



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

80000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C
Carrera 8 No. 10-65
Bogotá, D.C

ASUNTO: *Advertencia Fiscal, en cuantía indeterminada pero determinable, por el grave riesgo de afectación del patrimonio público distrital, en razón a las situaciones irregulares presentadas en el desarrollo del Proyecto relacionado con las obras de la intersección a desnivel de la Avenida Laureano Gómez (AK9) con calle 94 y su conexión con la Avenida Santa Bárbara (AK 19).*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D. C., en cumplimiento de las funciones encomendadas por la Constitución Política de Colombia y demás normas que reglamentan el ejercicio de la función pública de control fiscal,¹ considera oportuno advertir a su Despacho sobre los graves riesgos de menoscabo al patrimonio público, en que puede incurrir el Instituto de Desarrollo Urbano-IDU, con ocasión de la construcción de la intersección vial a desnivel de la Avenida Laureano Gómez (AK9) por Calle 94 y su conexión con la Avenida Santa Bárbara (AK 19), dadas la situaciones irregulares que han venido teniendo lugar, a las cuales haremos alusión en el acápite pertinente, no sin antes hacer referencia a los siguientes,

1. ANTECEDENTES

El Concejo de Bogotá D. C., aprobó mediante Acuerdo No. 180 del 20 de octubre de 2005 el Proyecto *“Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio fiscal para la construcción de un plan de obras”*, el cual incluye la construcción de la intersección vial a desnivel de la Avenida Laureano Gómez (AK 9ª) por Calle 94 y su conexión con la Avenida Santa Bárbara (AK 19).

Mediante Resolución No. 3595 del 15 de septiembre de 2009, el Instituto de Desarrollo Urbano, en adelante IDU, ordenó la apertura de la Licitación Pública IDU- LP-SGI-021-2009, con el objeto de contratar los *“Estudios, diseños y construcción de las obras de la intersección a desnivel de la Avenida Laureano*

¹ Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Decreto Ley 1421 de 1993 y Acuerdo Distrital 519 de 2012, entre otras.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Gómez (AK 9ª) por Calle 94 y su conexión con la Avenida Santa Bárbara (AK 19), correspondiente al Proyecto con Código de Obra 104 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización de Bogotá.”

Es así como mediante Resolución 4632 del 10 de noviembre de 2009, se adjudicó la mencionada Licitación Pública al proponente CONSORCIO CONEXIÓN, con quien en efecto se suscribió el Contrato de Obra Pública No. 068 de 2009, por la suma de **\$45. 868 millones** y con un plazo de ejecución de 17 meses para estudios, diseños y construcción.

2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA

2.1 Fallas en la planeación del Proceso Contractual surtido para el efecto.

La Contraloría de Bogotá D. C., a través de la Dirección Sector Movilidad, evaluó el Proyecto de Valorización Código de Obra 104, contemplado en el Acuerdo Distrital 180 del 20 de octubre de 2005 y con ocasión del mismo, el Contrato de Obra Pública IDU 068 de 2009, suscrito con el CONSORCIO CONEXIÓN, por la suma de \$45.868 millones y plazo de 17 meses para estudios, diseños y construcción, al igual que el Contrato de Obra Pública IDU 05 de 2012, suscrito con el Consorcio AIA – CONCAY 2012, por la suma de \$85.267 millones y plazo de 20 meses.

Como es de conocimiento de su Despacho, este Organismo de Control desde el año 2010, se ha venido pronunciando con respecto a las situaciones irregulares presentadas en el desarrollo del citado contrato, es así como en su momento se cuestionó el hecho de que se hubiesen contratado los estudios y diseños junto con la ejecución de las obras, como quiera que los contratos de consultoría suscritos para las obras de valorización sólo entregaron estudios de prefactibilidad y factibilidad para 6 proyectos de valorización contenidos en 3 contratos de obra, dentro de los cuales está el que ocupa nuestra atención; estudios, con los cuales sólo se tiene una idea general del proyecto y del valor estimado de su presupuesto pero no de los plazos y costos reales del mismo, que son en la práctica los estudios y diseños para la construcción.

