

“Credibilidad y confianza en el control”



Doctora
CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Alcaldesa Mayor de Bogota (D)
Carrera 8 No 10-65
Ciudad

*Ref: **Función de Advertencia:** La Contraloría de Bogotá advierte sobre el posible daño que podría generarse por el incumplimiento de las metas físicas y de inversión, objeto de la ejecución de los contratos de los Distritos de Conservación para el mantenimiento, rehabilitación, reconstrucción y construcción de la malla vial de la ciudad, toda vez que faltando 12 meses en promedio para el vencimiento del plazo contractual esta pendiente por ejecutar **\$291.246 millones**.*

La Contraloría de Bogotá, D.C., tiene como objeto ejercer, en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital y nos corresponde, por mandato constitucional, efectuar un control de gestión y resultados fundamentado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público.

En virtud de lo anterior, este Órgano de Control Fiscal adelantó un operativo los días 6 y 7 de septiembre de 2011 conforme al auto comisorio No. 10100-54-11 del 1 de septiembre de 2011 con el fin de “verificar el estado y avance de los contratos suscritos para el mantenimiento de la malla vial de la ciudad”.

Con base en lo observado y del análisis de la información suministrada por la administración a su cargo se hace necesario y oportuno hacer uso de la función de advertencia para alertar sobre el posible incumplimiento en la ejecución de las metas de inversión y físicas programada para el mantenimiento de la malla vial de la ciudad, por cuanto a la fecha se evidencia un atraso considerable dado que se han ejecutado \$389.516 millones de los \$680.762 millones faltando tan solo doce (12) meses para la terminación del plazo contractual, hecho que evidencia que difícilmente en el tiempo que queda, se logre ejecutar los **\$291.246 millones** restantes para cumplir con las metas fijadas por la Administración.

Lo anterior se evidencia en los siguientes hechos que a continuación se exponen:  

“Credibilidad y confianza en el control”

Del capítulo introductorio que hace parte de los pliegos de condiciones para la licitación pública IDU-LP-DG-006-2008 se desprende que el objeto general de los proyectos en desarrollo consiste en la CONSERVACIÓN PARA LA MALLA VIAL ARTERIAL, INTERMEDIA Y LOCAL DE LOS DISTRITOS NORTE, CENTRO, SUR ORIENTE, SUR, OCCIDENTE Y SUR OCCIDENTE.

Con base en lo consignado en los pliegos de condiciones la implementación del programa de Distritos de Conservación tiene el objetivo de integrar las acciones de intervención de mantenimiento, rehabilitación, reconstrucción y construcción en la malla vial arterial, intermedia y local, optimizando la aplicación de los recursos disponibles para elevar el nivel de servicio de las vías, evitar el deterioro, prolongar la vida útil y mejorar las condiciones de movilidad en los tramos que sean priorizados dentro de cada Distrito.

Los Distritos de Conservación se crean a partir de la distribución de la ciudad en zonas geográficas, en las cuales se desarrollarán actividades de construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento, de acuerdo con las necesidades identificadas y la disponibilidad de los recursos.

Teniendo en cuenta que los recursos destinados para este programa no permiten cubrir la totalidad de las necesidades de la malla vial a cargo del IDU, se hace necesario estructurar un esquema que permita a lo largo del tiempo distribuir estos recursos de manera tal que se logre el mayor índice de cobertura posible.

Partiendo de este concepto, se analizaron diferentes distribuciones de la ciudad que agruparon zonas geográficas con características similares económicas, técnicas y poblacionales.

El primer punto de partida para la distribución son los espacios geográficos definidos y utilizados comúnmente por las entidades Distritales, denominados Localidades, los cuales son las unidades en que se encuentra dividida la ciudad administrativa, política y territorialmente.

Por otra parte, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios, basados en la encuesta de Movilidad de la Secretaría de Movilidad del Distrito:



- Ubicación de la principal ocupación (Estudio y Trabajo)
- Tiempo promedio de viajes realizados.

"Credibilidad y confianza en el control"

- Generación y atracción de viajes en Transporte Público con motivo trabajo.
- Necesidades de intervención de cada una de las mallas por localidad.
- Concentración de población.
- Concentración de empleos.
- Concentración de equipamientos.

Adicionalmente, para cada una de las localidades se discriminó el número de kilómetros carril (excluyendo Transmilenio) de Malla Vial Arterial, Intermedia y Local y las necesidades de intervención para cada una de las mallas.

