe, elaborado bajo parámetros de SMS de identificación de peligros y evaluación de riesgos, y en donde al valorar el riesgo en función de probabilidad de ocurrencia y de severidad, se calificó con un Índice de 4D dentro de la matriz de riesgos, lo que significa que bajo los parámetros establecidos en la matriz del Manual de Implantación SMS de la aeronáutica civil, la operación era de Riesgo moderado cuyo criterio indica: “Programe el performance de una evaluación de seguridad operacional para reducir el índice de riesgos hasta el rango bajo, si fuera factible.”; sin embargo, se encuentra que se está operando en esas condiciones aún sin la aplicación de las medidas de mitigación propuestas en el mismo documento, y lo que han tenido que hacer los controladores es no utilizar las luces y mantenerlas apagadas. Es necesario tener en cuenta que esta evaluación fue previa al inicio de la operación de la torre de control.

En este análisis, se plantea como consecuencia del peligro, que puede “...causar en el controlador desubicación y dificultad para identificar el tránsito, especialmente, en horas de la noche. Ya que pueden ocultar las luces de aterrizaje de las aeronaves o hacer que sea difícil identificar a las aeronaves...”

- “INFORME DE MISIÓN. Roberto Arca Jaurena, Consultor ATM/SAR de la Oficina Sudamericana de la OACI. Visita de Asistencia Técnica como apoyo a la transición de la actual Torre de Control a la nueva Torre de Control del Aeropuerto El Dorado, Bogotá, Colombia” (abril de 2016), en donde se analiza, entre otros, el tema de la Reflexión de luminarias internas del techo de la torre de control en los cristales del fanal; en este documento, se plantea que “... grupo de expertos analizó el comportamiento de las luminarias internas del techo de la torre de control en potencia máxima y mínima. Las luminarias en ambas potencias se reflejaban en los cristales del fanal de la torre de control. El reflejo de las luminarias se mezcla con las luces de las aeronaves y puede afectar una visibilidad bien definida en horas nocturnas del tráfico circundante. Este reflejo afectaba incluso la visibilidad de las posiciones de control de plataforma además de las posiciones de control aéreo”.

Como recomendación se planteó: “...el grupo de expertos convocado concluyó que para mitigar el reflejo de las luminarias internas en los paneles de la nueva Torre de Control del aeropuerto El Dorado sería necesario colocar una protección antirreflejo circular de unos 5 a 7 centímetros de altura en cada una de las luces



de techo para evitar el reflejo de las luminarias internas en los cristales de la nueva Torre de Control del Aeropuerto El Dorado. La altura mínima final de los protectores antirreflejo deberá ser calculada y probada “in situ” por los técnicos encargados de la instalación y mantenimiento eléctrico de las luminarias...”

En fecha 26 de septiembre de 2016, se realizó visita de inspección a la torre de control del Aeropuerto El Dorado, en donde se pudo corroborar que las medidas de mitigación recomendadas tanto por el análisis de riesgos elaborado por los controladores como por el estudio de la OACI no fueron implementadas haciendo que el riesgo permanezca ahora en condiciones de operación de la nueva torre.

La entidad en su respuesta a la observación, expresó que se ha implementado una medida de solución al problema mediante la instalación de “... luces tipo led en las consolas de mando de los controladores, que centralizan el flujo de la luz hacia las posiciones de trabajo”, sin embargo, esto no es suficiente para la iluminación de los puestos de trabajo, de acuerdo a lo reportado por los controladores el día de la visita, a la vez que implicaría la inutilidad de las luces de techo que según ellos si son necesarias pero mitigando el reflejo de la luz en los vidrios; así las cosas, el no uso de estas luces, podría generar un detrimento en cuantía equivalente al valor de suministro e instalación de estas.

Hallazgo 12. Escaleras en Concreto y Puerta de Acceso a Cabina de la Torre de Control del Aeropuerto el Dorado de Bogotá. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En la nueva torre de control del aeropuerto El Dorado de Bogotá se presentan algunas deficiencias relacionadas con salud ocupacional y de dificultad en caso de evacuación por emergencias, al encontrarse que la puerta de acceso y salida de la cabina de la torre no cumple con la normatividad respecto a que, en caso de evacuación, el sentido de apertura de esta no es hacia el exterior; asimismo, se encuentra que las escaleras en concreto tampoco cumple con la normatividad aplicable a este tipo de construcciones, generándose así un riesgo para el personal que labora en estas instalaciones en caso de que se presentase una emergencia o desastre y riesgo de que se presente un daño al patrimonio estatal por la necesidad de realizar nuevas inversiones para subsanar o mitigar las situaciones presentadas.

Lo identificado, ocasionado por deficiencias en el diseño y construcción de la torre de control, así como en las labores de supervisión e interventoría de los respectivos contratos de diseño y construcción y en la gestión de la entidad para requerir a los respectivos contratistas para que se subsanen estas irregularidades.



Respecto la puerta de acceso a la cabina, se encontró que efectivamente como se menciona en la visita realizada por Salud Ocupacional de la Aerocivil como consta en la respuesta que se le da al denunciante ACDECTA mediante oficio 4000.106.32016004289 de febrero 3 de 2016, "...la puerta de acceso a la cabina tiene orientación de apertura hacia el interior del área lo cual para las escaleras de emergencia no cumple con lo establecido en la Ley 9 de 1979 y Resolución 2400 de 1979. La puerta no cuenta con un sistema de apertura antipánico lo cual limita su uso como salida en caso de emergencia."

Asimismo, se encontró que no se han adelantado las labores necesarias para atender las recomendaciones dadas por salud ocupacional, en el sentido de "...Reorientar la puerta de acceso a la cabina de control, dotándola con un sistema de apertura de antipánico. Se debe garantizar que al momento de operación de las puertas no choquen las de acceso a la cabina de control contra la de acceso a las áreas de descanso ya que las mismas tendrían apertura hacia el corredor. Se debe demarcar la zona de apertura de las puertas a fin de evitar accidentes al momento de su operación..."

Ley 9 de 1979, artículo 96. "Todos los locales de trabajo tendrán puertas de salida en número suficiente y de características apropiadas para facilitar la evacuación del personal en caso de emergencia o desastre, las cuales no podrán mantenerse obstruidas o con seguro durante las jornadas de trabajo. Las vías de acceso a las salidas de emergencia estarán claramente señalizadas."

Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, artículo 16. "Los locales de trabajo contarán con un número suficiente de puertas de salida, libres de todo obstáculo, amplias, bien ubicadas y en buenas condiciones de funcionamiento, para facilitar el tránsito en caso de emergencia. Tanto las puertas de salida, como las de emergencia deberán estar construidas para que se abran hacia el exterior, y estarán provistas de cerraduras interiores de fácil operación. No se deberán instalar puertas giratorias; las puertas de emergencia no deberán ser de corredera, ni de enrollamiento vertical."

Respecto a lo argumentado por la entidad en su respuesta a la observación, consideramos que debe darse cumplimiento a la norma más estricta (en este caso a la Resolución 2400 de 1979 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y de esta forma se garantiza el cumplimiento de ambas normas (Resolución 2400 de 1979 y Literal K.3.8.2.5 de la NSR 10); además de que esta resolución, tiene como objetivo precisamente establecer algunas disposiciones sobre vivienda, higiene y seguridad en los establecimientos de trabajo. Asimismo, y teniendo en cuenta la norma citada por la entidad en su respuesta, la Norma Técnica Colombiana



NTC1700 en su numeral 4.1.1.3 también establece que las puertas de escape deben girar en dirección a la vía de escape.

Ahora bien, respecto a las escaleras en concreto, la estructura cuenta con dos (2) escaleras para acceder a la parte superior de la torre, durante la inspección efectuada el día 26 de septiembre de 2016, se realizó el ascenso a pie por una de ellas y posteriormente se hizo el descenso por la otra escalera. Se encontró que tal y como fue denunciado por parte de ACDECTA y se ratificó por Salud Ocupacional, las escaleras no cumplen con lo estipulado en la NSR 10 (Norma de Sismo Resistencia, Título K, literal K.3.8.3) en los temas que se mencionan a continuación:

- La altura de la contrahuella no debe ser menor de 100 mm ni mayor de 180 mm y la diferencia entre contrahuella más alta y la más baja, en un trayecto de escaleras mantenerse por debajo de 20 mm.
- Puede permitirse el uso de tramos curvos entre 2 niveles o descansos. Solo si los peldaños tienen un mínimo de 240 mm de huella, medidos sobre una línea situada a 1/3 del borde interior del tramo, y como máximo a 420 mm en el borde exterior.
- Las huellas deben tener el borde o aristas redondeados, con un radio de curvatura máximo de 1 cm y de forma que no sobresalga del plano de la contrahuella.
- Escaleras circulares. Las escaleras circulares pueden emplearse como elementos de salida cuando el ancho mínimo de la huella sea de 250 mm y el radio mínimo resulte mayor que el doble del ancho de la escalera.
- Escaleras de caracol. Las escaleras de caracol pueden servir como elementos de acceso a la salida en el interior de apartamentos y cuando conduzcan a un acceso de un mezanine no mayor de 40 m². El ancho mínimo de la escalera debe ser de 700 mm y la dimensión mínima de la huella, 190 mm, medida a una distancia de 300 mm del borde interior de la escalera.

Durante la visita se encontraron peldaños a lo largo de todas las escaleras en los que la huella medida a 1/3 del borde interior del tramo (en tramos curvos) es menor a 240 mm; por tanto, no cumple ni con la condición de tramos curvos, ni mucho menos con la condición de escaleras circulares.

Se encontraron algunos peldaños en los cuales la altura de la contrahuella era superior a los 180 mm.

Se considera que el corte en chaflán del ángulo conformado por la huella y contrahuella, no permite que se cumpla con lo estipulado en la norma en cuanto a que las huellas deben tener el borde o aristas redondeados, con un radio de



curvatura máximo de 1 cm y de forma que no sobresalga del plano de la contrahuella. Esto se presenta a lo largo de todas las escaleras.

Esta situación se verificó en los diseños y se encontró que ese corte no existe en los diseños y que fue una decisión de quien ejecutó la construcción.

Respecto a la escalera de caracol (metálica), no se cumple con el criterio para su uso.

Adicionalmente, se encontró que solamente se atendieron las recomendaciones dadas por salud ocupacional en el sentido de instalar cintas antideslizantes y fotoluminiscentes a lo largo de todas las escaleras, sin embargo, se deja constancia que estas actividades pueden perderse en el caso en que se hagan las modificaciones necesarias para subsanar los otros incumplimientos.

No es de recibo por parte de la Contraloría el argumento dado por la entidad en su respuesta a la observación sobre la aplicación de normatividad española (CTE-DB-SU, Código Técnico de la Edificación CTE, Documento Básico DB, Seguridad de Utilización SU), para justificar el incumplimiento de una norma específica nacional, la NSR 10 Norma Sismoresistente de Colombia.

SEGUROS SANTANA

Hallazgo 13. Equipos Estación Satelital Cerro Santana. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Se presenta un presunto detrimento al patrimonio del Estado, representado por la no reposición a la Aerocivil por parte del asegurador de los equipos satelitales y multiplexores a que se hacen referencia en el numeral 5 de las Consideraciones Otrosí 1 al "Contrato llave en mano para el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de un sistema de vigilancia aeronáutica cabeza radar primario banda L (PSR – Redundante) secundario monopulso (MSSR – Redundante) en el cerro Santana", en atención al reclamo del seguro que amparaba los bienes propiedad de la Aerocivil en el cerro Santana en el Cauca, el cual fue objeto de un atentado terrorista el día 20 de enero de 2012, causándose la destrucción de dichos bienes. Este presunto detrimento causado por deficiencias administrativas en el proceso de reclamo al asegurador, al no exigirse la entrega de los equipos mencionados o en su defecto el valor correspondiente al costo de estos equipos.

La Aerocivil contrató la póliza de Todo Riesgo Daños Materiales para Aeropuertos y Sistemas de Navegación Aérea No. 1000318 con vigencia del 6 de octubre de 2011 al 6 de octubre de 2012, la cual fue afectada debido al atentado terrorista del



que fue objeto la estación Radar Santana, ubicada en el municipio de El Tambo en el departamento del Cauca.

Dentro de los equipos siniestrados se encontraban los que hacen parte de esta observación, tal y como se puede extraer del memorando de fecha 30 de octubre de 2012 cuyo asunto es la Descripción Técnica del Sistema Radar Santana, dirigido por el Jefe del Grupo de Vigilancia Aeronáutica y un Especialista Radar para el Director de Telecomunicaciones y Ayudas a la Navegación Aérea, el Secretario de Sistemas Operacionales y al Jefe del Grupo de Seguros de la Dirección Administrativa; también del memorando de informe de Comisión de la visita al cerro de Santana, de fecha 17 de septiembre de 2012.

