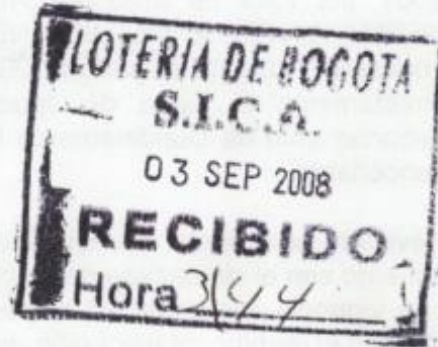


**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

Doctor  
**HENRY JAIR GARCÍA GONZALEZ**  
Gerente (E)  
Lotería de Bogotá  
Ciudad



*Advertencia: irregularidades en el desarrollo del contrato de concesión 055 de 2006, suscrito entre la LOTERIA DE BOGOTA y la sociedad APUESTAS EN LINEA S.A. para la explotación del juego de apuestas permanentes en Bogotá y Cundinamarca.*

Respetado Doctor:

La Contraloría de Bogotá, D.C., tiene como misión ejercer, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital y nos corresponde, por mandato constitucional, adelantar un control de gestión y resultados, fundamentado en los principios de eficiencia, eficacia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

En este sentido, a través de la auditoría regular con enfoque integral - vigencia 2007- se evaluaron los contratos de concesión 072 de 2001 y 055 de 2006 cuyos objetos son la explotación por parte del concesionario del juego de apuestas permanentes en Bogotá y Cundinamarca, reeditando unos beneficios monetarios para la Lotería de Bogotá, montos que son transferidos al sector de la salud.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

La Lotería de Bogotá suscribió el contrato de concesión<sup>1</sup> No. 072 el 14 de diciembre de 2001, por valor de \$133.064.340.000, con la SOCIEDAD NACIONAL DE APUESTAS PERMANENTES E INVERSIONES S.A. "SONAPI S.A.", con el objeto de otorgarle la concesión, durante el período 2002 a 2006, para que por su cuenta y riesgo ejecutara directamente el juego de apuestas permanentes o chance en Bogotá D.C. y el departamento de Cundinamarca bajo el control, fiscalización y supervisión de la entidad concedente.

Revisado el contrato, se estableció que la garantía única de cumplimiento se tomó de acuerdo con el clausulado del contrato por el "... 10% del valor del contrato del primer año, con vigencia inicial de 16 meses, debiendo prorrogar y reajustar su valor cada año, durante el término de ejecución del contrato..."

Fue así que el concesionario tomó la póliza CU000025 de seguro de cumplimiento a favor de entidades estatales con la aseguradora CONDOR S.A., expedida el 14 de diciembre de 2001, por un valor asegurado de \$2.243.232.000. Esta cifra se fue reajustando hasta \$3.073.992.000. y prorrogada por el período comprendido entre el 30-08-2005 al 30-06-2007.

El contrato fue liquidado mediante Resolución 120 el 29 de junio de 2007, acto administrativo en el que se hizo efectiva la póliza CU000025 por incumplimiento del concesionario, la cual fue cancelada por la aseguradora CONDOR S.A. el día 11 de diciembre de 2007, por valor de \$3.073.992.000, correspondiente al 2.31% del valor total acordado en el contrato y registrado en la contabilidad de la Lotería, como intereses liquidados del laudo arbitral de los años 2003 y 2004<sup>2</sup>.

Al liquidar unilateralmente el contrato, la Lotería declara el riesgo de cumplimiento y de acuerdo con la póliza vigente en ese momento, que tan solo cubría el 10% de \$30.739.920.000, es decir, del valor correspondiente al último año de ejecución del contrato (2006), el valor asegurado era tan sólo de \$3.073.992.000, por lo cual fue este el valor de la indemnización. Pero en el caso de que la póliza se hubiera tomado por el valor total del contrato (\$133.064.340.000), la indemnización a la Lotería hubiera sido por el 10% de este valor, es decir, por \$13.306.434.000.

Ahora bien, revisada las cláusulas contractuales<sup>3</sup>, como la normatividad de la póliza<sup>4</sup> y de los decretos 679 de 1994 y 280 de 2002, se concluye, que:

1. El pacto y aceptación de los montos y lapsos que el concesionario SONAPI S.A. aseguró en la póliza de cumplimiento constituida en el contrato 072 de 2001, es irregular, porque el Decreto 679 de 1994 en el artículo 17 literal b, contempló unos

<sup>1</sup> Bajo el marco legal de la ley 80 de 1993

<sup>2</sup> El fallo de laudo arbitral expedido y confirmado por el Consejo de Estado en providencia del 7 de marzo de 2007, dirimió algunas desavenencias en la interpretación y pago de unas sumas previamente pactadas en el contrato 072 de 2001, sobre el monto de los derechos de explotación y que condenó a la sociedad SONAPI S.A., al pago de estos dineros.