Con base en todos los criterios descritos, se establecieron los 6 distritos o zonas geográficas para el Programa de Distritos de Conservación, así:

TABLA No. 1
COBERTURA POR LOCALIDADES DISTRITOS DE CONSERVACION

GRUPO	DISTRITO	COBERTURA
1	NORTE	SUBA - USAQUÉN
2	CENTRO	BARRIOS UNIDOS- CHAPINERO - TEUSAQUILLO- PUENTE ARANDA - LOS MÁRTIRES- ANTONIO NARIÑO
3	SUR-ORIENTE	SANTA FE - CANDELARIA - SAN CRISTÓBAL - RAFAEL URIBE
4	SUR	CIUDAD BOLÍVAR - TUNJUELITO - USME
5	SUR -OCCIDENTE	KENNEDY - BOSA
6	OCCIDENTE	FONTIBÓN - ENGATIVÁ

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Determinados los criterios y establecidas las zonas geográficas el Instituto de Desarrollo Urbano IDU suscribió el 29 de diciembre de 2008 y 30 de diciembre de 2008, como resultado del proceso licitatorio **IDU-LP-DG-006-2008**, los siguientes contratos con un presupuesto inicial de \$649.347'.432.242,00 así:

“Credibilidad y confianza en el control”

**TABLA No.2
CONTRATOS DISTRITOS DE CONSERVACION**

GRUPO	DISTRITO	CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR INICIAL	PLAZO EN MESES
1	NORTE	069/2008	COLOMBO HISPANICA LTDA	106.681.565.540	43
2	CENTRO	070/2008	CONSORCIO DISTRITO BOGOTA	119.857.818.697	46
3	SUR-ORIENTE	071/2008	UNION TEMPORAL GTM	87.398.750.260	42
4	SUR	072/2008	UNION TEMPORAL VIAS DE BOGOTA 2009(antes de la cesión) CONSORCIO VIAS DEL DISTRITO (Después de la cesión)	100.487.124.278	42
5	SUR OCCIDENTE	073/2008	UNION TEMPORAL MANTENIMIENTO VIAL DE BOGOTA	119.833.235.356	46
6	OCCIDENTE	074/2008	CONSORCIO METROVIAS MALLA VIAL	115.088.938.111	46
TOTAL				649.347.432.242	

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Suscritos los contratos de obra para el mantenimiento, rehabilitación, reconstrucción y construcción de la malla vial de la ciudad a finales del mes de diciembre de 2008 se procede con la suscripción del acta de inicio de los mismos, a mediados del mes de febrero de 2009.

Con posterioridad al inicio de la etapa de obras y durante la ejecución de los contratos se observa que el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, suscribió adiciones por valor de \$31.415.073,54 pasando de un valor inicial de \$649.347.432.242 a un valor actual de \$680.762.505.783 previsto para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de la malla vial de la Ciudad en los seis (6) Distritos, así:



"Credibilidad y confianza en el control"

**TABLA No.3
DISTRIBUCION DE INVERSION POR DISTRITO**

GRUPO	DISTRITO	CONTRATO No.	VALOR INICIAL	VALOR ADICIONAL	VALOR ACTUAL
1	NORTE	069/2008	106.681.565.540	361.213.373	107.042.778.913
2	CENTRO	070/2008	119.857.818.697	11.228.705.157	131.086.523.854
3	SUR-ORIENTE	071/2008	87.398.750.260	5.987.996.209	93.386.746.469
4	SUR	072/2008	100.487.124.278		100.487.124.278
5	SUR - OCCIDENTE	073/2008	119.833.235.356	11.960.584.680	131.793.820.036
6	OCCIDENTE	074/2008	115.088.938.111	1.876.574.122	116.965.512.233
TOTAL					680.762.505.783

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Se ha previsto que el mantenimiento, rehabilitación y construcción de la malla vial de la ciudad, a ejecutarse a través de los contratos 069, 070, 071, 072, 073 y 074 de 2008 con un presupuesto actual de \$680.762.505.783, se lleve a cabo durante las vigencias 2008 - 2009, 2010, 2011 y 2012 con plazos que van desde los 42 meses para los Distritos Sur-Oriente y Sur (contratos 071 y 072 de 2008); de 46 meses para el caso de los Distritos Centro, Sur Occidente y Occidente (contratos 070, 073 y 074 de 2008) y de 43 meses en el caso del Distrito Norte (Contrato 069 de 2008), determinándose que a la fecha no ha habido prorrogas.