El 8 de abril de 2013 mediante oficio el contratista de la reposición de los equipos le plantea a la aseguradora que:

"...4- Dando alcance a la cotización suministros Radar de Santana con fecha 12 de diciembre de 2012 dirigida a CHARTIS SEGUROS y de acuerdo a lo observado en el sitio, se determinó que se cuenta con una línea de transporte de energía eléctrica o línea de media tensión que garantiza el funcionamiento de los equipos, y teniendo en cuenta el dimensionamiento de cargas, así como la arquitectura de soporte eléctrico en otras estaciones de radar donde se utilizan dos (2) plantas de respaldo en configuración paralelo, por tanto se sugiere que lo cotizado en el ítem 1. Grupo Electrónico 3 (tres) plantas eléctricas 100KVA, se reduzca a dos (2) plantas sistema paralelo redundante, técnicamente lo más adecuado y suficiente para este proyecto.

5- En cuanto a la cotización dirigida a CHARTIS SEGUROS del día 13 de diciembre del año 2012 ref.: Cotización Estación Satelital Santana incluyendo los servicios de instalación y de acuerdo a las necesidades actuales de la AERONAUTICA CIVIL, previa conversación con sus funcionarios y de acuerdo a la migración de tecnología actual de todas las estaciones satelitales del país, se aconseja NO instalar la Estación Satelital en el Cerro Santana.

7- Proponemos que de aprobarse los puntos 4 y 5 de este comunicado, se reemplacen presupuestalmente por una estación ADS-B, que resultaría muy necesaria para el control de ruta de aeronaves, registrándose trazas y parámetros de aeronaves, dando una redundancia al sistema de vigilancia de la zona. Para darle mayor claridad a nivel presupuestal y de recibir el interés de las partes, estamos dispuestos a cotizar el suministro e instalación del sistema ADS-B de Santana..."

En octubre de 2013, mediante memorando 4203.-2013027486, el Director de Telecomunicaciones y ayudas a la Navegación Aérea le plantea al Director Administrativo y al Jefe del Grupo de Seguros la posibilidad de que se modificara el alcance del contrato de reposición de los equipos de la estación Radar Santana, en el sentido de "...realizar un cambio en el suministro, de tal forma que se pudieran adquirir por lo menos dos estaciones ADS B, equivalentes a: i. Estación Satelital VSAT. ii. Multiplexor. iii. Planta eléctrica de emergencia de menor capacidad...". Asimismo, plantea no estar de acuerdo con la discriminación que se hace sobre la capacidad de los grupos electrógenos existentes y los contratados, puesto que se afectaría los intereses de la entidad.

El 31 de enero de 2014, mediante oficio del supervisor del contrato y del jefe del Grupo de Vigilancia Aeronáutica para el director administrativo y Jefe de Grupo Seguros, se plantean inconsistencias en la redacción del Otrosí 1 "...que afectan los intereses de la entidad (literal 5), es relevante mencionar que la Dirección de Telecomunicaciones manifestó desacuerdo con el cuadro de costos del borrador del OTROSI presentado por la firma contratista Entelcom, mediante ADI4203-2013027486 radicado en la Dirección Administrativa el 2 de octubre de 2013, entre lo que se menciona la inconsistencia en la diferencia de valor del grupo electrógeno a favor del contratista, debido a que el siniestro reporta tres (3) plantas eléctricas y la compañía de seguros repone ante la Entidad dos (2) plantas eléctricas de menor valor...", adicionalmente, "... La propuesta de la supervisión en cuanto a la no necesidad de instalación de la Estación Satelital VSAT y el multiplexor se realizó teniendo en cuenta un proceso licitatorio en curso para un nuevo sistema VSAT Nacional, toda vez que este proceso no culminó en un contrato y que de acuerdo con la información verbal suministrada por la dirección administrativa, no se puede incluir en el OTROSI las estaciones ADS B, en beneficio de la seguridad operacional y la prestación del servicio, por las condiciones contractuales con la compañía aseguradora, la supervisión del contrato solicita se incluya en el alcance del OTROSI, los sistemas y equipos reportados en el siniestro.

El 6 de marzo de 2014, mediante Acta de Reunión de Comité Asesor Evaluador, "...La dirección de Telecomunicaciones acepta las condiciones técnicas del contrato y las modificaciones consignadas en el otrosí.", así como también se establece que "...no se pueden hacer cambios o mejoras (trueques) a lo reconocido por la aseguradora..."

El 3 de abril de 2014 se firma el Otrosí 1 al contrato, dentro del cual se suprimen unas actividades y se incluyen otras. En este Otrosí se descuenta el valor del sistema satelital (U\$ 130.173), Sistema Multiplexores (U\$ 34.344) y se adiciona un valor por la capacidad de los grupos electrógenos (U\$ 25.857).



Así las cosas, tenemos que con el Otrosí 1 al contrato se eliminó la reposición de los equipos acá mencionados sin que mediara ninguna compensación ya sea en especie o en dinero por parte de la aseguradora para resarcir a la Entidad por no reponer esos equipos.

En conclusión, se genera un presunto detrimento al patrimonio público en cuantía equivalente al valor de los equipos no repuestos por la aseguradora a la Aerocivil, como era su obligación. De esta forma, se puede concluir que el valor del presunto daño es el que se obtiene de la resta de los U\$164.517 dólares americanos de la estación satelital y los multiplexores no entregados, menos el mayor valor de U\$25.857 dólares americanos de los grupos electrógenos que efectivamente se repusieron de acuerdo al Otrosí 1; es decir, la suma de U\$138.660 dólares americanos, que equivalen a \$272.3 millones de pesos a la tasa de cambio del día de la firma del Otrosí 1 del contrato (3 de abril de 2014, TRM = 1.963,51).

Las anteriores situaciones evidencian el menoscabo o disminución de los bienes o recursos públicos en cabeza de la Entidad, generándose un presunto daño al erario público, y probable transgresión de los principios que rigen la función pública, artículo 209 de la Constitución Política.

Hallazgo 14. Responsabilidades Beneficiario del Contrato – Siniestro Cerro Santana y Cerro Pelagorro. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La Aerocivil asumió responsabilidades al suscribir el Contrato llave en mano para el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de un sistema de vigilancia aeronáutica cabeza radar primario banda L (PSR – Redundante) secundario monopulso (MSSR- Redundante) en el Cerro Santana¹⁰, suscrito por la Aseguradora y un tercero, así como le restó una serie de cargas que se encuentran en cabeza de la Aseguradora, lo cual generó un riesgo para la Entidad.

La firma Aseguradora con el fin de cumplir con la indemnización correspondiente a la póliza de Todo Riesgo Daños Materiales para Aeropuertos y Sistemas de Navegación Aérea # 1000318, la cual fue afectada debido al atentado terrorista del que fue objeto la estación Radar Santana, ubicada en el municipio de El Tambo en el departamento del Cauca, tomó la opción de reponer los bienes asegurados, como parte de ello suscribió el Contrato llave en mano mencionado anteriormente.

¹⁰ Sin fecha.



Si bien, en este contrato se señala como parte la Compañía Aseguradora, un tercero (Contratista) y la Aerocivil como Beneficiario; analizado el clausulado del mismo, se observa que la Compañía traslada a la Aerocivil una serie de responsabilidades que en cumplimiento del contrato de seguro debían estar en cabeza de la Aseguradora, de las cuales se señalan algunas a continuación:

- EL BENEFICIARIO ejercerá la supervisión del presente contrato, recibirá los subsistemas y suscribirá las Actas de Aceptación, entre otras.¹¹
- Obligaciones de **LA COMPAÑÍA**: a) Pagar el precio conforme a lo dispuesto en la cláusula tercera. Circunscribe su intervención solo como medio de pago, entre **EL BENEFICIARIO** y **EL CONTRATISTA**.
- Obligaciones del **BENEFICIARIO**: a) supervisar la ejecución del presente contrato¹².
- La diferencia resultante entre el precio final del contrato y el inicialmente pactado, que se genere con ocasión del ajuste del SDD o por causa de imprevistos tributarios será asumida por **EL BENEFICIARIO**, en aras de mantener la ecuación económica¹³.
- Pólizas: El Contratista suscribirá a favor del Beneficiario las pólizas de seguros.
- “**EL CONTRATISTA** y **EL BENEFICIARIO** defenderán, indemnizarán y se apoyarán entre sí para mantenerse al margen de cualquier daño con respecto a reclamaciones, pérdidas, gastos, costos o daños que se originan o estén relacionados con daños personales o muerte de cualquier daño o pérdida de propiedad que resulte de actos negligentes u omisiones¹⁴...”

De acuerdo, a lo descrito anteriormente se dejó en cabeza de la Aerocivil la responsabilidad Extracontractual.

- “**LA COMPAÑÍA** no asume ninguna responsabilidad por la idoneidad de los trabajos ejecutados, ni por la calidad de los bienes que se suministran, así como tampoco será responsable del oportuno y adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas por las empresas seleccionadas, que serán exclusivamente del **CONTRATISTA**. De esa forma todos los perjuicios que se deriven de la inejecución del contrato serán soportados

¹¹ Cláusula primera, parágrafo segundo

¹² Cláusula segunda, Obligaciones de las partes.

¹³ Cláusula tercera Valor y Forma de Pago, Parágrafo Primero, inciso segundo.

¹⁴ Cláusula Séptima: Responsabilidad del Contratista, Parágrafo Primero el Contratista y el Beneficiario



por **EL BENEFICIARIO**, ya que **LA COMPAÑÍA** salva absolutamente toda su responsabilidad con la suscripción del presente contrato.¹⁵

- “Coordinación y Supervisión del Contrato: **LA COMPAÑÍA** colaborará en la supervisión de la ejecución del servicio profesional contratado, función que como se determinó en las consideraciones y en la cláusula segunda del contrato corresponde directamente al **BENEFICIARIO**.¹⁶”
- “... **EL BENEFICIARIO** podrá después de un periodo de gracia de noventa (90) días, reclamar a el **CONTRATISTA**, en forma de daños liquidados y no de penalización,...El pago de dicha suma será la única compensación que **EL BENEFICIARIO** recibirá con respecto al retraso o demora del **CONTRATISTA** y excluye de cualquier otro pago por daños y perjuicios, de cualquier tipo...”

Las situaciones antes señaladas también se presentan en el contrato de Reposición Equipos Enlace Microondas Cerro Pelagorro¹⁷.- Reclamo # 1-519-1000957, en estos contratos se obliga como parte a la Aerocivil (Beneficiario) y asume responsabilidades¹⁸ y riesgos asociados a la correcta ejecución del contrato que correspondería a la aseguradora y el tercero, considerando que este un contrato entre privados.

Con la suscripción del contrato de seguro se pretende transferir los riesgos a los cuales se encuentran expuestos los bienes y patrimonio de la Entidad, no obstante en los casos bajo estudio prácticamente se desnaturalizó el contrato de seguro, ya que al suscribirlos la Aerocivil en calidad de Beneficiaria asumió responsabilidades que le correspondían al contratante en este caso La Compañía.

Las situaciones antes descritas, generaron un riesgo que pudo afectar los recursos de la Entidad, transgrediendo los principios que rigen la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la constitución y el numeral 1 del artículo 26 de la ley 80 de 1993. Generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

¹⁵ Cláusula Séptima: Responsabilidad del Contratista, Parágrafo Cuarto.

¹⁶ Cláusula Octava.

¹⁷ De noviembre de 2013

¹⁸ Considerando No. 10 La Compañía deja constancia que mediante el presente acuerdo de indemnización, el Beneficiario acepta la supervisión e interventoría del contrato, acepta que La Compañía no asume ninguna responsabilidad por la idoneidad de los trabajos ejecutados, ni por la calidad de los equipos que suministren, como tampoco será responsable del oportuno y adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas por El Contratista, las pólizas que amparan el contrato estarán en beneficio y aseguramiento del Beneficiario, para la imposición de multas, sanciones y demás cláusulas penales en ninguna parte interviene la Compañía, sino que debe intervenir El Beneficiario.



CONTRATO DE COMPRAVENTA 8000280-OK-2008 - MAGNETRONES

Objeto	Adquisición de repuestos para el mantenimiento de los sistemas de telecomunicaciones y complementarios (radar) consistentes en Magnetrones.
Valor Inicial	\$2.003.5 millones, incluido IVA.
Plazo Inicial	14 meses (26/11/2008 al 26/01/2009).

