



"Por un control fiscal efectivo y transparente"

120000-

Doctor
GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.
Carrera 8ª No. 10-65
Código Postal 111711
Ciudad.

ASUNTO: Advertencia fiscal por el inminente riesgo de pérdida de los recursos públicos pertenecientes al Fondo de Desarrollo Local de Usme, con ocasión de las serias irregularidades que vienen presentándose en la ejecución del Contrato de Obra Pública No. 095 de 2012, suscrito entre el citado Fondo y el Consorcio ATLAS, en cuantía de \$6.501 millones, relacionadas con el bajo nivel de avance que presenta la obra de mitigación de riesgos en el Barrio La Fiscala y el indebido manejo de los dineros entregados a título de anticipo, los que no se ven reflejados en la ejecución real de las obras previstas, dado que transcurridos cinco meses las actividades del contratista se han limitado a la excavación y retiro de escombros, no obstante que los dineros cancelados por la Fiduciaria y el Fondo superan la cifra de los \$3.600 millones.

Respetado señor Alcalde Mayor:

En el entendido que la función de control fiscal, es el instrumento idóneo para garantizar el cabal cumplimiento de los objetivos constitucionalmente previstos para las finanzas del Distrito Capital, es necesario poner en su conocimiento las graves irregularidades que vienen presentándose en la ejecución del Contrato de Obra Pública No. 095 de 2012, suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Usme y el Consorcio ATLAS, en cuantía de \$6.501 millones y con un plazo de ejecución de ocho meses, el que tiene por objeto: "La construcción de las obras de mitigación en el barrio la Fiscala, sectores Fortuna y el Porvenir segundo sector de la localidad quinta de Usme Bogotá D.C."

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. ANTECEDENTES.

El Plan de Desarrollo Local de Usme expedido por la Junta Administradora Local mediante el Acuerdo 002 de 2008, *“Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor” Usme Positiva, Participativa y Solidaria* incluyó proyectos como el 572 *“Prevención mitigación y fortalecimiento para la gestión local del riesgo”*, con el que se pretendió contribuir con obras de mitigación para la gestión local del riesgo, en concordancia con lo establecido en el artículo 3º de las políticas señaladas en el Plan de Desarrollo Distrital especialmente la relacionada con el **ambiente sano y sostenible**.

Lo anterior, con el exclusivo propósito de garantizar la vida y los bienes de los pobladores de esa localidad frente a los distintos riesgos, dentro de los cuales se encuentran los fenómenos de remoción en masa en el Barrio la Fiscala, sectores La Fortuna y El Porvenir que han sido calificados como de Alto Riesgo, por el mismo Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE.

2. RAZONES QUE AMERITAN LA FORMULACIÓN DE LA ADVERTENCIA.

2.1 A escasos días de concluir el plazo de ejecución pactado el avance de las obras es de tan sólo el 35%.

Con fecha 29 de noviembre de 2012, el Alcalde Local de Usme, expidió la Resolución 624, por medio de la cual se dio apertura a la Licitación Pública No. 026; proceso que culminó con la adjudicación del Contrato de Obra Pública No. 095 del mismo año, cuyo objeto es *“La construcción de las obras de mitigación en el barrio la Fiscala, sectores Fortuna y el Porvenir segundo sector de la localidad quinta de Usme Bogotá D.C.”*, por valor de \$6.501 millones y con plazo de ejecución de ocho meses, contados a partir del acta de inicio, la cual data del 5 de febrero de 2013.

Con ocasión de las recurrentes quejas de la ciudadanía con relación a la baja ejecución de las obras contratadas, esta Contraloría, con fecha 6 de mayo del presente año, practicó Visita Fiscal a la señalada obra, con ocasión de lo cual fue detectado que el porcentaje de avance de la misma, es bajo, conforme lo ilustra el siguiente registro fotográfico:



CONTRALORÍA

BOGOTÁ, D.C.

597

efectivo y transparente"



Contrato 095 de 2012. Estado de la Obra Sector El Porvenir - julio de 2013



Contrato 095 de 2012. Estado de la Obra Sector La Fortuna - julio de 2013

2.2 El grado de avance de ejecución de las obras no se compadece con el monto de los recursos girados al Consorcio Contratista, en cuantía superior a los \$3.685 millones.

De conformidad con lo pactado en la Cláusula Octava del Contrato en cita, relativa a la Forma de Pago, se tiene que al contratista se le debía entregar en calidad de anticipo el 50% del valor del contrato, a lo cual el Fondo de Desarrollo Local de Usme procedió, según lo acredita la Orden de Pago No. 97 del 7 de febrero de la presente anualidad, por valor \$3.251 millones, a nombre de Cartera Colectiva Abierta Fiduliquidez, de la Fiduciaria Popular S. A.