Con base en lo anterior se debe estar terminando la ejecución de los contratos de mantenimiento, rehabilitación y construcción de la malla vial de los Distritos Sur-Oriente y Sur el próximo 15 de agosto de 2012. Para los Distritos Centro, Sur Occidente y Occidente el 15 de diciembre de 2012 y para el caso del Distrito Norte el próximo 15 de septiembre de 2012.

A septiembre de 2011, la situación y avance de los contratos suscritos por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU para el Mantenimiento, rehabilitación y construcción de la Malla Vial del Distrito Capital, se resume así:

ce



"Credibilidad y confianza en el control"

**TABLA No.4
ESTADO ACTUAL DE EJECUCIÓN DE LA MALLA VIAL DE BOGOTÁ**

DISTRITO	Contrato No.	Mantenimiento			Rehabilitación, Reconstrucción y Construcción		
		Valor programado acumulado	Valor Ejecutado acumulado	atraso (-) adelanto (+)	Valor programado acumulado	Valor Ejecutado acumulado	atraso (-) adelanto (+)
NORTE	069/2008	40.696.910.649,49	41.320.639.716,65		40.132.365.278,51	26.819.370.859,35	-33,17%
CENTRO	070/2008	43.429.868.040,77	47.859.714.580,93		33.667.422.313,13	37.101.499.389,07	
SUR-ORIENTE	071/2008	15.247.059.255,39	10.214.190.986,53	-33%	40.168.681.750,60	20.447.237.974,16	-49,10%
SUR	072/2008	18.707.113.257,00	21.101.734.230,00		38.817.416.077,00	23.233.107.539,00	-40,15%
SUR-OCCIDENTE	073/2008	40.122.814.531,08	51.984.433.412,65		47.903.340.379,65	38.293.167.693,19	-20,06%
OCCIDENTE	074/2008	36.483.125.771,88	38.078.668.988,14		32.524.503.902,12	33.295.025.380,42	
TOTAL		194.686.891.505,61	210.559.381.914,90		233.213.729.701,01	179.189.408.835,19	23,16%

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

De las cifras reflejadas en el cuadro anterior preocupa a este ente de control que transcurridos 31 meses desde el inicio del contrato, es decir, el 73,80% del plazo total de 42 meses fijados para la ejecución de las obras en los Distritos Sur Oriente y Sur, se presente atrasos acumulados considerables cercanos al 33% en el valor ejecutado por intervenciones en mantenimiento y del 49% de atraso acumulado en Rehabilitación, Reconstrucción y construcción para el Distrito Sur-Oriente y del 40.15% para el Distrito Sur.

Situación preocupante se observa también para el caso de los Distritos Norte y Sur Occidente en donde habiendo transcurrido 31 meses de los 43 y 46 meses respectivos del plazo pactado, se presentan atrasos considerables del 33,17% para el Distrito Norte y del 20% para el Distrito Sur-Occidente en lo que a Rehabilitación, Reconstrucción y construcción de la Malla vial se refiere.

Lo anterior significa que si bien en mantenimiento se evidencia un adelanto en obra, no lo es así en el caso de la Rehabilitación, Reconstrucción y Construcción de la Malla Vial de la Ciudad, en la que de los **\$233.213 millones** programados se han ejecutado **\$179.189 millones** lo que se traduce en un **23,16%** de atraso acumulado en la recuperación de la malla vial.

En el cuadro siguiente se refleja la situación actual para cada uno de los Distritos de Conservación evidenciado el atraso general teniendo en cuenta todos los tipos de intervención a saber: Mantenimiento, rehabilitación, reconstrucción y construcción:

“Credibilidad y confianza en el control”

TABLA No.5
% ATRASO A LA FECHA

DISTRITO	CONTRATO No.	SUBTOTALES		
		VALOR PROGRAMADO	VALOR EJECUTADO	ATRASO (-) ADELANTO (+)
NORTE	069/2008	80.829.275.928,00	68.140.010.576,00	-15,70%
CENTRO	070/2008	77.097.290.353,90	84.961.213.970,00	
SUR-ORIENTE	071/2008	55.415.741.005,99	30.661.428.960,69	-44,67%
SUR	072/2008	57.524.529.334,00	44.334.841.769,00	-22,93%
SUR-OCCIDENTE	073/2008	88.026.154.910,73	90.277.601.105,84	- 2,56%
OCCIDENTE	074/2008	69.007.629.674,00	71.373.694.368,56	

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Del cuadro anterior es preciso resaltar el atraso que presentan los Distritos Sur Oriente con el 44,6%, el Distrito Sur con el 22,93% y el Distrito Norte con el 15,7%, los dos primeros Distritos, correspondientes a los contratos de obra 071 y 072 de 2008 sobre los cuales este ente de Control se ha manifestado en repetidas oportunidades, advirtiendo¹ sobre las consecuencias fiscales derivadas de dichos atrasos.