Hallazgo 15. Planeación - Ejecución del Contrato 8000280 OK-2008. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

El Contrato 8000280 OK- 2008¹⁹, tenía por objeto la Adquisición de Repuestos para el Mantenimiento de los Sistemas de Telecomunicaciones y Complementarios (Radar Santa Ana y Cerro Maco) consistentes en el suministro de 10 Magnetrones, este contrato tuvo un costo de \$2.003 millones incluido IVA y un plazo de ejecución de 16 meses, incluida una prórroga. Analizada la información relacionada con este contrato se detectaron las siguientes situaciones:

- Revisado los estudios previos del contrato, se evidencia que la contratación obedeció a la necesidad de cambiar los magnetrones para la cabeza Radar de Santa Ana y Cerro Maco, que presentaban fallas, por lo cual de acuerdo a los estudios “se requerían al menos (2) lo ideal serían 4 magnetrones”, por lo cual no resulta claro porque la Entidad solicita 10 magnetrones, máxime cuando ya se estaba gestando el cambio de tecnología del radar Cerro Maco y Santana²⁰, lo cual generó una erogación económica sin un real beneficio para la Entidad Estatal.
- El contratista no suministró la totalidad de los magnetrones dentro del plazo contractual, el cual culminaba el 27/03/2010, ya que a dicha fecha había entregado 5 magnetrones. Vencido este término suministró los cinco (5) restantes²¹, es decir, que se demoró más de 7 meses para cumplir con el objeto contractual. Durante dicho lapso de tiempo no existió prórroga de plazo, ni se observó que se actualizara oportunamente las garantías del contrato.
- Por otra parte, sobre el ingreso de elementos a almacén y disposición final de los mismos, se constató el ingreso de diez (10) magnetrones en los almacenes de la Entidad, no obstante no se evidencia que la totalidad de los magnetrones trasladados se instalaran en los sitios de destino.

¹⁹ Fecha 13/11/2008

²⁰ Contrato Cerro Maco 10000068 OK – 5/08/ 2010 y Contrato Santa Ana 11000206 OK- 30/09/2011

²¹ (Se recibo 2 magnetrones el 7/05/10 y 3 el 3/11/10)



- De acuerdo al comprobante de almacén general el 30-12-2009 se entregan al supervisor del contrato 3 magnetrones, y este el 02/03/2010 entrega (2) a un funcionario de la Regional Atlántico, no obstante estos elementos no se ingresaron al Almacén de dicha Regional, desconociéndose el fin de estos. Así mismo, no se evidencia el destino del tercer magnetrón.
- Revisadas las pruebas de fábrica de los magnetrones 324 y 353, suministradas con oficio S-11228-09 del 04/09/2009, se observa que para el magnetrón 324 estas fueron realizadas el 21-01-91 y para el 353 el 8-06-90, es decir que estos elementos a la fecha de entrega ya contaban con más de 18 años de fabricación. No cumpliéndose con los requerimientos del contrato.
- El magnetrón 2156 se encuentra en almacén desde la fecha de llegada 30/11/2010, sin que a la fecha de la visita y de acuerdo a los registros de almacén, haya salido o puestos en funcionamiento, no obstante este magnetrón registra 6000 horas de uso, situación que no es clara para el Ente de Control
- En cuanto a la utilización de los magnetrones, la Entidad señala a través de oficio 4200.2016038411 del 29 de septiembre de 2016, que existen 3 en almacén, 4 fueron instalados en cerro Maco con la ejecución del contrato 10000068 OK, cuyo objeto era "Actualización, Instalación y puesta en Funcionamiento de Sistema de Vigilancia Aeronáutica Cabeza Radar Cerro Maco y Mantenimiento, Conservación y Actualización del Subsistema de Antena y Cableado RF" y 3 en Santa Ana con la ejecución del contrato 11000206 OK, cuyo objeto era "Actualización, Instalación y puesta en funcionamiento de Sistema de Vigilancia Aeronáutica Cabeza Radar Santa Ana".

Sobre la afirmación que los magnetrones fueron instalados en Cerro Maco y Santana con la ejecución de los contratos antes mencionados, se tiene que lo expresado no correspondería a la realidad ya que con los nuevos contratos estos elementos no se requerían para los radares primarios, porque con los contratos señalados se actualizaron los sistemas.

Por otra parte, los tres (3) magnetrones que reposan en el almacén general de la Aerocivil, tampoco podrán usarse en ninguno de los radares que son propiedad de la Entidad, porque los radares que maneja la Aerocivil tienen una tecnología diferente, que no manejan magnetrones. Por lo cual la inversión realizada no



generó beneficio para la Entidad, situación que genera un presunto daño al Estado en cuantía de \$601.0 millones.

- La Entidad inició el proceso de reclamación por garantía, pero no se evidencia que este haya llegado a término, ni que efectivamente se recuperan los recursos pagados por el magnetrón ETB-128A S/N 2149. Situación que da lugar a que se genere un presunto daño al patrimonio Estatal en cuantía de \$ 200.3²² millones.

Revisado el expediente se observó que desde el mes de julio de 2010 se presentó el daño en el elemento contratado y que se iniciaron las gestiones para tramitar la reclamación correspondiente, no obstante, la última actuación de este proceso es de fecha 28 de mayo de 2012 de acuerdo al Acta de continuación Audiencia Declaratoria de Incumplimiento.

Las anteriores situaciones por deficiencias por parte de la Entidad para la hacer efectiva la garantía. Así como el presunto incumplimiento del *Artículo 4 de la Ley 80 de 1993*, de los derechos y deberes de las Entidades Estatales numeral 1 “Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podrán hacer del garante” y numeral 2 “Adelantaran las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar”, del Artículo 5 De los derechos y obligaciones de los contratistas, numeral 4 “Garantizaran la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ellos”.

La anterior situación genera un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía de \$801.3 millones.

CONTRATO DE COMPRAVENTA 13000250 OK -2013

Objeto	Adquisición, Instalación y puesta en funcionamiento del Sistema de vigilancia Aeronáutica Cabeza radar de El Tablazo.
Valor Inicial	\$5.521.0 millones incluido IVA ítem 5 y 6
Plazo Inicial	Siete (7) meses y 15 días calendario, fecha de terminación 25/11/14.

Hallazgo 16. Cambio Condiciones Manejo Anticipo - Contrato 13000250 OK-2013. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

²² Valor tomado del oficio 4203-2011022812 del 4-08-2011 folio 1388

Revisado el Contrato 13000250 OK-2013 se evidenció que la Aerocivil modificó las condiciones que había establecido en los pliegos de condiciones para el manejo del Anticipo, suprimiendo del contrato la obligación establecida en el numeral 4.7.

En los pliegos de condiciones del Proceso precontractual 13000057 –ON – en el numeral 4.7 Anticipo se señala “La Aerocivil entregará como anticipo el valor correspondiente a DOS MIL SETECIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS DIECIOCHO MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$2.767.218.560) y con cargo a la vigencia fiscal 2013.

El contratista deberá constituir una fiducia o un patrimonio autónomo irrevocable para el manejo de los recursos que reciba a título de anticipo, con el fin de garantizar que dichos recurso se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente. El giro de recursos por parte de la sociedad fiduciaria deberá contar con el visto bueno del interventor y/o supervisor del contrato. ...”

No obstante, en el contrato se excluyó la obligación anterior y estableció en la cláusula 4 que la Aerocivil entregará al contratista \$2.767.2 millones, previa presentación de certificación de la entidad bancaria sobre la apertura de cuenta especial separada a nombre del contratista, la cual se podrá abrir en el exterior y que en caso de requerirse una inspección personal al manejo de la cuenta la Aerocivil pagará los tiquetes aéreos del supervisor y que el contratista se obliga a constituir una garantía de Buen Manejo y Correcta Inversión del Anticipo.

Por otra parte, no se evidenció ningún seguimiento por parte de la Entidad, sobre la cuenta en la que se giró el Anticipo al contratista, así como tampoco se conoce si ésta generó algún rendimiento financiero, el cual pertenecería al Tesoro Nacional.

Es pertinente señalar que el pliego de condiciones constituye la ley tanto del procedimiento administrativo de selección del contratista, como del contrato a celebrar, razón por la que se traduce en un conjunto de disposiciones y cláusulas elaboradas unilateralmente por la administración, con efectos obligatorios para tanto para ésta como para los proponentes u oferentes, en aras de disciplinar el desarrollo y las etapas del trámite de selección, como el contrato ofrecido a los interesados en participar.

El pliego, según la jurisprudencia, contiene derechos y obligaciones de los futuros contratantes, quienes no pueden modificar libremente las disposiciones del pliego en el contrato que han de celebrar. La intangibilidad del pliego garantiza la efectividad de los derechos y obligaciones previstos para los futuros co-contratantes. Por tanto, no es procedente modificar el pliego, mediante la



celebración de un contrato que contenga cláusulas ajenas a las previstas en aquél.

La situación observada presuntamente transgrede del principio de Transparencia y de Planeación de la contratación estatal, establecidos en la Ley 80 de 1993.

Hallazgo 17. Garantías del Contrato 13000250 OK, Administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

El Contrato de Compraventa 13000250 OK, fue interrumpido a través del Acta de Suspensión Temporal del plazo 1 el 18/02/2015, por un término de cuatro (4) meses²⁵. En ésta el contratista se obligaba a ampliar el término de vigencia de las garantías que amparan el presente contrato, obligación que debe cumplirse una vez se levante la suspensión o a más tardar el tercer día siguiente del levantamiento.

Revisado el expediente contractual y el acta de recibo final, no se evidenció que se haya suscrito el acta de levantamiento de la suspensión del contrato, como tampoco que el contratista cumpliera la obligación de ampliar las garantías del contrato.

Por otra parte, también se observó en el acta de recibo final del contrato de fecha 10 de diciembre de 2015, que no se actualizaron las vigencias de ninguna de las pólizas del contrato, a continuación se señalan algunos de los riesgos:

Cuadro 3. Vigencia de Amparos, Contrato 13000250 OK

Amparo	Vigencia Desde	Vigencia Hasta
Cumplimiento	04/12/2013	19/11/2014
Buen manejo del Anticipo	04/12/2013	19/11/2014

Fuente: Póliza del contrato, elaboración CGR.

Como se observa, las garantías de cumplimiento y buen manejo del anticipo no se encontraban vigentes, a la fecha de recibo parcial 1 de obras (22/12/2014) y de Recibo Final (10/12/2015), lo que generó un riesgo para la Entidad Estatal, ya que el contrato se ejecutó sin existir las garantías que ampararan el mismo, cabe señalar que el valor girado como anticipo fue amortizado en estas dos actas.

La anterior situación contraviene el numeral 5.2 del Manual de contratación de la Aerocivil²⁶ "... Suscrita el acta de suspensión, el contratista deberá prorrogar la vigencia de las garantías que amparan el contrato, por el tiempo de la suspensión.". Así como el inciso 2º del artículo 127 Restablecimiento o ampliación

²⁵ Hasta el 17/06/2014

²⁶ Resolución 3553 del 17/07/2013



de la Garantía del Decreto 1510 de 2013²⁷, en cual señala “Cuando el contrato es modificado para incrementar su valor o prorrogar su plazo, la entidad Estatal debe exigir al contratista ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia según el caso.”

Esta situación evidencia un presunto incumplimiento de las obligaciones de dirección, control y vigilancia del contrato celebrado por parte de la Entidad, generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 18. Antena G7, Contrato 13000250 OK. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En el Contrato 13000250 OK del 5 de diciembre de 2013, se adquirieron las antenas para el radar primario y secundario del Tablazo; para el radar primario ATCR 44M se compró una Antena G7 por \$2.650 millones y para el secundario MSSR SIR-S una antena ALE 9 por \$480.8 millones.

Revisada la información contractual se evidencia que el tipo Antena G7, es de las mismas características técnicas, que la que se encontraba instalada en el Cerro de Santana; no obstante lo anterior este modelo de antena fue construido en los años 1960, posteriormente el fabricante produjo los modelos antena G14 y G33, compatibles, pero con mejoras el desempeño por cuanto tienen mayores rangos de ganancia y se encuentran aún en línea de producción.

De acuerdo a lo manifestado por la Entidad²⁸, los equipos INDOOR son de última tecnología, por lo que no resulta coherente que se haya adquirido una Antena G7 cuya característica técnicas han sido mejoradas en modelos posteriores, más aún cuando no se evidencia que la Entidad haya realizado un análisis de conveniencia, relación costo beneficio de adquirir una antena con mayor desempeño y compatible con los equipos adquiridos.

Por otra parte, revisado el Contrato 11000206 OK, se observó que la firma contratista en el mes de junio de 2012 presentó una cotización de una antena G7 por \$1.566 millones y la adquirida en diciembre de 2013 por \$2.650 millones, lo cual se traduce en un incremento del 39%²⁹ calculado con la tasa representativa del mercado (TRM) promedio del año 2012 y 2013. Sobre este aspecto la Entidad en su respuesta³⁰ señala que el valor de la cotización fue la realizada por el contratista teniendo en cuenta la situación de emergencia.