<sup>3</sup> Parágrafo de la cláusula décima y décimo segunda

<sup>4</sup> En la cláusula primera, parágrafo tercero



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

topes mínimos para la toma del seguro de cumplimiento fijados en el 10% del valor del contrato o al valor de la cláusula penal pecuniaria.

2. No obstante, la Lotería de Bogotá, en contra de la normatividad vigente, determinó sumas inferiores en la cláusula décima y no tuvo en cuenta que como requisito indispensable para fijar cuantías inferiores en los montos asegurados por la póliza, regulados en los Decretos 679 de 1994 y 280 de 2002, debía contarse con una certificación expedida por la Superintendencia Bancaria (*hoy Superfinanciera*) que precisara que en el mercado no se ofrecían las garantías determinadas en el decreto en comento.
3. Es importante señalar que el Decreto 280 precisó, que adicionalmente para establecer montos inferiores en la pólizas, el contrato se debe desarrollar por etapas diferenciadas, que generen obligaciones distintas en su contenido y tiempo de ejecución, requisitos, que una vez analizado el contrato de concesión, por su naturaleza, en este caso específico no aplican.
4. Que en el mismo clausulado del contrato y de la póliza se advierte, que el monto de la cláusula penal debe garantizar el valor asegurado por la misma póliza, téngase en cuenta, que esta cuantía fue fijada en la cláusula décima segunda del contrato en \$13.306.434.000.
5. Que como consecuencia de estas falencias, declarado el riesgo de incumplimiento y hecha efectiva la póliza por la entidad, la cuantía de la cláusula penal no fue recuperada por la Lotería de Bogotá, lo que implicó iniciar el 14 de agosto de 2008, acción ejecutiva con el ánimo de que sean recuperados estos dineros.

**AHORA, DE NO ACTUAR LA ADMINISTRACION OPORTUNAMENTE, EXISTE RIESGO INMINENTE DE CAUSAR UN DAÑO PATRIMONIAL POR LOS RECURSOS SIN AMPARO DE LA CONCESION VIGENTE.**

En efecto, analizado el **contrato de concesión 055 de 2006**, actualmente en ejecución, se observa que las deficiencias descritas en párrafos anteriores del contrato 072 reinciden en el 055, específicamente en lo concerniente al pacto, toma y aceptación de la póliza única de cumplimiento a favor de entidades estatales, circunstancia que una vez detectada, obliga a la Contraloría de Bogotá a efectuar la presente alerta fiscal, conforme lo establece el artículo 5°. Numeral 8 del Acuerdo 24 de 2001, con el fin de que se tomen las medidas correctivas necesarias para evitar un posible detrimento patrimonial, equivalente al monto dejado de amparar, por los siguientes hechos:

1. La Lotería de Bogotá suscribió el contrato de concesión<sup>5</sup> No. 055 de diciembre 18 de 2006, por valor de \$277.947.000.000, con la sociedad APUESTAS EN LINEA S.A., cuyo objeto fue el otorgamiento de la concesión de 2007 a 2011, para la explotación del juego de apuestas permanentes, para que por su cuenta y riesgo

<sup>5</sup> Marco legal de la ley 80 de 1993

ejecute directamente el juego de apuestas permanentes o chance en Bogotá D.C. y el Departamento de Cundinamarca bajo el control, fiscalización y supervisión de la entidad concedente.

2. En la cláusula DECIMA del contrato se establece que la garantía única de cumplimiento la debe constituir el concesionario por el "...10% del valor del contrato del primer año, con vigencia inicial de 16 meses, debiendo prorrogar y reajustar su valor cada año, durante el término de ejecución del contrato..."
3. En el mismo contrato también se fija en el numeral DECIMO SEGUNDO, el valor de la cláusula penal por el 10% del contrato, esto es, por \$27.794.700.000.
4. Que el concesionario, APUESTAS EN LINEA S.A. constituyó la póliza de seguro de cumplimiento estatal No.300003125, el 21 de diciembre de 2006 por un monto asegurado de \$4.902.641.000 con una prórroga de la garantía expedida el 3 de enero de 2008, reajustado en la suma de \$5.204.800.000, correspondiente a 1.87% del valor del contrato.
5. Requerida la entidad mediante oficio de 28 de julio de 2008 sobre la existencia de la certificación de la Superbancaria (*hoy Superfinanciera*), para tener la potestad de pactar menores valores en los montos de la garantía única, de conformidad con los Decretos 649 de 1994 y 280 de 2002, ésta desestimó la existencia de la misma, en la respuesta dada a este Ente de Control, mediante oficio del 30 de julio de 2008, con el argumento del conocimiento suficiente que tiene la Lotería de Bogotá del mercado de seguros y por lo cual, concluía que era imposible la consecución de la garantía de acuerdo a las normas citadas para este contrato.
6. Este último argumento, desvirtuado por el Ente de Control al establecer que la Beneficencia de Antioquia y el GRUPO ANTIOQUEÑO DE APUESTAS S.A. GANA S.A., suscribieron el contrato de concesión 037 en mayo de 2006, para el periodo comprendido de junio de 2006 a mayo de 2011, con idéntico objeto al contrato aquí analizado (055 de 2006), para la circunscripción de Antioquia, por valor de \$296.325.902.268, en el cual se pudo verificar que la garantía única de cumplimiento se pactó cubriendo el 10% del valor total del contrato, advirtiendo dentro del clausulado que "...a la garantía de cumplimiento se imputará el valor de las multas que se impongan y de la cláusula penal pecuniaria, cuando sea del caso.", además la cláusula penal pecuniaria es señalada por un monto equivalente al 10% del valor del contrato, que se cobrará como indemnización en caso de incumplimiento o de caducidad del contrato "...haciendo efectiva en lo pertinente la GARANTÍA UNICA...".