Ahora bien, mucho más preocupante es el panorama general que se evidencia en la programación y ejecución del proyecto en términos de vigencias, toda vez que de la información² suministrada por la administración a su cargo se detalla que los valores de inversión programada a ejecutar, para las vigencias: 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012, VS la inversión ejecutada acumulada, presentan una **diferencia por ejecutar de \$291.246 millones en los próximos 12 meses de los 43 meses promedio**, en que se estima termine el plazo final previsto para la recuperación de la malla vial de la ciudad a través de los contratos de Distritos de Conservación.

¹ Controles de Advertencia remitidos mediante oficios No 201012932 de 18 de Febrero de 2010, 201025749 del 24 de Marzo de 2010 y 201137347 del 24 de Marzo de 2011.

² Información suministrada por la Dirección Técnica de Mantenimiento recolectada mediante actuación administrativa denominada operativo (auto comisario No 10100-54-11) Acta de Visita Especial de fecha 06 y 07 de Septiembre de 2011 y Oficio No DTM 20113550656621 del 09 de Septiembre de 2011.

"Credibilidad y confianza en el control"

TABLA No.6
VALOR TOTAL PROGRAMADO VS VALOR TOTAL EJECUTADO EN EL MANTENIMIENTO, REHABILITACIÓN, RECONSTRUCCIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE LA MALLA VIAL

DISTRITO	Contrato No.	TOTAL PROGRAMADO	TOTAL EJECUTADO	VALOR PENDIENTE POR EJECUTAR
NORTE	069/2008	107.042.778.913,00	68.140.010.575,00	38.902.768.338,00
CENTRO	070/2008	131.086.523.854,08	84.961.213.969,80	46.125.309.884,28
SUR-ORIENTE	071/2008	93.386.746.469,16	31.757.724.959,18	61.629.021.509,82
SUR	072/2008	100.487.124.278,00	46.364.306.802,00	54.122.817.476,00
SUR-OCCIDENTE	073/2008	131.793.820.036,01	86.919.354.271,04	44.874.465.764,97
OCCIDENTE	074/2008	116.965.512.233,00	71.373.694.367,56	45.591.817.865,44
TOTAL		680.762.505.783,25	389.516.304.944,58	291.246.200.838,51

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Preocupa a este ente de control que si en 31 meses se ha logrado ejecutar \$389.516 millones, ¿como será posible ejecutar \$291.246 millones en los 12 meses restantes que quedan para la terminación del plazo final promedio previstos de los 43 meses para la ejecución de las obras?

Lo anterior, a juicio de este ente de control resultaría de difícil cumplimiento, si se tiene en cuenta que la inversión anual ejecutada durante las vigencias transcurridas, según la información suministrada por la entidad a su cargo, estaría en un promedio de ejecución anual de \$130.000 millones aproximadamente, lo que significa que se requeriría, promediando, un término de 27 meses para poder cumplir con las metas físicas y de inversión programadas, lo cual descontando el término de los 12 meses promedio que faltan para cumplir el plazo inicialmente pactado se tendría un término adicional de 15 meses para cumplir con las metas fijadas.

Inquieta a este ente de control, que lo anterior representaría 15 meses de un mayor término de ejecución, lo que generaría en consecuencia mayores costos que representarían incrementos económicos en el costo final de los contratos, afectando con ello al erario del Distrito. Costos que podrían ser atribuibles a los deberes de mitigación derivadas de las potestades de control, corrección y eventual sanción que, sobre la ejecución contractual residen en la entidad contratante, por virtud, entre otros de los señalados en los artículos 4º y 14



“Credibilidad y confianza en el control”

numeral 1° de la Ley 80 de 1993 cuya omisión genera las consecuencias previstas en el estatuto anticorrupción.