²⁷ Norma vigente para la época de los hechos

²⁸ Oficio 4200.2016040073 del 10/10/2016

²⁹ TRM para 2012 \$1796 TRM para 2013 \$1869, Fuente Superfinanciera

³⁰ Oficio 1000.250.2-2016043382

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, no se evidenció que la Entidad en sus estudios haya realizado un análisis de costo – beneficio entre adquirir la Antena G7 y G14.

La anterior situación, por el presunto incumplimiento del principio de Planeación contractual, así como el de Economía y Eficiencia, que rigen la gestión administrativa y establecida en la Ley 80 de 1993.

Hallazgo 19. Plazo y Ejecución del Contrato 13000250 OK -2013. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Contrato 13000250 OK -2013, tenía como plazo siete (7) meses y quince (15) días calendarios, el cual fue suspendido por cuatro meses y de acuerdo a esta modificación finalizaba el 25 de noviembre de 2014. No obstante, estos términos, se evidenció que el contratista no cumplió dentro del plazo contractual con sus obligaciones contractuales y la Entidad no tomó las medidas para el cumplimiento oportuno del mismo, la Entidad solo hasta el 10 de diciembre de 2015²⁸ recibió los elementos contratados, es decir, un año después de vencido el plazo contractual.

Por otra parte, en el desarrollo del mismo se observó lo siguiente:

- El 18 de febrero de 2014 se suscribió el acta de suspensión del contrato por (4) meses, no encontrándose el acta de levantamiento de la suspensión.
- El plazo de ejecución contractual se venció desde el 25 de noviembre de 2014, fecha a la cual el contratista no había cumplido con sus obligaciones contractuales.
- Pese a los incumplimientos del contratista, la Entidad no accionó oportunamente los mecanismos y potestades establecidos contractualmente para conminar al contratista al cumplimiento del contrato.
- De acuerdo al acta de recibo parcial 1, se recibieron los primeros elementos el 22/12/2014 y el acta de recibo final se suscribió el 10 de diciembre de 2015, cuando el plazo contractual se encontraba vencido desde el 25 de noviembre de 2014. No es de recibo que se señale que el contratista cumplirá el objeto contractual dentro del plazo de liquidación del contrato.

"El plazo del contrato es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación"²⁹

²⁸ De acuerdo al Acta de Recibo Final

²⁹ Art 1551 C.C.

- Revisada el acta de recibo final del 10 de diciembre de 2015, se observa que quedaban pendientes actividades de los ítems 5 y 6 relacionados con las pruebas de vuelo de radar secundario y pruebas de radiación del radar primario y OJT para 12 funcionarios. No obstante se dan por cumplidas todas las obligaciones del contratista, contrariando el fin de la Acta de recibo final.
- Si bien el Acta de recibo final debe contener detalladamente las actividades ejecutadas y el cumplimiento a cabalidad de las obligaciones del contratista y el recibo a satisfacción de la Entidad. Se observó que el 15 de marzo y 23 de abril de 2016 se suscribieron unas actas en las cuales se hace la verificación de los elementos contratados y se reciben actividades contractuales. En el Acta del 23 de abril se señala en el punto 4 que “queda pendiente el suministro de las siguientes partes... Las cuáles serán entregadas por garantía el 20/05/16...” sin que a la 30/09/2016 se tenga certeza del recibo de estos elementos por parte de la Entidad.
- Por otra parte, se construyó una nueva torre de antena, no evidenciando contractualmente si el valor de este elemento se encuentra incluido dentro del valor del contrato suscrito. Así mismo, a la fecha no se ha liquidado el contrato, lo que puede dejar abierta la posibilidad de reclamaciones por parte del contratista. Al respecto la Entidad señala que el contratista asumió dicho valor y no presentara reclamación, no obstante el documento que suministra es un oficio denominado memoria defensiva³⁰.
- De acuerdo al plazo contractual el sistema debía entrar en operación el 25 de noviembre de 2014, pero debido a los retrasos el radar del Tablazo entró en operación el 6 de abril de 2016 de acuerdo al NOTAM C2465/16.

El contrato estatal reviste una especial importancia por la finalidad de interés general que persigue, de tal manera que no es dable a la Entidad omitir la exigencia del cumplimiento del plazo contractual.

Esta situación por presunto incumplimiento de las obligaciones de dirección, control y vigilancia del contrato celebrado por parte de la Entidad y Artículos 3, 4 numeral 1, 25 numeral 4, 26 numeral 1 de la Ley 80 de 1993, Generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

CONTRATO 15000346 OK.

Objeto	Actualización y Puesta en Funcionamiento del Sistema de Vigilancia Aeronáutica Cabeza Radar Carimagua
---------------	--

³⁰ Del 20/11/2014 ATM/PRG/SP/14/EL/0022, presentado en un proceso de imposición de multa adelantado por la Entidad.



Valor Inicial \$19.035.6 millones
Plazo Inicial 21 meses

Hallazgo 20. Actualización Radar CARIMAGUA, Contrato 15000346 OK. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

La Aerocivil suscribió el 28 de diciembre de 2015 el Contrato 15000346 OK, cuyo objeto es la "Actualización, Instalación y puesta en Funcionamiento del Sistema de Vigilancia Aeronáutica Cabeza Radar Carimagua"; por \$19.035,6 millones; al revisar los documentos precontractuales, se evidenció:

- La Entidad inició el proceso de licitación 1500074 OL, para el objeto antes señalado, en los estudios previos se señala que se realizaron solicitudes de cotización de un sistema radar de vigilancia PSR/SSR totalmente nuevo³¹ a las firmas THALES AIR SYSTEM (Francia) – INDRA SISTEMAS S.A. (INDRA - España) – SELEX SISTEMI INTEGRATI S.P.A. (SELEX - Italia) – RAYTHEON SYSTEMS LIMITED (RAYTHEON - Reino Unido), e INTELSCAN (Canadá).

Cuadro.4. Resumen cotizaciones para licitación 1500074 OL

FIRMA	FABRICANTE	FECHA DE OFERTA	VALOR
Indra Colombia	Indra	Abril 2015	\$ 23.248.580.786
Selex ES	Selex ES	Abril 2015	E 11.711.690 euros- No se tiene en cuenta – Artificialmente alta
Ingeniería G&C	Thales	Julio 2015	\$ 25.908.704.905
Entelcom	Intelcan	Noviembre 2015	\$ 19.056.800.000
Valor en COP promedio de las 3 ofertas más bajas			\$ 22.738.028.564

Fuente: Tomado de los estudios previos de la Licitación 1500074 OL de la Aerocivil

De lo anterior se desprende que contratar la totalidad de los equipos nuevos INDOOR y OUTDOOR, incluida su instalación, según las citadas ofertas, podría tener un valor promedio de \$22.738 millones. Sin embargo, la Entidad procedió a cancelar el proceso licitatorio y adelantó un proceso de contratación directa³², en el cual adquirieron los equipos INDOOR nuevos pero no se adquieren las antenas (equipos outdoor), sino que consideraron realizarles mantenimiento para la adecuación de las antenas existentes; en cuanto a la antena primaria esta fue adquiridas desde los años 70's, es decir que tiene más de 40 años de uso (siendo su vida útil 15 años) lo que genera riesgos de fallas que afecten la prestación del servicio y de incurrir en costos adicionales por mantenimiento y consecución de repuestos.

³¹ Cabe señalar que estas cotizaciones incluían equipos INDOOR, Antenas, Instalación entre otros, totalmente nuevos.

³² Contratación realizada con una de las firmas oferentes, con quien se había contratado el sistema que estaba siendo objeto de contratación.



Como se observa, la diferencia entre el valor promedio de adquirir la totalidad de los elementos nuevos (\$22.738 millones) frente a lo contratado (\$19.035.6 millones) es de 16.28%.

Dentro de las razones expuestas por la Dirección de Telecomunicaciones³³ para justificar la contratación directa, señalan entre otras los siguientes criterios:

“...**Beneficios**”: La Entidad hace una referencia de lo que se contempla en el proyecto de contratación directa “Actualización de los Equipos”.

En este aspecto la Entidad se limita a decir que beneficio tendría actualizar el sistema, mas no realiza el análisis de los beneficios de adquirir todos los elementos nuevos y con tecnología de punta.

“... **Costos**”: Se toma como criterio 1 la reclamación del siniestro de Santana por valor de \$34.312.9 millones de pesos, frente al valor de la cotización de la actualización \$19.035.6 millones, señalando en costos que la actualización correspondería a un 55,48% y que está por debajo del 60% establecido en el Manual de Contratación.

Al respecto es pertinente señalar que los valores anteriores no pueden equipararse ya que el costo de la Estación Santana incluía Equipo de telecomunicaciones, Infraestructura: obra civil (cuarto de equipos, casa), torre de antena, Equipo de estaciones eléctricas entre otros. Como se observa el costo de la estación Santana es mayor debido a que no solo incluye los sistemas INDOOR, por lo cual las cotizaciones no son similares, del cual no puede desprenderse o establecerse el promedio que señalan en dicho documento.

En cuanto al criterio 2 La Entidad señala “valor original del bien a actualizar, trayéndolo a valor presente”. El radar instalado en Carimagua fue adquirido originalmente para la estación EL TABLAZO, dentro del contrato de Suministro, instalación y puesta en servicio del primer plan de seguridad aérea en la República de Colombia en la década de los 70, siendo trasladado a la estación Carimagua en el año 1991.

“Que el valor medio actualizado de los radares primario y secundario que trabajan actualmente en la estación Carimagua es de USD4.600.000. Este valor representa los equipos de radar primario y secundario únicamente.” y que el valor de la actualización neta y pura es \$8.278.858.062, que corresponde al 54,42%, siendo menor al 60% del valor medio calculado del bien a actualizar.

³³ Oficio 4200.2015036666 de 22 de diciembre de 2015.



Referente a lo antes señalado, es procedente manifestar que se desconoce de dónde obtiene el promedio 54.42% ya que la Entidad no señala de donde toma dichos valores, ni establece de dónde saca el valor denominado "Neto y Puro de la Actualización" \$8.278.8 millones, cabe señalar que el contrato tiene un costo de \$19.035.6 millones.

Por otra parte, revisado el proceso licitatorio 15000074 OL-2015, se evidencia que la Entidad para su estudio de mercado y precios, obtuvo tres (3) cotizaciones para adquirir los equipos solicitados incluyendo Antenas nuevas. No obstante lo anterior, procedió a "descartar el proceso licitatorio"³⁴ y a realizar la contratación directa de actualización y mantenimiento; así mismo, en los estudios previos de dicho proceso se observó en la modalidad de selección del contratista y su justificación lo siguiente: "De acuerdo con los parámetros establecidos en la Ley 1150 de 2007, el artículo 80 del Decreto 1510 del 17 de julio de 2013 y las demás normas concordantes, el presente proceso se adelantará mediante contratación directa por no existir pluralidad de oferentes." (*Subrayado nuestro*), situación que contraria la esencia del proceso contractual licitación.

En el caso bajo estudio, se observó que no se realizó una adecuada evaluación de los costos de adquirir el sistema nuevo, frente al costo de la actualización, incumpléndose aspectos del Manual de Contratación de la Entidad³⁵, - Metodología para la elaboración de los estudios de mercado para la contratación, la presunta transgresión de los principios de Planeación, Selección Objetiva, economía, transparencia, responsabilidad de la ley 80 de 1993 y principio de eficiencia que rige la función administrativa.

La situación antes descrita genera riesgo económico en la medida que la Entidad tenga que incurrir en costos de mantenimientos y repuestos para el sistema de antenas. Configurando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

CONTRATO 14000165 OK -

Objeto: "Diseño, suministro, instalación y puesta en funcionamiento de equipos para renovar la red de comunicaciones satelital (VSAT)"
Valor Inicial: \$10.959.3 millones.
Plazo Inicial: Trece (13) meses.

Hallazgo 21. Ejecución Contrato 14000165-OK. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

³⁴ Acta de estudio de viabilidad del proceso del 30 de noviembre de 2015.

³⁵ Resolución 3553 del 17 de julio de 2013



En el desarrollo del Contrato 14000165-OK, cuyo objeto es “Diseño, suministro, instalación y puesta en funcionamiento de equipos para renovar la red de comunicaciones satelital (VSAT)”, Se observó que éste tuvo una (1) modificación, una (1) adición, cuatro (4) prórrogas, dos (2) suspensiones de plazo, situaciones presentadas por deficiencias en la planeación, así como la falta de oportunidad en el cumplimiento por parte del contratista, lo que se soporta en lo siguiente:

De acuerdo con lo informado por la Entidad mediante oficio 4200.250-2-2016035559 del 12 de septiembre de 2016, se evidenció que, el contrato referido aún se encontraba en ejecución, no obstante, que su fecha inicial de terminación era el 28 de enero del presente. Así mismo, se identificó que dicho contrato se suspendió hasta el 19/09/2016 mediante Acta 2 de suspensión temporal de plazo, suscrita el 29 de agosto del mismo año, argumentando que hasta el 29 de agosto llegaron los materiales para la construcción de unas obras civiles que están a cargo del Ejército Nacional y que son necesarias para el cumplimiento del objeto contractual.