Según se conoció que, en la ejecución del Contrato de Obra Pública IDU 068 de 2009, el contratista en comunicaciones CCX-68-409-10 del 28 de septiembre de 2010 y CCX-68-457-10 del 26 octubre del mismo año, alude a que el plazo debía ser ampliado en 24 meses y su valor ya no fuera de **\$45.868 millones** sino de **\$143.424 millones**, esto es, un pretendido incremento de más del 200%.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Cabe recordar que, el mencionado Contrato de Obra Pública, fue objeto de 5 suspensiones, por un total de 219 días calendario, entre otras razones, debido a la no aprobación de los Planes de Manejo de Tráfico, en adelante PMT, requeridos para la ejecución de las obras de desvío de las redes de alcantarillado y dada la falta de definición del real presupuesto de obra presentado por el contratista por valor de **\$147.669 millones**, el que superaba ampliamente el presupuesto oficial inicialmente estimado.

Lo cierto es que el IDU, mediante Resolución No. 3765 del 30 de agosto de 2011, confirmada mediante Resolución No. 4034 del 22 de septiembre del mismo año, declara la caducidad, se termina el Contrato de Obra Pública IDU No. 068 de 2009 y se constituye el siniestro por incumplimiento, a solicitud de la firma interventora CONSORCIO GÓMEZ CAJIAO JOYCO.

2.2 Persistencia de las irregularidades detectadas, en materia de falta de planeación, en el nuevo contrato de obra suscrito.

Como bien se conoce, en razón a la fallida ejecución del precitado Contrato de Obra Pública IDU 068 de 2009, el IDU se vio abocado a surtir un nuevo proceso contractual, para lo cual estructuró y llevó a cabo la Licitación Pública IDU-LP-SGI-014-2011, en orden a dar continuidad a las obras del Proyecto 104 del Acuerdo de Valorización 180 de 2005, con ocasión de la cual suscribió el Contrato de Obra Pública IDU 05 de 2012, con el CONSORCIO AIA-CONCAY 2012, por valor de **\$85.266 millones** y un plazo de 20 meses, al cual se le dio inicio el 19 de abril de 2012.

Contrato de Obra, que desde su inicio ha venido teniendo serias irregularidades, las cuales ameritan hacer uso de la función de advertencia, prevista en el numeral 4º del artículo 5º del Acuerdo Distrital 519 de 2012, las que son del siguiente alcance:

2.2.1 Iniciación tardía

No obstante que con fecha 20 de febrero de 2012 fue suscrito el contrato IDU 05 de 2012, se tiene que al mismo se le dio inicio el 19 de abril del mismo año, esto es, 60 días calendario después.

2.2.2 El contrato ha sido objeto de inmediatas y sucesivas suspensiones

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Conforme lo corroboró esta Contraloría, a menos de 4 meses de haberse dado inicio a la ejecución del contrato, se tiene que el mismo ha sido objeto de 3 suspensiones por un total de 103 días calendario.

Ahora bien, las mencionadas suspensiones fueron motivadas en las siguientes causas:

- No contar con la correspondiente aprobación, por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, del Plan de Manejo de Tráfico General, PMT General, al igual que del Plan de Manejo de Tráfico Específico para el Desvío de Redes de Alcantarillado y Pluvial requeridos para la ejecución del proyecto.
- Falta de aprobación por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado-EAAB, ESP, de los Diseños de Redes Hidrosanitarias, así como los correspondientes a la Estación de Bombeo.
- Pendiente de revisión por parte de la Dirección Técnica de Estudios y Diseños del IDU, con el apoyo de la Universidad Nacional, del diseño de las Pantallas Metálicas requeridas para la ejecución de la obra.
- Estar en trámite de aprobación, por parte la firma Interventora del Contrato, el Programa de Obra, correspondiente a la etapa de construcción.

Resulta necesario que el señor Alcalde Mayor conozca que recientemente, esto es, el pasado 21 de enero, en reunión llevada a cabo por el Contratista, CONSORCIO AIA CONCAY 2012; la firma Interventora, Consorcio Gómez CAJIAO – JOYCO y el Contratante IDU, concluyeron que se encontraban dadas las condiciones para el inicio de la Etapa de Construcción prevista contractualmente, aclarando que aún están en trámite la aprobación del Plan de Manejo de Tráfico General por parte de la Secretaría Distrital de Movilidad, así como del diseño de la Estación de Bombeo por parte de la EAAB – ESP y la obtención de autorizaciones para intervención de cruces férreos.

No obstante, a la fecha, según lo detectó este Organismo de Control, y de manera adicional a las aprobaciones y autorizaciones que los actores del proceso antes citados reconocen que hacen falta, ocurre que aún está pendiente por definirse algunos aspectos relacionados con el diseño de las Pantallas Metálicas y la revisión y ajuste de las cantidades de obra requeridas para el efecto.