Como corolario, se evidencia que en el mercado si se ofrecen los amparos que establece la ley y no son como lo afirma la Lotería de Bogotá, de imposible consecución<sup>6</sup>. En este orden de ideas y teniendo preciso que hay una clara vulneración a:

<sup>6</sup> Según oficio del 30 de julio de 2008, suscrito por la Secretaria General de la Lotería de Bogotá y dirigido al Grupo Auditor.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

- a) La normatividad vigente señalada en el Decreto 649 de 1994, artículo 17 que reza:

*"De los riesgos que debe cobijar la garantía única. La garantía debe ser suficiente de acuerdo con las distintas clases de obligaciones amparadas..."*

*Para evaluar la suficiencia de las garantías se aplicarán las siguientes reglas:*

*...  
b) El valor del amparo de cumplimiento no será inferior al monto de la cláusula penal pecuniaria ni al 10% del valor del contrato."*

*Artículo 18: De la aprobación de la garantía única. La entidad estatal contratante solo aprobará la garantía que con sujeción a lo dispuesto en el respectivo contrato, ampare el cumplimiento idóneo y oportuno conforme a lo dispuesto en el presente Decreto..."*

- b) Cláusula DECIMA Parágrafo: *"...A la garantía de cumplimiento se imputarán las multas y el valor de la cláusula penal pecuniaria."*
- c) Cláusula DECIMASEGUNDA del contrato 055 de 2006 que indica: *" En caso de incumplimiento total o parcial del contrato, por parte del CONCESIONARIO,(...) LA ENTIDAD CONCEDENTE cobrará como indemnización una suma equivalente al DIEZ POR CIENTO (10%) del valor total del contrato, a título de pena sin menoscabo del cobro de lo debido y de los perjuicios adicionales que pudieren ocasionarse a la LOTERIA DE BOGOTA, **haciendo efectiva en lo pertinente la GARANTIA ÚNICA**".(negrillas fuera del texto).*
- d) Artículo 1, parágrafo de la póliza Única de Cumplimiento a favor de entidades estatales que establece: *"El amparo de cumplimiento cubre a las entidades estatales contra los perjuicios derivados del incumplimiento imputable al contratista de las obligaciones emanadas del contrato garantizado. **Este amparo comprende el valor de la cláusula penal pecuniaria que se haga efectiva y que se considerará como pago parcial y definitivo de los perjuicios causados a la entidad estatal contratante.**" (negrillas fuera del texto)*

Por lo descrito anteriormente, es necesario que se tomen las medidas urgentes para contrarrestar el riesgo inminente a que se ve avocada la Lotería de Bogotá, en la eventualidad de un incumplimiento del contrato de concesión 055 de 2006, por parte del concesionario y requerir hacer efectiva la póliza de cumplimiento y no tener la posibilidad de indemnización por el 10% del valor del contrato o el valor de la cláusula penal pecuniaria, tal como lo establece la norma.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

Este organismo de Control Fiscal considera que de no tomarse las medidas correctivas, subsanando los hechos aquí planteados, en clara desobediencia a la normatividad vigente y sin atender a los montos mínimos en que se debe pactar la garantía única de cumplimiento, podría ocasionarse un detrimento al patrimonio público distrital, imputable a la administración de la Lotería de Bogotá por pactar y aprobar garantías con montos ilegales, que hacen imposible la recuperación de los dineros en un ocasional incumplimiento del concesionario.

Con fundamento en las anteriores alertas, este Órgano de Control le solicita informar a este Despacho, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, las acciones que adelantará la Entidad respecto a cada una de las deficiencias identificadas en el presente informe, señalando el tiempo requerido para implementar los correctivos necesarios, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora.

De no estar de acuerdo con las observaciones contenidas en la presente alerta fiscal, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Cordialmente,

**MIGUEL ANGEL MORALESRUSSI RUSSI**  
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Martha Cuellar L./ Héctor Sánchez T. /Gilma Reyes B.  
Revisión Técnica: Bleidy Pérez Ballestas, Directora Técnica Sector Salud y Bienestar Social  
Revisión Jurídica: Clarena P... Asesor Jurídico.  
Ajustó: Gabriel E Riveros. Asesor Despacho