Por otra parte, teniendo en cuenta la información que reposa en el expediente del contrato a la fecha, no se observan soportes de la situación actual del mismo, más allá de la suspensión antes mencionada, lo que indica que no se ha dado el cumplimiento del objeto contractual, lo que se confirma con lo informado por la Aerocivil a través de su respuesta las observaciones donde indica que “El contrato no ha finalizado por cuanto la estación remota Cerro El Tigre se encuentra instalada pero no operando, debido a una interferencia producida...”; así como tampoco se evidencia gestión por parte de la Entidad en pro de subsanar los inconvenientes presentados, adicional a los oficios por medio del cual le informan al contratista de los posibles incumplimientos.

A la fecha no se han superado o subsanado las situaciones adversas al cumplimiento del objeto contractual, sino que por el contrario se presentaron nuevas situaciones, afectando así el cumplimiento del objeto contratado en los términos preestablecidos para tal fin; transgrediéndose los fines de la contratación estatal y sus principio de planeación, eficiencia y responsabilidad, establecidos en la Ley 80 de 1993, generándose un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

CONTRATO 13000274-OJ-2013

Objeto: Adquisición, instalación y puesta en servicio de: 1) Radioenlaces digitales... para integrar servicios aeronáuticos y corporativos e interconectar el Centro de Gestión Aeronáutico de Colombia (CGAC)



con estaciones y aeropuertos del País. 2) Multiplexores para transporte de servicios aeronáuticos y corporativos en aptos y estaciones a través de la red nacional de comunicaciones terrestres y satelitales propios de la Entidad

Valor Inicial: \$2.413.4 millones.

Plazo Inicial: Siete (7) meses.

Hallazgo 22. Planeación Contrato 13000274-OJ-2013. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El Contrato de Compraventa 13000274-OJ, fue iniciado el 13 de enero de 2014, el plazo inicial vencía el 13 de agosto de 2014; no obstante, a la fecha de terminación, no se había cumplido con el objeto contractual, debido a problemas en la consecución de autorizaciones para el uso del espectro correspondiente para la instalación y puesta en servicio de los radioenlaces, trámite que correspondía adelantar a la Aerocivil ante el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MINTIC, lo que generó la suscripción del Adicional 01 del 13 de agosto de 2014, prorrogando el plazo por un término de 4 meses, es decir, hasta el 14 de diciembre del mismo año.

Posteriormente, el 7 de noviembre de 2014 se suscribe el Modificadorio 01 al contrato referido, a través del cual se modifica la forma de pago del contrato y las garantías del mismo. Ello, como consecuencia entre otros de, que a la fecha no se habían terminado las obras del CGAC y nueva torre de control de El Dorado, lo cual imposibilitaba el óptimo desarrollo de las actividades del ítem 1; razón por la cual se contempló la posibilidad de instalar provisionalmente equipos de radioenlaces y multiplexores en el C.N.A. para luego ser trasladados una vez sean entregadas y recibidas las obras del Centro de Gestión Aeronáutico de Colombia – CGAC y la nueva Torre de Control.

Así mismo, se procede a la suspensión temporal del contrato mediante Acta de suspensión No. 1 del 9 de diciembre de 2014, por un término de 10 meses, hasta el 9 de octubre de 2015, teniendo en cuenta las condiciones anteriores y que a la fecha de dicha Acta el contratista cumplió con las actividades programadas, sin que hayan finalizado las obras del CGAC y Torre de Control para el traslado de los equipos instalados provisionalmente.

No obstante que la Entidad informa en su respuesta a la observación (1000.250.2 – 2016043381 de noviembre de 2016), que cuenta con una firma (CONGES) contratada para el seguimiento y control de los procesos contratados, la cual se encarga entre otros de presentar "... informes periódicos del seguimiento del progreso de las obras y contratos correspondientes, de igual manera ^{de} está ✓

presente en las diferentes reuniones de comités técnicos y directivos para dicho seguimiento que permitirían a la Entidad evaluar la situación de avance de los contratos...", y que con base a dichos insumos pudo dar viabilidad al proceso de contratación del asunto, ya que de acuerdo a las programaciones de obras del CGAC y TWR finalizaban el 31/07/2014; Esta Auditoría considera que con dicha herramienta era posible identificar el avance real de la obras, teniendo en cuenta que el contrato de la Torre de Control de El Dorado terminó en el primer semestre de 2016.

Las situaciones antes descritas, por debilidades de la Entidad en la planeación y ejecución de los contratos, lo cual presuntamente trasgrede los principios de Planeación dispuestos en el Estatuto General de Contratación Estatal, de Eficiencia, así como también el numeral 12 del artículo 25 de la Ley 80, modificado por el artículo 87 de la Ley 1474 de 2011 y el numeral 3° del Artículo 26 de la Ley 80 de 1993, generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

CONTRATO 14000169-OK-2014

Objeto: Diseño, suministro, instalación, y puesta en funcionamiento de equipos para ampliar los sistemas VHF ER (alcance extendido), y VHF para torres (transceptores)
Valor Inicial: \$35.401.6 millones
Plazo Inicial: Catorce (14) meses.

Hallazgo 23. Adición Contrato 14000169-OK-2014. Administrativa con presunta incidencia disciplinaria.

En desarrollo del Contrato 14000169-OK, suscrito el 26 de diciembre de 2014, se suscribió el Acto de Adición y Prórroga 02 el 29/12/2015, por \$4.105.9 millones y cuatro (4) meses de plazo respectivamente; se evidenciaron las siguientes situaciones:

La adición referida en el párrafo anterior, tiene por objeto el suministro e instalación y puesta en funcionamiento de equipos Multiplexores, lo que se aleja del objeto contractual el cual se refiere a sistemas VHF.

Una vez adelantada la revisión documental del expediente del contrato, se pudo observar que dicha adición fue solicitada por la Entidad a través de oficio del 11 de diciembre de 2015 dirigido a la Dirección Administrativa, en donde argumentan entre otros que, el contratista debe utilizar parte de la infraestructura y equipos que se encuentran instalados en la Entidad, y que dichos equipos han presentado inconvenientes operativos, así como también manifiestan que las tarjetas de éstos

fueron descontinuadas por el fabricante, razón por la cual era necesario remplazarlas de manera inminente, con el fin de no afectar la prestación del servicio.

Respecto a lo anterior cabe resaltar que, independientemente del estado en que se encuentre la infraestructura de los sistemas de Telecomunicaciones, el objeto contractual debe cumplirse bajo las condiciones enmarcadas dentro del mismo, y más aun teniendo en cuenta que los equipos adquiridos (multiplexores) por medio de la Adición no tenían relación directa con el objeto inicial ni eran estrictamente necesarios para el cumplimiento del mismo.

Adicionalmente, la Entidad ejecutó el contrato de compraventa 13000274-OJ, para la "adquisición, instalación y puesta en servicio de: 1) Radioenlaces digitales... para integrar servicios aeronáuticos y corporativos e interconectar el CGAC con estaciones y aeropuertos del País. 2) **Multiplexores** para transporte de servicios aeronáuticos...", por \$2.413,4 millones; cuyo contrato finalizó el 14/10/2015.

Lo anterior, evidencia que se han suscrito diversos contratos con propósito similar en cuanto a la modernización, ampliación y en términos generales, la mejora de los sistemas de comunicaciones; por lo que resulta incomprensible el hecho de que la justificación de la Adición del contrato 14000169-OK, se base entre otros, en afirmar que los equipos, tales como multiplexores y/o tarjetas, y/o módulos, se encuentren obsoletos y que presenten inconvenientes en su operación.

De igual forma cabe resaltar que, así la Entidad manifieste en su respuesta a la observación que según adenda No. 2 del contrato de la referencia, el contratista tenía la obligación de suministrar 11 Multiplexores dentro del ítem 4 "Sistemas complementarios de comunicaciones (radioenlaces)" y que además la Entidad tiene la necesidad de actualizar la Plataforma de Multiplexores para realizar el cambio de los sistemas actuales; no se justifica hacerlo a través de un contrato en ejecución cuyo objeto principal tiene otro enfoque, más allá de la relación con el sistema de comunicaciones.

Por otra parte, en la respuesta a la observación la Entidad informa que "...efectivamente lo que se realiza con la Adición de los Multiplexores en el contrato 14000169-OK-2014, es complementar el mismo para lograr el alcance físico del contrato inicial...". De lo cual se observa que el contrato presenta debilidades desde su estructuración y planeación, teniendo en cuenta que según lo informado por la Aerocivil, los equipos adquiridos a través del contrato adicional, se convierte en parte fundamental de este para poder cumplir el objeto inicial del mismo.

Dadas las circunstancias, resulta importante mencionar que, la modificación o reforma en la esencia del objeto del contrato estatal implica la celebración de un nuevo contrato. No obstante, el objeto puede complementarse, siempre y cuando se trate de la adición de actividades estrictamente necesarias para su realización o del aumento del alcance físico del objeto del contrato inicial (...sistemas VHF ER (alcance extendido), y VHF para torres (transceptores)).

Lo antes descrito, puede trasgredir el principio de Planeación, el de Selección Objetiva y libre concurrencia, así como también los principios de Eficiencia, Eficacia y Economía, y los fines de la contratación estatal dispuestos en el Artículo 3° de la Ley 80 de 1993; configurándose un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

CONTRATO DE COMPRAVENTA 14000168 OK 2014 - CONSOLAS

Objeto	Diseño, Suministro, Instalación y Puesta en Servicio de Equipos para Comunicación de Voz y Datos Nivel Nacional (22 Aeropuertos). Objeto que se desarrollará, conforme a los anexos técnicos del presente contrato los cuales hacen parte integral del mismo y la propuesta presenta.
Valor Inicial	Ítem 1 Hasta por \$7.015.4 millones (18 Aeropuertos) y Ítem 2 Hasta por \$3.022.3 millones (4 Aeropuertos). Total \$10.037.7 millones
Plazo Inicial	Catorce (14) meses (29/12/2014 al 29/02/2016)

Del análisis el contrato se observaron las siguientes situaciones:

Hallazgo 24. Pruebas de Aceptación de Fábrica Contrato 14000168 OK del 2014 - Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Las Pruebas de Aceptación de Fábrica (FAT) de acuerdo con lo establecido en el Anexo 2 – Especificaciones Técnicas del contrato, numeral 10 para los ítems 1³⁶ y 2³⁷, se señaló entre otros temas lo siguiente:

“Dichas certificaciones y documentos son las Pruebas de Fábrica (FAT), las cuales son un requisito indispensable (RI) para el envío de los equipos a Colombia. No se autorizará el envío de los equipos a Colombia en caso de **que todas las pruebas realizadas no sean satisfactorias**” (subrayado y negrilla nuestra).

A pesar de lo indicado anteriormente, el 23 de agosto de 2015 ingresaron al país diez (10) unidades de equipos para ayuda de la navegación aérea, equipos de

³⁶ Adquisición, Instalación y Puesta en Servicio de Sistemas de Comunicación de Voz (VCCS) para Torres de control de dieciocho (18) Aeropuertos a Nivel Nacional hasta dos (2) Posiciones de Operador.

³⁷ - Adquisición, Instalación y Puesta en Servicio de Sistemas de Comunicación de Voz (VCCS) para Torres de control de cuatro (4) Aeropuertos a Nivel Nacional con más de dos (2) Posiciones de Operador



comunicación para control de tráfico aéreo de los veintidós (22) contratados, sin que se hubieran realizado las Pruebas de Aceptación de Fábrica, tal como estaba estipulado en el Anexo 2 – Especificaciones Técnicas, no obstante, de que éstas eran requisito indispensable para el envío de los equipos a Colombia.

Cuadro 5. Declaraciones de Importaciones.