En este orden de ideas, resulta preocupante lo que viene ocurriendo en relación con el aludido Contrato de Obra Pública, como quiera que si no se cuenta con la definición de la alternativa de los diseños de las Pantallas

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ejecución del Contrato de Obra Pública IDU 05 de 2012, no conoce los reales costos de las obras emprendidas y mucho menos el plazo en que efectivamente se ejecutarán las mismas, con las implicaciones e incertidumbre que esto genera con respecto a aspectos tan importantes que, en materia económica le pueden representar al proyecto; como eventualmente puede ser un valor mayor al contratado que obliguen a la Administración a la consecución de nuevos recursos para la terminación del objeto contractual.

2.3 Recursos y tiempo estimados en la ejecución del proyecto Calle 94

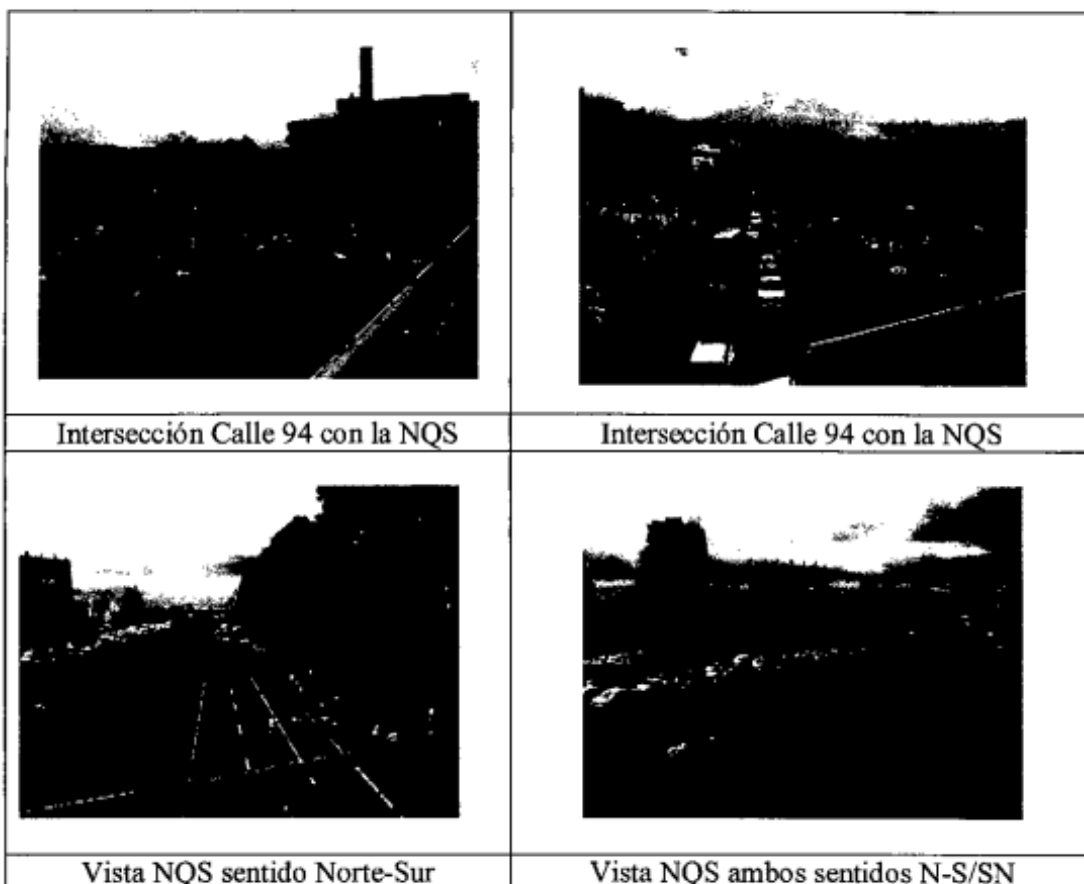
En razón a las situaciones que han tenido lugar en la ejecución de las obras de la intersección a desnivel de la Avenida Laureano Gómez (AK 9) con Calle 94 y su conexión con la Avenida Santa Bárbara (AK 19), a las cuales hicimos alusión anteriormente, es importante que su Despacho tenga en cuenta que según el Contrato de Obra Pública IDU 068 de 2009, al que le fue declarada la caducidad, los estudios, diseños y construcción de las obras, se llevaría a cabo en 17 meses y por valor de **\$45.868 millones**.