**TABLA No.7
VALORES EJECUTADOS POR VIGENCIA**

DISTRITO	CONTRATO No.	VALOR EJECUTADO VIGENCIA		
		2008-2009	2010	2011
NORTE	069/2008	19.705.565.235,00	33.810.360.699,00	14.624.084.641,00
CENTRO	070/2008	23.030.059.133,00	32.784.474.260,80	29.146.680.576
SUR-ORIENTE	071/2008	10.353.089.260,00	15.346.403.490,00	6.058.232.209,18
SUR	072/2008	9.454.265.793,00	16.032.323.766,00	20.877.717.243,00
SUR-OCCIDENTE	073/2008	22.602.470.214,34	44.912.824.566,33	19.404.059.490,37
OCCIDENTE	074/2008	15.155.850.810,00	30.044.225.848,00	26.173.617.709,56
TOTAL		100.301.300.445,34	172.930.612.630,13	116.284.391.869,11

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Situación que agrava aún más el panorama y en consecuencia el aumento de atraso en la ejecución del proyecto, son los innumerables frentes que aún no se han iniciado o se están construyendo y que pertenecen a programaciones de las vigencias de los años 2008-2009 y 2010 y cuyo valor pendiente por ejecutar se refleja en el siguiente cuadro:

**TABLA No. 8
VALORES PENDIENTES POR EJECUTAR VIGENCIAS 2009 Y 2010**

GRUPO	DISTRITO	CONTRATO No.	VALOR POR EJECUTAR DE VIAS 2009	VALOR POR EJECUTAR VIAS DEL 2010	TOTAL
1	NORTE	069/2008	2.509.933.715,00	1.787.060.817,63	4.296.994.532,63
2	CENTRO	070/2008			0,00
3	SUR-ORIENTE	071/2008	4.349.364.013,61	13.181.517.267,85	17.530.881.281,46
4	SUR	072/2008			0,00
5	SUR-OCCIDENTE	073/2008	237.947,29	2.006.297.389,15	2.006.535.336,44
6	OCCIDENTE	074/2008		3.742.747.218,00	3.742.747.218,00
	TOTAL		6.859.535.675,90	20.717.622.692,63	27.577.158.368,53

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

“Credibilidad y confianza en el control”

Llama la atención del cuadro anterior, que a la fecha se reporta como valor pendiente por ejecutar de vigencias anteriores de \$27.577 millones de pesos, que hacen aún más grave la situación, sumado, como se evidencia en el cuadro siguiente al hecho de existir 162 frentes de obra sin iniciar, siendo notoria la situación en el caso de cuatro (4) de los seis (6) distritos a saber: Distrito Norte, Distrito Sur Oriente, Distrito Sur y Distrito Sur Occidente en los que se presentan 14, 32, 87 y 22 frentes sin iniciar respectivamente.

Notorio es el hecho también que, en el caso del Distrito Sur Oriente se encuentren 15 frentes inactivos que con toda seguridad, deben estar generando afectación de orden social sobre la comunidad afectada, sumado a ello, se evidencian obras pendientes por ejecutar de vigencias 2009 y 2010 por valor de \$17.530 millones.

**TABLA No. 9
ESTADO DE FRENTE A LA FECHA**

FRENTE	Distrito Norte	Distrito Centro	Distrito Sur Oriente	Distrito Sur	Distrito Sur Occidente	Distrito Occidente	TOTALES
INACTIVOS	0	0	15	0	0	0	15
ACTIVOS	9	9	0	30	12	9	69
CON BAJA ACTIVIDAD	0	0	0	23	3	0	26
SIN INICIAR	14	0	32	87	22	7	162
TERMINADOS PENDIENTES DE DEMARCACIÓN	18	56	44	44	12	37	211
TERMINADOS	0	31	0	51	62	30	174
RECIBIDOS	0	0	0	0	8	0	8
OTROS	0	0	5	1	0	0	6

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Los atrasos hasta aquí evidenciados, considera este ente de control, repercutirán indirectamente no solo en el impacto social que de ello se deriva sobre las comunidades afectadas, sino sobre la ejecución misma de los contratos, en lo que, a amortización y legalización de los anticipos entregados a los contratistas se refiere, por cuanto, desde el punto de vista técnico, el hecho de no ejecutar obra, significa la no facturación de la misma y por ende la baja amortización de los dineros entregados a los contratistas en calidad de anticipos.