AÑO	NUMERO DEL FORMULARIO	IMPORTADOR	MANIFIESTO DE CARGA	FECHA DE LLEGADA	DOCUMENTO DE TRANSPORTE	FECHA	CANTIDAD	DESCRIPCION DE LAS MERCANCIAS
2015	032015001198944-4	RAPIDEXXUS S.A	116575006352171	23/08/2015	MOA000008536	17/08/2015	10	10 UNIDADES. NOMBRE COMERCIAL: EQUIPOS PARA AYUDA DE LA NAVEGACION AEREA. PRODUCTO: EQUIPOS DE COMUNICACIÓN PARA CONTROL DE TRAFICO AEREO. MODELO: S= SYSTEM, REFERENCIA: 2 CW SYSTEMS, SERIAL :HJ1374, 1375, 1376, 1377, 1378, 1379, 1380, 1381, 1382, 1383, USO: EQUIPOS PARA LA RECEPCIÓN CONVERSIÓN, Y TRANSMISION O REGENERACION DE VOZ,IMAGEN U OTROS DATOS, INCLUIDOS LOS DE CONMUTACION Y ENCAMINAMIENTO APARATOS DE TELECOMUNICACION
2015	032015001615176-3	RAPIDEXXUS S.A	116575006528156	10/11/2015	MOA000008878	04/11/2015	8	8 UNIDADES. NOMBRE COMERCIAL: EQUIPOS PARA AYUDA DE LA NAVEGACION AEREA. PRODUCTO: EQUIPOS DE COMUNICACIÓN PARA CONTROL DE TRAFICO AEREO. MODELO: S= SYSTEM, REFERENCIA: 2 CW SYSTEMS, SERIAL :HJ1384, 1385, 1386, 1387, 1388, 1389, 1390, 1391, USO: EQUIPOS PARA LA RECEPCIÓN CONVERSIÓN, Y TRANSMISION O REGENERACION DE VOZ,IMAGEN U OTROS DATOS, INCLUIDOS LOS DE CONMUTACION Y ENCAMINAMIENTO,APARATOS DE TELECOMUNICACION
2016	032016000204410-6	RAPIDEXXUS S.A	116575006731388	15/02/2016	MOA000009235	09/02/2016	4	CANTIDAD (4) : 2 UNIDADES. NOMBRE COMERCIAL: EQUIPOS PARA AYUDA DE LA NAVEGACION AEREA. (2UND) PRODUCTO: EQUIPOS DE COMUNICACIÓN PARA CONTROL DE TRAFICO AEREO. MODELO: S= SYSTEM, REFERENCIA: 4 CW SYSTEMS, SERIAL :HJ1392 y 1393, USO: EQUIPOS PARA LA RECEPCIÓN CONVERSIÓN, Y TRANSMISION O REGENERACION DE VOZ,IMAGEN U OTROS DATOS, INCLUIDOS LOS DE CONMUTACION Y ENCAMINAMIENTO APARATOS DE TELECOMUNICACION
2016	032016000204411-3	RAPIDEXXUS S.A	116575006731388	15/02/2016	MOA000009235	09/02/2016	1 Repuesto	1 UNIDADES. NOMBRE COMERCIAL: PARTES DEL SISTEMA CW 1 (UNI) PRODUCTO: PARTES DE REPUESTO PARA EQUIPOS DE COMUNICACION DE CONTROL DE TRAFICO

							AEREO, MODELO: S= SYSTEM, SERIAL HJ1417, USO: PARA USO EN EQUIPOS DE RECEPCION . CONVERSION, Y TRANSMISION O REGENERACION DE VOZ. IMAGEN U OTROS DATOS. INCLUIDOS LOS DE CONMUTACION Y ENCAMINAMIENTO APARATOS DE TELECOMUNICACION
--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Documentos entregados por la Aeronáutica Civil (elaboración propia)

No obstante, de haber ingresado ya diez (10) equipos a Colombia sin el cumplimiento de las Pruebas de Aceptación Fábrica, el 4 de septiembre de 2015 el Director General y Secretario General expiden la Resolución 02211, mediante la cual confieren una comisión de servicios al exterior (Gatineau – Canadá) para tres (3)³⁸ funcionarios con el fin de participar por la Aeronáutica Civil de Colombia en Pruebas de Aceptación de Fábrica (FAT), entre el periodo comprendido del 6 al 13 de septiembre de 2015.

Por lo expuesto anteriormente y de acuerdo con lo establecido en el Anexo – 2 y Formato Técnico 7, las FAT se debieron de haber realizado antes de haber ingresado los equipos a Colombia ya que este era un requisito indispensable, situación que origina un presunto detrimento patrimonial por \$61,2 millones, que corresponde a los gastos asociados al desplazamiento, viáticos, visas y seguros de los funcionarios designados, los cuales fueron incluidos dentro del valor total del contrato y pagados por la Aeronáutica en el Acta de Recibo Parcial No. 1 de fecha 19 de octubre de 2015 y soportada con la factura No. 2 del 9 de octubre de 2015 con descripción entre otras actividades “FAT - Pruebas en fábrica, durante (1) una semana”

De acuerdo con el informe de comisión, en el párrafo cinco (5), manifiestan “Para las pruebas, se selecciona un VCS de dos (2) posiciones de trabajo y el VCS de quince (15) posiciones de trabajo del Aeropuerto de Cali. Se solicitó montar el VCS de cuatro (4) posiciones de trabajo del Aeropuerto de Valledupar y el VCS de ocho (8) posiciones de trabajo del Aeropuerto Internacional Camilo Daza para Entrenamiento simultáneamente para probar las funcionalidades sobre estos equipos”, así mismo, en las conclusiones revelan “...Los equipos fabricados cumplen con los requerimientos técnicos de la Aeronáutica Civil”. Se realizó prueba (FAT) a cuatro (4) Equipos de los veintidós (22) contratados.

Las anteriores situaciones evidencian falta de efectividad en la aplicación de los controles y deficiencia en el seguimiento del contrato, por la no realización

³⁸ En el Anexo 2 y el Formato Técnico 7, para los ítem 1 y 2 para FAT eran en total cuatro (4) ingenieros

oportuna y con la cobertura de las Pruebas de Aceptación de Fábrica de los equipos adquiridos, tal como estaba estipulado en el Anexo 2 – Especificaciones Técnicas, no obstante, de ser éstas requisito indispensable para el envío de los equipos a Colombia, así como en el número de ingenieros, lo que originó un presunto incumplimiento del principio de Responsabilidad artículo 26 numeral 1 y 4 de la ley 80 de 1993, así como de los principios de Eficiencia y Economía establecidos en el art. 209 de la Constitución Política. Generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal en cuantía \$61.2 millones.

Hallazgo 25. Entrenamiento en Fábrica Contrato 14000168 OK del 2014 - Administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

Teniendo en cuenta lo establecido para el entrenamiento en fábrica en el Anexo 2 – Especificaciones Técnicas en el numeral 11 para los ítems 1³⁹ y 2⁴⁰ y en Formato 7⁴¹ presentado por el contratista, no obstante, de no coincidir el número de funcionarios, se tomó como base para el análisis este último, donde hacían referencia que el entrenamiento en fábrica sería para ocho (8) funcionarios por dos (2) semanas.

Sin embargo, se observó que en la Resolución 02309 del 11 de septiembre de 2015, firmada por el Director General y Secretario General de la Aeronáutica Civil, donde confería una comisión de servicios en el exterior (Gatineau - Canadá), para doce (12) funcionarios, con el fin de participar por la Aeronáutica Civil de Colombia en Entrenamiento en Fábrica por una (1) semana comprendida entre el 13 al 19 de septiembre de 2015.

En respuesta dada por la Aeronáutica Civil, manifiestan que en el formato 7 de la propuesta dada por el Contratista (ítem 1 y 2) la capacitación era para ocho (8) funcionarios en total y la Entidad amplió la participación a doce (12) funcionarios, sin que aporten el debido documento soporte del acto administrativo donde se evidencie la autorización de la modificación de cambiando del número de días de catorce (14) a siete (7) y el número de funcionarios de ocho (8) a doce (12).

Con lo descritos desconocieron lo establecido en el Anexo 2 y el Formato 7, de que el entrenamiento en fábrica para los ítem 1 y 2 era por dos (2) semanas para ocho (8) funcionarios por \$111.4 millones, este valor estaba ya incluido en el monto total de contrato, el cual fue cobrado por el contratista en la factura 2 del 9

³⁹ "El entrenamiento en fábrica, está dirigido a dos (2) funcionarios de la Aeronáutica Civil con una duración de dos (2) semanas y los costos deberán incluirse en el valor de la propuesta y serán cubiertos en su totalidad por el contratista..."

⁴⁰ "El entrenamiento en fábrica, está dirigido a ocho (2) funcionarios de la Aeronáutica Civil con una duración de dos (2) semanas y los costos deberán incluirse en el valor de la propuesta y serán cubiertos en su totalidad por el contratista..."

⁴¹ ítem 1 y 2 la capacitación es para ocho (8) funcionarios en total, durante dos (2) semanas

de octubre de 2015 y pagado por la Aeronáutica. Una vez realizados los cálculos por el Ente de Control se determinó que con base en el valor determinado por el contratista se estableció que el valor correspondiente a doce (12) funcionarios por siete (7) días, era de \$83.6 millones, presentándose una diferencia por \$27.8 millones, situación que origina un presunto detrimento patrimonial por este valor.

Las anteriores situaciones evidencian falta de efectividad en la aplicación de los controles y deficiencia en el seguimiento que debe realizar al contrato, el presunto incumplimiento del principio de Responsabilidad artículo 26 numeral 1 y 4 de la ley 80 de 1993, así como de los principios de Eficiencia y Economía establecidos en el art. 209 de la Constitución Política.

Hallazgo 26. Acta de Modificación del Contrato 14000168 OK. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

El 30 de octubre de 2015, se suscribió el acta de modificación del Contrato 14000168 OK de 2014 con referencia: Modificación sitios (aeropuertos) instalación inicial sistemas VCS, novedad avalada por el Comité de Adiciones, Modificaciones y Prórrogas, tal como consta en la Acta de fechas 28/07/2015 (no obstante, que en las hojas de las firmas aparecen del 27/07/2015) y 29/10/2015:

Sin embargo, en el Acta de Recibo Final de fecha 22/06/2016, manifiestan que mediante Acta de Comité de Prórroga y Adiciones con fecha 30/10/2015 se solicitó, justificó y se autorizó modificar algunos de los sitios de instalación acorde a las necesidades operativas de la Entidad de la siguiente manera:

Cuadro 6. Relación Aeropuertos Acta de Comité de Prórrogas.

Aeropuerto Inicial	Nuevo Aeropuerto
Bahía Solano	Manizales
Villa Garzón	Guaymaral
Puerto Inírida	Puerto Carreño

Fuente: Información suministrada por la Entidad (elaboración propia)

Cuadro 7. Relación Aeropuertos Acta de Recibo Final.

Aeropuerto Inicial	Nuevo Aeropuerto
Bahía Solano	Manizales
Villa Garzón	Valledupar
Puerto Inírida	Puerto Carreño
Valledupar	Guaymaral

Fuente: Información suministrada por la Entidad (elaboración propia)

La Entidad, mediante oficio 1000.250.2-2016039936 de fecha 7 de octubre de 2016, en el numeral 11, aclaran que no existe Acta de Comité de fecha 30 de octubre de 2015, toda vez que en esa fecha no sesionó dicho Comité, por lo que



se asume que el acta a la cual hacen referencia en el Acta de Recibo Final es la relacionada anteriormente de fecha 28/07/2015 y 29/10/2015.

De acuerdo con lo descrito Aeropuerto de Valledupar la instalación que era de cuatro (4) posiciones fue cambiado, sin que se contara con el aval del Comité de Prórroga y Adiciones.

Estas situaciones son originadas por deficiencias de planeación, por cuanto la Entidad antes de proceder a efectuar la contratación de los nuevos equipos para comunicaciones de voz y datos -VCS- a nivel nacional, debió realizar análisis de las necesidades que tenían los Aeropuertos en sus comunicaciones, cuyos resultados fue plasmados en los estudios previos que soportaron y justificaron la contratación de los Equipos VCS a los Aeropuertos seleccionados, no obstante, las justificaciones dadas ante el Comité fueron: La cabina de la torre es demasiado pequeña, la energía del sitio es bastante inestable, la humedad de la región es bastante alta, se requiere de una sola posición, aeropuertos con alto índice de operación, aeropuertos no controlados pasaran a ser controlados en el corto y mediano plazo, aeropuertos que requieren de una nueva consola de comunicación, entre otros temas, hechos que eran previsibles en el momento en que se realizaron los estudios para determinar las necesidades y seleccionar los Aeropuertos aptos para esta contratación.

Además, no se dio estricto cumplimiento a lo aprobado por el Comité de Adiciones, Modificaciones y Prórrogas, es así que se cambiaron algunos sitios de instalación de los Aeropuertos y se incorporó el aeropuerto de Valledupar sin la respectiva aprobación del Comité.

Lo descrito anteriormente, evidencia la falta de una adecuada planeación en el desarrollo de los procesos contractuales que adelanta la Entidad.