Con ocasión del nuevo Contrato de Obra Pública IDU 05 de 2012, la construcción del mismo proyecto se desarrollará en un plazo de 20 meses y por un valor estimado de **\$85.267 millones**; esto significa que transcurridos aproximadamente 3 años, el costo del mismo aumentó inicialmente en **\$39.399 millones**, es decir, en un 86%.

No obstante, lo verdaderamente preocupante, es que a la fecha es incierto el real valor a que finalmente ascienda el proyecto, dado que como se dijo anteriormente, aún está pendiente de definirse la alternativa de diseño definitivo a implementarse con respecto a las señaladas Pantallas Metálicas y por ende, las cantidades y cronograma de obra a ejecutar.

Así las cosas, no entiende esta Contraloría cómo un proyecto concebido para ser realizado en un lapso de 17 meses, transcurran luego más de 3 años, sin que a la fecha se haya dado ni siquiera inicio a la ejecución física de obra alguna, conforme lo ilustra y corrobora el siguiente registro fotográfico:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”



Fuente: Visita Fiscal Contraloría de Bogotá D. C.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el literal f) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, prevé:

“(…) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación”.

De ahí, que es necesario que su Despacho en relación con el proyecto que ocupa nuestra atención, y en aras de superar los inconvenientes relacionados con las autorizaciones y aprobaciones pendientes a que se hizo referencia anteriormente, se sirva ordenar a las entidades involucradas en su desarrollo, procedan a dar solución inmediata a los mismos y no se corra el riesgo de una mayor afectación al patrimonio público del Distrito Capital a causa de la falta

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

de oportunidad en la toma de decisiones y de la ausencia de coordinación interinstitucional.

Sobre este particular, aprovecho la oportunidad para invitar a la Administración a su cargo a reflexionar sobre la necesidad de que todas aquellas entidades involucradas en el desarrollo de proyectos, bien con ocasión de la expedición de autorizaciones y/o de la aprobación de estudios y diseños a su cargo, como ocurre con las obras de infraestructura que están en cabeza del IDU, a tener en cuenta el principio de Coordinación, a que alude el artículo 6º de la Ley 489 de 1998, en los siguientes términos:

“(...)En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares.” (...) (Negrillas y cursiva fuera de texto).

Lo afirmado, por cuanto es de conocimiento público el vía crucis que deben surtir los proyectos de manera previa a su ejecución y la falta de agilidad por parte de los responsables en los trámites y/o definiciones que se deben surtir, con los consecuentes perjuicios que en materia económica le representa al Distrito Capital y a sus habitantes. Problemática que lleva muchos años sin resolver y que es necesario ponerle punto final, en aras de que los proyectos de infraestructura se ejecuten dentro de los plazos y presupuestos estimados.

Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que en los términos del artículo 6º de la Ley 610 de 2000, también constituye daño al patrimonio público la ***realización de desembolsos que de otra forma no habría tenido que hacer, en este caso, el Distrito Capital***, como ocurre cuando no se ejecutan las obras en los plazos previstos, lo que conlleva a mayores costos de interventoría, por Plan de Manejo de Tráfico- PMT, ajustes en diseños, entre otros.

En consideración a lo anteriormente expresado y sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, pongo en conocimiento del señor Alcalde Mayor los señalados hechos, con el exclusivo propósito que corrija las situaciones que vienen ocurriendo con respecto a la ejecución de las obras de la intersección a desnivel de la Avenida Laureano Gómez (AK 9ª) con Calle 94 y su conexión con la Avenida Santa Bárbara (Av. K19) y evitar a futuro mayores costos en su ejecución y conjurar la ocurrencia de un eventual daño al patrimonio público de la ciudad Capital.




“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Lo afirmado con mayor razón si se tiene en cuenta que conforme lo señalan los mismos estudios previos de la Licitación Pública que dio origen al señalado Contrato de Obra Pública, en ejecución, “(...) *La Avenida NQS por Calle 94 se encuentra entre las intersecciones más congestionadas del sector, debido a los altos volúmenes vehiculares y la ausencia de otras alternativas de ingreso a la zona.*” De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.

Respetuosamente solicito a su Despacho que la anterior información, así como las acciones que adoptará con respecto a los señalados hechos, sean puestas en conocimiento a esta Contraloría, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,


DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó: Claudia Margarita Pinzón Enciso, Profesional. 
Revisión Técnica: Fabio Andrés Polanía Zenner- Subdirector Fiscalización de Infraestructura. 
Aprobó: Clemencia Giraldo Gutiérrez- Director Técnico Sector Movilidad. 
Revisó y ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor. 