"Credibilidad y confianza en el control"

En el siguiente cuadro se evidencia la situación de los anticipos:

**TABLA No.10
ESTADO DE ANTICIPOS A LA FECHA**

DISTRITO	Contrato No.	Anticipo					
		Entregado	Girado	Legalizado	Por legalizar	Amortizado	Por amortizar
NORTE	069/08	18.496.085.627,00	17.201.359.632,00	18.490.490.151,57	5.595.475,43	12.997.529.482,00	5.498.556.145,00
CENTRO	070/08	18.576.946.000,32	17.276.559.780,00	17.279.512.622,76	-	14.207.504.567,00	4.369.441.433,32
SUR-ORIENTE	071/08	10.905.094.004,00	10.141.737.424,00	4.844.708.156,00	5.297.029.268,00	5.409.085.254,00	5.496.008.750,00
SUR	072/08	12.582.230.160,00	11.701.474.048,00	12.582.230.160,00	-	8.205.206.457,00	4.377.023.703,00
SUR-OCCIDENTE	073/08	20.885.968.376,00	19.423.950.587,00	19.423.950.489,20	97,80	15.491.967.781,88	5.394.000.594,12
OCCIDENTE	074/08	20.183.793.996,00	18.770.928.419,00	20.176.536.130,00	7.257.866,00	12.979.064.966,00	7.204.729.030,00
TOTALES		101.630.118.163,32	94.516.009.890,00	92.797.427.709,53	5.309.882.707,23	69.290.358.507,88	32.339.759.655,44

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Frente a la información descrita en tabla 10, específicamente los valores correspondientes a los contratos No 071 y 072 de 2008, este ente de control actualmente adelanta procesos de responsabilidad fiscal³, por presuntas irregularidades en el buen manejo e inversión del anticipo.

Respecto a lo anterior, es necesario anotar que la entidad ha adelantado las acciones contractuales pertinentes mediante la resolución 3455 del 28 de julio de 2011 con la cual se declara la caducidad al contrato No 071 de 2008 y se pretende hacer efectivo el siniestro de la garantía única por valor de \$28.016.023.941 a lo que la entidad debería sumar las acciones sobre los riesgos que a partir de la declaratoria de caducidad se originen para la terminación del objeto contractual y de mitigación e impacto social que de ello se derive. Por lo que este órgano de control estará atento a las medidas que se adopten para la protección de la obra y su inmediata continuidad conforme a los mecanismos previstos en la ley 80 de 1993.

³ Procesos de Responsabilidad Fiscal Radicados 170100-078/10 y 170100-0130/10

“Credibilidad y confianza en el control”

Por todo lo anteriormente expuesto, sobre los contratos en ejecución, este ente de control considera que si se llegará a configurar el incumplimiento de los plazos previstos para la terminación de los objetos contractuales de los Distrito de Conservación, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) podría incurrir en daño patrimonial, definido el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 al menoscabar y disminuir en perjuicio del Distrito los recursos públicos, por presentarse la inversión de mas recursos por concepto de ampliación de interventoría, planes de manejo de trafico, mitigación de impacto urbano, ajustes de precios, entre otros.

Preocupa a este ente de control que la administración no haya recabado acciones correctivas sobre las razones que configuran este panorama en los contratos de la malla vial, de atrasos y hechos similares, en contratos de diferentes localización y alcance; y preocupa que las acciones de interventoría y/o supervisión no sean lo suficientemente efectivas.

Unido a lo anterior, el incumplimiento podría generar la afectación al derecho fundamental a la calidad de vida⁴ de los habitantes de los sectores donde se desarrolla la actividad contractual, por el plazo adicional que podría tomar la terminación de las obras.

La ampliación del plazo en razón a un posible incumplimiento traería como consecuencia la afectación de los derechos colectivos al ambiente sano⁵, por el proceso constructivo que implica excavaciones, movimientos de tierra, retiro de escombros, de igual formal contaminación auditiva causada por el ruido de las maquinas que colaboran en el desarrollo del objeto contractual y la contaminación ambiental que genera los escombros y materiales vertidos sobre las vías. También se podrá ver afectado el espacio público⁶ por donde transitan de manera libre los peatones.