Lo expuesto constituye una presunta vulneración del principio de Planeación el cual es una manifestación del principio de Economía consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 27. Formato Principios de Procedencia 0.92 – Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En información suministrada por la entidad referente al proceso de 14000024 OS de 2014, en el **Formato Principios de Procedencia 0.92 – Título- Información General del Proyecto – Modalidades de Selección: Licitación Pública, Selección Abreviada, Concurso de Méritos y Contratación Directa**, se evidencia que *Mosé*



formatos no están debidamente firmados por el Secretario de Sistemas Operacionales, por el Director General de la Aeronáutica Civil, ni por el Ordenador del Gasto, no obstante, que las demás firmas si están.

Situación originada por deficiencias en aplicación de los controles establecidos, lo que conlleva a adelantar procesos de contratación a partir de documentos que no se ajustaran a parámetros establecidos en el Manual de Contratación Resolución 3553 de 2013, capítulo II Etapa Precontractual numeral 2.2. Documentos previos a los procesos de selección contractual, generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 28. Adendas y Modificaciones del Proceso Licitatorio 14000024 OS de 2014- Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Las adendas son el único mecanismo valido para modificar el pliego de condiciones, que tiene como propósito suprimir, adicionar o aclarar las condiciones del pliego o la invitación pública, sin embargo, en el desarrollo del proceso se evidencia:

a) Que en los documentos soportes del proceso 14000024 OS de 2014, hay dos (2) adendas con el número uno (1), de las cuales una hace referencia a modificaciones del cronograma, presupuesto oficial - forma de pago, lugar de ejecución del contrato y evaluación de la oferta - factores de ponderación, está adenda no está firmada sino tiene el sello “Original Firmado” y publicada en el SECOP el 26 de noviembre de 2014 y la otra adenda con No. 1, hace referencia a modificación del cronograma y se encuentra firmada y publicada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) como modificación del cronograma el 15 de diciembre de 2014.

b) Hay en el SECOP un archivo con el nombre de Modificación Cronograma 2, donde hace referencia a “La presente **adenda** forma parte integral de la Solicitud Pública de Oferta No. 14000024 OS...” (negrilla nuestra), de fecha 23 de diciembre de 2014, con el fin de modificar nuevamente las fechas de las actividades consignadas en el cronograma, sin embargo, algunas de estas actividades ya se encontraban vencidas como se puede evidenciar en el cronograma del 15 de diciembre de 2014, según información consignada en el SECOP:

Cuadro 8. Adendas.

ACTIVIDAD	ADENDA 1- 15/12/2014	MODIFICACION DE CRONOGRAMA – 23/12/2014
	FECHA	FECHA
Publicación de informe de evaluación de ofertas	17 de diciembre de 2014	
Traslado para presentar observaciones al informe	18 y 19 de diciembre de 2014	23 de diciembre de 2014

Respuestas observaciones al informe de evaluación	22 de diciembre de 2014	24 de diciembre de 2014
Firma del contrato	Dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la notificación	Dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la notificación
Entrega de Garantías	Dentro de los dos (2) días hábiles a la firma del contrato	Dentro de los dos (2) días hábiles a la firma del contrato
Aprobación de Garantías	El día (1) hábil siguiente a la Entrega	El día (1) hábil siguiente a la Entrega

Fuente: SECOP

Es de anotar que las adendas y modificaciones relacionados anteriormente no tienen fecha, por lo que se tomó las fechas de publicación del SECOP.

c) En el Informe de Evaluación Solicitud Pública de Oferta 14000024 OS, publicada en el SECOP el 17 de diciembre de 2014, se citaba "... anexo a este informe se publica la evaluación técnica detallada...", sin embargo, esta fue publicada un día después, el 18 de diciembre de 2014 a las 4:43 p.m, incumpliendo lo establecido en el cronograma que estaba vigente para esa fecha, por cuanto los días 18 y 19 de diciembre los oferentes deberían de presentar las observaciones.

Estas situaciones son originadas por no dar cumplimiento a los parámetros determinados en el pliego de condiciones y en los cronogramas establecidos, debido a la falta de un adecuado, oportuno y riguroso seguimiento a los requisitos y control que tiene establecido la Aeronáutica para minimizar los riesgos en los procesos de contratación, presuntamente vulnerando el principio de Transparencia artículo 24 numeral 2 y 3 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 25 del Decreto 1510 de 2013⁴⁵, generando un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 29. Anexo Técnico 2 Especificaciones Técnicas Proceso 14000024 OS- Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

De acuerdo con la información suministrada y anexa en el SECOP se evidencia las siguientes inconsistencias:

a) De acuerdo con lo descrito en la página 24, del Documento Respuesta Observaciones, se ve el análisis que hacen al numeral 15.3 Certificación de Experiencia del Proponente, Fabricante o Integrador del Anexo 2, donde hacen referencia que se anexa certificación de experiencia para un sistema instalado en el Departamento de Defensa de Canadá, esta certificación es expedida al fabricante por la compañía Nasittuq Corporation, que no es el cliente final para este proyecto. El cliente final de este proyecto es el Departamento de Defensa de Canadá y la certificación no está emitida por el cliente final.

⁴⁵ Norma vigente para la época de los hechos



Por lo expuesto anteriormente, la certificación anexa por el Consorcio referente al sistema instalado en el Departamento de Defensa de Canadá, expedida al fabricante por la respectiva compañía Nasittuq Corporation, no cumple con lo establecido en el anexo de que el oferente para ser habilitado deberá certificar que ha realizado durante los últimos diez (10) años proyectos que incluyan el suministro, instalación, y puesta en servicio de sistemas de características similares al objeto del presente proceso de contratación.

De acuerdo con la respuesta dada por la Aeronáutica, a esta observación es que, "No se acepta su observación, el consorcio cumple con lo solicitado", sin que haya explicación o soportes al respecto, ante la evidencia de que en la certificación anexa a la propuesta no está como cliente final ni el Oferente ni el Fabricante. Así mismo, en este documento en su pág. 40, donde hace referencia sobre este tema al mismo oferente la Entidad da respuesta "La entidad considera que el proponente cumple con lo solicitado".

La Situación descrita anteriormente, presuntamente desconoció lo exigido en los pliegos de condiciones que fueron pacta para dar pleno cumplimiento en lo determinado en el Anexo técnico 2, el cual hizo parte de la Solicitud Pública de Oferta, presuntamente en contravía de lo establecido en el artículo 25 principio de Economía en cuanto a la Selección Objetiva de la Ley 80 de 1993.

b) En el Anexo 2- en el numeral 14.2.5 - Personal Fábrica, en el documento de respuesta pág. 50, informan que verificada la certificación del fabricante Harris aportada en la oferta, esta hace referencia a otro proceso 1400026 OS, la Aeronáutica responde "oferente tiene razón en su afirmación", sin embargo, para el ítem 1 y 2 no se ve reflejada esta respuesta, por cuanto la calificación no fue modificada.

c) En las tres (3) evaluaciones técnicas realizadas por la Aeronáutica y publicadas en el SECOP, se observa en las hojas de Análisis de Experiencia Proponentes - Experiencia Especifica, que el Consorcio, en los códigos UNSPSC 81161700 – Servicios de Telecomunicaciones y 81111500 Ingeniería de Software o Hardware, aparece calificado como "NO APARECE EN NINGUNO" y en el resumen manifiestan "... Nota 3: No cumple con la inscripción en códigos UNSPSC 81161700 y 81111500...".

De acuerdo con la respuesta dada por la Entidad, manifiestan que el consorcio si cumplía con el requisito de inscripción en los códigos UNSPC y el documento radicado el 22 de diciembre de 2014 donde anexan un (1) folio de la Cámara de Comercio se evidencia el registro de los dos (2) códigos en cuestión. No obstante,

lo anterior la Aeronáutica Civil calificó en las tres (3) evaluaciones técnicas, incluida la del 23 de diciembre de 2014, que el proponente no cumplía con la inscripción en dichos códigos.

Las anteriores situaciones descritas en los literales b) y c) son originados por debilidades en los en los mecanismos de control y seguimiento de los procedimientos que tiene establecido la Aeronáutica.

Hallazgo 30. Presentación de Oferta Proceso 14000024 OS - Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

En la oferta presentada por el Consorcio, no se evidencia que haya sido avalada por un Ingeniero Civil, tal como lo estableció el formato en su nota donde indica *"En caso que el Representante Legal no sea Ingeniero Civil, deberá, ser abonada por un profesional con ese perfil"*, ya que una vez verificada la información suministrada por la Aeronáutica y consultado el informe inicial de verificación de requisitos habilitantes y evaluación de aspectos jurídicos proceso de selección No. 14000024OS⁴⁶ de fecha 15 de diciembre de 2014, no se adjuntó el soporte donde se estaba avalando la presentación de la oferta por parte de un Ingeniero Civil.

Estos hechos son originados por debilidades en los mecanismos de calidad, control y seguimiento en los parámetros establecidos para la calificación de las ofertas presentadas, infringiendo el principio de Transparencia artículo 24 numeral 5 de la Ley 80 de 1993, generándose un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 31. Cláusulas del Contrato 14000168 OK. Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Dentro de las cláusulas del Contrato de Suministro e Instalación 14000168 OK 2014, se evidencian algunas inconsistencias, como son:

Cláusula Décima Tercera – Garantías:

Anticipo: En una cuantía equivalente al cien por ciento (100%) del valor total del contrato con una vigencia igual al tiempo de ejecución y cuatro (4) meses más; sin embargo, de acuerdo con lo señalado en los estudios previos y los pliegos de condiciones la garantía es del cien por ciento (100%), sobre el valor entregado como anticipo (la póliza se constituyó por este valor) que es el deber ser y no como lo tiene establecido el contrato.

⁴⁶ Información suministrada por la Entidad respuesta oficio UAEAC 007- Tomo 2y3 Pág. 52-59



Calidad y Correcto Funcionamiento de los Bienes: En una cuantía equivalente al diez por ciento (10%) del valor total del contrato, con una vigencia igual al plazo de ejecución del contrato y tres años más contados a partir del acta de recibo final, sin embargo, de acuerdo con lo señalado en los estudios previos y los pliegos de condiciones la garantía hace referencia al veinte por ciento (20%) y no al diez por ciento (10%) como lo constituyó.

Sobre este aspecto se debe señalar que existe riesgo al amparar los bienes adquiridos en un menor porcentaje al establecido en la evaluación de los riesgos que realiza la Entidad en la Etapa precontractual, que para este caso era del veinte por ciento (20%).

Cláusula Trigésima Segunda - Documentos del Contrato, se evidencia que relacionan “a) La Solicitud Pública de Oferta Presentada el día 12 de Diciembre de 2014 para el Proceso 14000022_OS sus anexos y formatos... c) la Resolución de Adjudicación número 06110 de fecha 23 de Diciembre del 2014...”, estos documentos no hacen parte de este contrato, es así, que mediante la Resolución No. 05685 de 20/11/2014 se realizó la solicitud pública de oferta para el proceso 14000024-OS y mediante la Resolución 06129 del 24/12/2014 se realizó la adjudicación.

Estos hechos son originados por debilidades en los mecanismos de calidad, control y seguimiento en la elaboración de los contratos, así mismo, se observa una presunta transgresión del art.125 del Decreto 1510 de 2013⁴⁷, sobre suficiencia de la garantía de calidad de bienes, ya que se exigió un porcentaje menor al definido en estudio de suficiencia realizado por la Entidad. Generándose un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 32. Rendimientos Financieros Contrato 14000168 OK - Administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Los Rendimientos Financieros generados en el Patrimonio Autónomo Consorcio 31-49455 en desarrollo del objeto del Contrato 14000168 OK de 2014, no fueron consignados a la Dirección del Tesoro Nacional (DTN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público acuerdo a lo establecido en el contrato en la cláusula **séptima – Forma de Pago, parágrafo primero**, “La AEROCIVIL en su carácter de entidad pública contratante, es la propietaria de los recursos entregados en modalidad de anticipo y, en consecuencia, los rendimientos financieros, si llegaran a generarse, pertenecen al Tesoro Nacional, caso en el cual deberán ser girados al mismo, en el mes siguiente al que se generaron”.

⁴⁷ Norma vigente para la época de los hechos



Esta situación es originada por no dar aplicación a lo establecido en las cláusulas contractuales y a la Circular Técnica Reglamentaria 062 del 12 de junio de 2012, mediante la cual se establece la Guía Procedimiento para Reintegrar a la Aerocivil los Rendimientos Financieros que Produzcan los Recursos Administrados por Fiducias, en el numeral 7 –Materia, en su párrafo cuarto “Los rendimientos financieros que llegaré a producir el anticipo administrado por la fiduciaria, pertenecen a la Aeronáutica Civil y deberán restituirse al momento de liquidar el contrato **o de acuerdo a lo señalado en el contrato**” (negrilla nuestra).