En razón de lo anteriormente evidenciado, comedidamente le solicito informar a éste Órgano de Control Fiscal, dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente, las acciones pertinentes que la administración, a su digno cargo, adoptará para:

- A. Asegurar el cumplimiento de las metas físicas propuestas, que a la fecha presentan un atraso general en la ejecución de los Distritos de Conservación cercano al 8,97% de acuerdo con los objetivos trazados

⁴ Ver Sentencia T-444/99

⁵ Artículo 79 de la Constitución Política de Colombia de 1991

⁶ Artículo 82 de la Constitución Política de Colombia de 1991

“Credibilidad y confianza en el control”

por su administración en la recuperación de la malla vial del Distrito Capital en las zonas objeto de los contratos de obra: 069,070,071,072,073 y 074 de 2008 en las diferentes localidades de la ciudad de Bogotá, todo lo cual en el marco de principios y reglas de la gestión fiscal, es decir, de la gestión económica, efectiva y eficaz.

- B. Mitigar los inconvenientes causados a los ciudadanos afectados, por los frentes de trabajo acometidos, que aún se encuentran sin terminar o inactivos y exigir el cumplimiento a los cronogramas de obras por parte del contratista e interventoría.
- C. Asegurar la legalización total de los dineros entregados a los contratistas en calidad de anticipo y la devolución total de los mismos al estado a través de su amortización. En tal sentido, asegurar que los recursos estén debidamente invertidos y verificar la situación de los saldos pendientes, los rendimientos financieros en los casos en que haya lugar y demás medidas que eviten un eventual daño patrimonial.
- D. Ha considerado la Entidad las implicaciones de tipo legal, social y económico, que podría llegar a generar para el Distrito, el no cumplimiento de los fines propuestos en el mantenimiento, rehabilitación, reconstrucción y construcción de la malla vial del Distrito Capital, a través de los contratos de obra suscrito para tal fin.
- E. Las medidas y acciones que tomará la Entidad, para que se logren obtener las metas y objetivos propuestos, como es el de garantizar de manera eficaz y eficiente el mejoramiento de la movilidad de la ciudad y que en últimas fue el fundamento y sustento para la realización de la millonaria contratación dentro de los denominados contratos de “Distritos de Conservación”.
- F. En el caso del contrato 071/2008 al cual su administración declaró la caducidad que medidas tomará para:
 - Garantizar la ejecución de las obras
 - Garantizar la seguridad de los peatones
 - Evitar el deterioro progresivo de las obras por el abandono de las mismas.
 - Valoración de todos los perjuicios exigidos al Contratista caducado.



“Credibilidad y confianza en el control”

Debe recordarse que en el contrato estatal, la dirección, control, vigilancia, corrección y sanción de la ejecución, está a cargo de entidad contratante que actúa básicamente a través del ordenador del gasto o de su delegatario, de una parte; y de otra, del interventor o supervisor según el caso. Estos últimos tienen una función de intermediación con el contratista y con la ejecución del objeto contractual, tienen a su cargo la labores de información y de emisión de concepto sobre la evolución del contrato; por su parte el ordenador tiene el imperativo deber de informarse de las vicisitudes a través de los informes, dictámenes y recomendaciones del interventor o supervisor y también el imperativo de tomar, oportunamente, las decisiones correctivas, persuasivas, compulsorias o sancionatorias en salvaguarda del patrimonio estatal.

Debe destacarse que por virtud de los deberes de garantía los directivos de entidades estatales no se exonerarían de responsabilidad en la contratación estatal, ni aun en los casos de delegación, menos en los casos de supervisión o de la interventoría, que se mueven entre los rigores de la desconcentración y de la delegación. Así, según lo tiene establecido la corte constitucional, entre otras en la C-372 de 2002 y C-693 de 2008, los jefes y representantes legales no quedarían exonerados de los deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual. La comprensión de estos deberes se estructura sobre instrumentos adecuados de vigilancia y distribución de tareas por lo que resultaría imputable en los casos que por acción o por omisión falle en estos deberes por dolo o culpa grave.

Y debe advertirse que la invocación del principio de confianza no es absoluto y no tendría aplicación si quienes como jefes o representantes de las entidades públicas, de todo nivel, que ocupan la posición de garantes en el cumplimiento de los deberes de dirección, seguimiento y control sobre la actividad contractual de las entidades a su cargo, no han implementado, a pesar del conocimiento específico de hechos y actuaciones de especial transcendencia, instrumentos de corrección y sometimiento a la legalidad. Es evidente que tales jefes tanto como ordenadores del gasto como en su calidad de garantes del cumplimiento de los deberes de supervisión a cargo de la entidad territorial estarían llamados a responder.