La Aeronáutica desconoció lo estipulado en la cláusula séptima del contrato, por cuanto los rendimientos financieros debieron ser consignados al mes siguiente de su generación a la Dirección del Tesoro Nacional; estos rendimientos fueron consignados por la Fiduciaria el 2 de diciembre de 2015 a la Caja General de la Aeronáutica Civil, recibo de caja 390761 por \$31.4 millones, así mismo, manifiesta la Entidad mediante oficio bajo radicado 1000.250.2-2016039936 del 7 de octubre de 2016 en el numeral 13, que dichos rendimientos no los consignó la Aerocivil a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, habida cuenta que el anticipo fue girado con recursos propios.

Si bien es cierto, que el anticipo fue girado de recursos propios, los rendimientos se deben de girar a al DTN, teniendo en cuenta lo estipulado en el contrato y a la Circular Técnica Reglamentaria 062. Generándose un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo 33. Resolución de Adjudicación Contrato 14000168 OK de 2014 - Administrativo.

En la Resolución Número 06129, por la cual se Adjudica la Solicitud Pública de Oferta 14000024 OS de 2014, de fecha 24 diciembre de 2014, se evidencian las siguientes inconsistencias:

- a) En los considerandos hacen referencia “Que el **cronograma final** establecido para la Solicitud Pública de Oferta No. 14000024 OS fue el siguiente: ...”, (negrilla nuestra), cronograma publicado en el SECOP el 15 de diciembre de 2014, no obstante, que ese no es el cronograma final, por cuanto el 23 de diciembre de 2014 hubo otra modificado al cronograma tal como aparece registrado en el SECOP, con este último cronograma se dio cumplimiento a la publicación de este acto administrativo de adjudicación o declaratoria de desierto que era el 24 de diciembre 2014.
- b) También, en los considerandos manifiestan “Que en la fecha y hora programada para el cierre, se presentaron las siguientes propuestas:...”



Cuadro 9. Propuestas.

Oferente 1	Oferente 2	Oferente 3	Oferente 4	Oferente 5
Consorcio Consolas 2014	Unión Temporal Torres de Control 2014	Unión Temporal Cataluña	Unión Temporal Voz y Datos 2014	Oferente 1 INDRA SCV 22 Torres

Fuente: Resolución 06129

Como se observa no relacionan la propuesta del Consorcio, a quién se le adjudicó el contrato, tal como lo manifiestan el artículo segundo de esta Resolución.

Situaciones originadas por debilidades en los mecanismos de control y calidad de la información que soportan los actos administrativos.

Hallazgo 34. Plan de Inversión del Anticipo del Contrato 14000168 OK 2014 - Administrativo

De acuerdo con la información suministrada por la Entidad mediante oficio 1000.250.2-20160399936 de fecha 7 de octubre de 2016, no se evidencia que la Aeronáutica haya realizado seguimiento al Plan de Inversión y Ejecución del Anticipo, es así que anexan solamente los informes de la Fiduciaria de Enero a Junio de 2015 con un saldo pendiente por ejecutar de \$1.099.7 millones, esta situación es debido a que no se tienen un adecuado control y seguimiento de los recursos de la Entidad, de tal manera que permitiera garantizar que dichos recursos se aplicaran exclusivamente a la ejecución de este contrato.

Hallazgo 35. Pago de la Prima, Contrato 14000168 OK 2014. Administrativo.

El Consorcio no presentó en su oferta el recibo de constancia de pago de la prima así como lo exige el pliego de condiciones en el numeral 4 – Garantía de Seriedad de la Oferta, donde estipula “El oferente deberá constituir a su costa y presentar con su oferta, garantía de seriedad de la oferta **con su respectivo recibo de constancia de pago de la prima...**” (negrilla nuestra), debido a que no se da cumplimiento a lo establecido en el pliego, de acuerdo con la respuesta dada por la Aeronáutica que de conformidad con el artículo 7 de la ley 1150 de 2007, “... Las garantías consistirán en pólizas... **Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral...**”. No obstante, de ser este un requisito exigido por la Entidad, no allegaron el respectivo recibo de constancia de pago de esta prima.

Estos hechos son originados por debilidades en los procedimientos que tienen establecido la Aeronáutica para determinar los requisitos contemplados en la licitación pública y cumplirlos, por deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento.



Hallazgo 36. Informe de Comisión Contrato 14000168 OK de 2014-Administrativo

De acuerdo con la información suministrada por la Aeronáutica, mediante oficio 4200.2016040354 del 10 de octubre de 2016, sobre el Informe de Cumplido de Comisión de Viáticos, en cumplimiento de la Resolución 02211 del 5 de septiembre de 2015, mediante la cual se confirió una comisión de servicios en el exterior para realizar las pruebas de aceptación de fábrica, en cumplimiento del Contrato 14000168 OK de 2014, a tres (3) funcionarios, se evidencia errores en la fecha “16 de septiembre de 20144” y que este informe no se encuentra debidamente firmado por los comisionados, evidenciándose deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento de los informes rendidos por los funcionarios, creando dudas sobre la veracidad, credibilidad y confiabilidad de la información.

Hallazgo 37. Ingresos Equipos y Muebles Contrato 14000168 Ok de 2014 – Administrativo.

El ingreso de los veinte dos (22) equipos y los muebles adquiridos en desarrollo del objeto del Contrato 14000168 ok DE 2014, presenta incoherencia entre la información de las Actas de Recibo Parcial, Almacén y los Informes reportados por el contratista en la información suministrada por la Entidad se observó, con respecto a Almacén la falta de comprobantes de ingreso a almacén todos los elementos adquiridos, los comprobantes de egreso tienen fecha del 5 de junio de 2016, cuando ya se encontraban instalados la mayoría de los equipos y los muebles relacionados.

Situación similar se evidencia con los informes enviados por el contratista y las actas de recibo parcial, es así que en acta de recibo parcial 4 del 22 de febrero de 2016, mediante la cual se recibieron parcialmente los bienes objeto del contrato entre los cuales aparecen los Aeropuertos de Riohacha, San José de Guaviare, Puerto Carreño, San Vicente de Caguán, Manizales y Barrancabermeja; sin embargo, con los informes que rindió el contratista, anteriores a la fecha de recepción de los equipos manifiesta que fueron instalados y puestos en servicio, como se puede ver en los informes de los meses de noviembre y diciembre de 2015 y enero de 2016 y el acta de recibo es del 22 de febrero de 2016. En el acta de recibo parcial 5 del 22 de abril de 2016, relacionan el Aeropuerto de Valledupar, no obstante, que según el informe del mes de noviembre de 2015, este quedó instalado y puesto en servicio.

Las anteriores situaciones, crean incertidumbre sobre la confiabilidad, certeza, oportunidad de la información, de las actividades realizadas por el Contratista así

idoneidad de las actas de recibo parcial y el control de los elementos en almacén de la Entidad.

Hallazgo 38. Acta de Suspensión Temporal Contrato 14000168 OK del 2014. Administrativo.

En el Acta de Suspensión Temporal del Plazo 001 de fecha 21/04/2016 se suspendió el plazo de ejecución del Contrato 14000168 OK del 2014, por el término de 31 días calendario, contados a partir del 22/04/2016 y hasta 22/05/2016, sustentada en los considerando que "... Dado que a la fecha se encuentra en operación parcial otros sistemas de Comunicaciones en importantes Aeropuertos de una alta densidad de tráfico como son los Aeropuertos de **Cúcuta, Cali y Guaymaral**, sitios **donde se deben instalar los sistemas más robustos adquiridos** en el contrato, es responsabilidad de la Aerocivil realizar los ajustes...", (negrilla nuestra). Sin embargo, a 30 de abril de 2016, los equipos contratados para estos Aeropuertos ya se encontraban instalados y en servicio, tal como consta en el informe rendido por el contratista Consorcio AERO- VCS11 - Informe de Instalación Sistemas VCS Contrato 14000168-OK-2014 - Actividades Realizadas en el mes de Abril de 2016, en su Introducción "... Durante este mes se instalaron y se dieron al servicio los sistemas de comunicaciones en los aeropuertos de Corozal, Leticia, **Cúcuta, Cali y Guaymaral...**" (negrilla nuestra). Estas circunstancias son originadas por deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento de la ejecución de los contratos, crean incertidumbre sobre la veracidad de la información de la ejecución del contrato, respecto a los temas observados.

3. DENUNCIAS Y OTRAS SOLICITUDES E INSUMOS

En desarrollo de la presente auditoría se abordaron las siguientes denuncias: 2016-92834-82111 -D, 2016-92836-82111 -D, 2016-95126-82110 -D, 2015-88505-82111 -D, 2015-88110-82111 -D, 2015-88546-82111-D, 2015-89453-82111 -D y 2015-91159-82111-D. Los resultados de la evaluación de las anteriores denuncias, serán dadas a conocer a los ciudadanos una vez se libere el presente informe de auditoría.



ANEXO 1: RELACION DE HALLAZGOS

No.	HALLAZGO	INCIDENCIA			
		A	D	F (EN MILLONES DE \$)	IP
1	Plan de Garantía Contrato 11000206 OK 2011	X	X	380.0	
2	Prueba de Aceptación en Fábrica, Contrato 11000206 OK – 2011.	X	X	16.2	
3	Transporte Sitio de Instalación - Pago Items 1, Contrato 11000206 OK – 2011.	X	X		X
4	Valor Pagado ítem 1.9, Contrato 11000206 OK – 2011.	X	X		
5	Elemento para Garantía, Contrato 11000206 OK – 2011.	X	X		
6	Fecha Acta de Liquidación, Contrato 11000206 OK – 2011.	X	X		
7	Cumplimiento de plazos del Plan de Implantación del Sistema de Gestión De Seguridad Operacional – SMS- en la Aerocivil.	X	X		
8	Firma del Documento de Política y Objetivos de Seguridad Operacional SMS en la Aerocivil.	X	X		
9	Facultades y Responsabilidades del Ejecutivo Responsable del Sistema de Gestión de Seguridad Operacional SMS de la Aerocivil.	X	X		
10	Viga Perimetral en Fanal de la Torre de Control del Aeropuerto El Dorado de Bogotá.	X	X		
11	Reflejo en Vidrios de la Torre de Control del Aeropuerto El Dorado de Bogotá.	X	X		



12	Escaleras en Concreto y Puerta de Acceso a Cabina de la Torre de Control del Aeropuerto el Dorado de Bogotá.	X	X		
13	Equipos Estación Satelital Cerro Santana.	X	X	272.3	
14	Responsabilidades Beneficiario del Contrato – Siniestro Cerro Santana y Cerro Pelagorro.	X	X		
15	Planeación - Ejecución del Contrato 8000280 OK-2008.	X	X	801.3	
16	Cambio Condiciones Manejo Anticipo, Contrato 13000250 OK 2013.	X	X		
17	Garantías del Contrato 13000250 OK.	X	X		
18	Antena G7, Contrato 13000250 OK	X	X		
19	Plazo y Ejecución del Contrato 13000250 OK 2013.	X	X		
20	Actualización Radar Carimagua, Contrato 15000346 OK.	X	X		
21	Ejecución Contrato 14000165-OK.	X	X		
22	Planeación Contrato 13000274-OJ-2013.	X	X		
23	Adición contrato 14000169-OK-2014.	X	X		
24	Pruebas de Aceptación de Fábrica Contrato 14000168 OK del 2014.	X	X	61.2	
25	Entrenamiento en Fábrica contrato 14000168 OK del 2014.	X	X	27.8	
26	Acta de Modificación del Contrato 14000168 OK.	X	X		
27	Formato Principios de Procedencia 0.92 .	X	X		
28	Adendas y Modificaciones del Proceso Licitatorio 14000024 OS de 2014.	X	X		
29	Anexo Técnico 2 Especificaciones Técnicas Proceso 14000024 OS.	X	X		
30	Presentación de Oferta Proceso 14000024OS.	X	X		



31	Cláusulas del Contrato' 14000168 OK.	X	X		
32	Rendimientos Financieros Contrato 14000168 OK.	X	X		
33	Resolución de Adjudicación Contrato 14000168 OK de 2014.	X			
34	Plan de Inversión del Anticipo Contrato 14000168 OK.	X			
35	Pago de la Prima Contrato 14000168 OK 2014	X			
36	Informe de Comisión contrato 14000168 OK de 2014	X			
37	Ingresos Equipos y Muebles Contrato 14000168 OK de 2014	X			
38	Acta de Suspensión Temporal Contrato 14000168 ok del 2014.	X			
	TOTAL	38	32	1.558.8	1

A: Hallazgo administrativo

D: Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

F: Hallazgo administrativo con presunta incidencia Fiscal

IP: Hallazgo administrativo para Indagación Preliminar