De otra parte, para el supervisor o interventor de los contratos públicos, aún en siendo particulares contratistas, los artículos 44, 45 y 84 del Estatuto Anticorrupción, contemplan las facultades y deberes como dos ejes fundamentales de su labor, a saber:

“Credibilidad y confianza en el control”

- Facultades de información plena para requerimientos al contratista.
- Deberes de información, sobre hechos punibles, riesgos de incumplimientos y sobre incumplimientos, cuya omisión haría configurar la falta gravísima prevista en el artículo 48 numeral 34, de la Ley 734 de 2002 y genera la inhabilidad para contratar con el Estado durante 5 años, según lo contemplado en uno y en otro sentido en los parágrafos 1º y 2º del artículo 84 de la Ley 1474 de 2011. Debe recordarse, en preceptos que se reafirman en artículos 44 y 45 de esta misma ley o estatuto anticorrupción, que los supervisores o interventores cuando son contratistas, responden disciplinariamente y fiscalmente en las mismas condiciones y con las mismas consecuencias.

También, en un marco hipotético el contratista podría responder fiscalmente, de llegarse a comprobar que luego de conocer las condiciones de estructuración del contrato las acepta al presentar oferta, asume los riesgos y responsabilidades que de ello se deriva y luego firma el contrato incumpliendo su ejecución. El Estado, cuando contrata, lo hace, entre otras consideraciones, en función de la mejor experiencia que pueda acreditar el proponente adjudicatario, de su capacidad financiera y de las condiciones de calidad y precio. El conocimiento del sector por parte del proponente seleccionado es así un elemento esencial para una selección objetiva, por cuanto la propuesta se apoya en el conocimiento de las variables y costos asociados y en las capacidades que se le exigen a los proponentes; así la Administración aspira normalmente a que los proponentes hagan sus posturas con sujeción a lo establecido en los pliegos, para adjudicarle a quien objetivamente haga la propuesta más favorable. Si dado lo anterior, luego el contratista quebranta esa elemental regla de buena fe e incumpliera, dando lugar a mayores costos y a una gestión fiscal antieconómica, ineficiente e ineficaz, desnaturalizaría de manera esencial su condición de colaborador de la administración para el logro de fines públicos y por lo tanto debería responder no solo en lo civil sino en lo fiscal pues los efectos dañinos de su conducta traen consecuencia en el ámbito de la gestión fiscal.

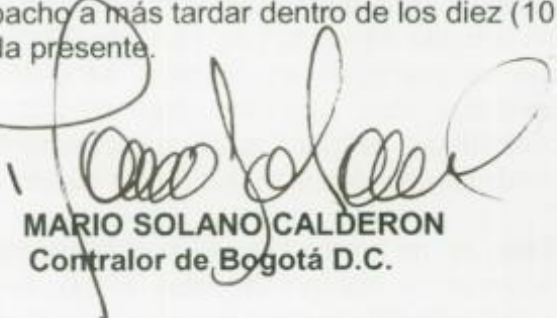
Por último no debe olvidarse que Jefe o representante legal, el supervisor o interventor y el contratista en materia fiscal responderían solidariamente por los daños que la correspondiente actividad contractual eventualmente genere al patrimonio público, tal como lo reafirma el Estatuto Anticorrupción.

Con fundamento en las anteriores alertas, con total respeto a la autonomía que les corresponde a la entidades estatales en el ámbito contractual, este

“Credibilidad y confianza en el control”

Órgano de Control pone en su conocimiento para los fines pertinentes los hechos comunicados, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el artículo 5° Numeral 8 del Acuerdo 361 de 2009. De no estar de acuerdo con las observaciones formuladas en este control de advertencia, indicar las razones, mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye y remitirlas a este Despacho a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente.

Cordialmente,



MARIO SOLANO CALDERON
Contralor de Bogotá D.C.

Copia: Dra. Maria del Pilar Bahamon
Directora Instituto de Desarrollo Urbano - IDU

Elaboró: Ing. Claudia Pinzón – Profesional Universitario 219-01 Grupo GAF
Dr. Willman Bernal Rey – Asesor Grupo GAF

Revisó: Oscar Javier Quiroga – Abogado Asesor Grupo GAF
Aprobó: Dra. Norma Liliana Liscano Romero – Coordinadora Grupo GAF
Aprobó: Clara Alexandra Méndez Cubillos – Contralora Auxiliar