Ahora bien, según el Informe Económico presentado por la Fiduciaria Popular, con corte al pasado 30 de junio, se tiene que el Consorcio Contratista ordenó pagos por valor de \$792 millones, girados de la cuenta del anticipo, para cubrir gastos relacionados con adquisición de materiales, herramientas, maquinaria y equipo, mano de obra y transporte, entre otros; razón por la cual llama la atención que los mismos, no obstante corresponder al anticipo se hayan destinado no a la ejecución material de la obra, sino al pago de elementos o insumos, más aún cuando el contratista según lo detalla el citado informe a su turno autoriza la cancelación de anticipos a seis subcontratistas, para los señalados efectos, veamos:

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

CUADRO No. 1
GIROS REALIZADOS A SUBCONTRATISTAS EN CALIDAD DE ANTICIPOS
POR PARTE DEL CONSORCIO ATLAS

FECHA	BENEFICIARIO	CONCEPTO	VR GIRADO
22/02/2013	Ingeniería Consultarías y Construcciones	Pago anticipo insumos materiales	137.307.042,36
22/02/2013	Ingeniería Consultarías y Construcciones	Pago anticipo herramientas maquinaria equipo y alquileres	91.538.028,24
22/02/2013	Ingeniería Consultarías y Construcciones	Pago anticipo mano de obra y transporte	76.281.690,20
22/02/2013	Asociación de Profesionales de Ingeniería	Pago anticipo insumos y materiales	93.915.650,47
22/02/2013	Asociación de Profesionales de Ingeniería	Pago anticipo herramientas maquinaria equipos y alquileres	62.610.433,65
22/02/2013	Asociación de Profesionales de Ingeniería	Pago anticipo mano de obra y transporte	52.175.361,37
22/02/2013	Urbanismo Arquitectura e Ingeniería	Pago anticipo insumos y materiales	125.248.812,48
22/02/2013	Urbanismo Arquitectura e Ingeniería	Pago anticipo herramientas maquinaria y equipo	83.499.208,32
22/02/2013	Urbanismo Arquitectura e Ingeniería	Pago anticipo mano de obra y transporte	69.582.673,50
TOTAL			792.158.900,59

FUENTE: FIDUCIARIA POPULAR S.A. P.A. CONSORCIO ATLAS. FIDULIQUIDEZ 700-83633530.
INFORME ECONÓMICO JUNIO 30 DE 2013.

Esta Contraloría, concedora de las críticas condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra la población que habita en los Sectores La fortuna y El Porvenir II Sector del Barrio La Fiscala, dados los altos riesgos por fenómenos de remoción en masa y el consecuente desprendimiento de material rocoso, calificados por el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE, solicitó explicaciones al Contratista e Interventor, a cerca de la baja ejecución física de las obras de mitigación contratadas, sin que se soportara técnica y documentalmente la correcta inversión de los recursos entregados a título de anticipo, quienes se limitaron a la entrega del informe económico rendido por la citada Fiduciaria.

Aunado a lo anterior y sin tener en cuenta el estado de avance de la obra contratada, como se dijo anteriormente, el FDL de Usme efectuó al contratista dos pagos, según actas de entrega parcial de obra, por valor de \$172 millones y \$263 millones.

Situación que afecta gravemente el estado financiero del contrato, como quiera que el avance físico de la obra no supera el 35%, para la fecha en que este Organismo de Control practicó la mencionada Visita Fiscal; de ahí, que se considere que el nivel de amortización de los dineros concedidos en calidad de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

anticipo sea igualmente baja, con lo cual se ponen en riesgo los recursos públicos, en atención a que el Distrito por el escaso porcentaje de avance de obras antes citado, ha cancelado más del 56% del precio pactado, máxime si se tiene en cuenta que el plazo de ejecución está próximo a vencerse, por lo que es dable considerar que de continuar la ejecución del contrato en las señaladas condiciones, la comunidad eventualmente tendría que conformarse con la mera excavación del área intervenida, sin ningún tipo de obra material ejecutada y menos aún sin el logro del fin social previsto con dicha contratación.

Así las cosas, no resulta comprensible la manera en que el contratista ha manejado los dineros públicos entregados en calidad de anticipo y como pagos parciales, por cuanto existe el grave riesgo de afectación del patrimonio público, en atención a que si bien éstos fueron administrados por una fiduciaria legalmente constituida y en cumplimiento de lo normado en el artículo 91 de la Ley Anticorrupción 1474 de 2011, también es cierto que preocupa que no existan evidencias que informen de la real aplicación de los recursos a la ejecución del contrato.

Es preciso recordar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 22 de junio de 2001 con ponencia del Doctor Ricardo Hoyos Duque, en materia del anticipo en los contratos estatales, de manera expresa señaló:

(...) “No puede perderse de vista que los dineros que se le entregan al contratista por dicho concepto son oficiales o públicos. El pago de dicha suma lo era y lo sigue siendo un adelanto del precio que aún no se ha causado, que la entidad pública contratante hace al contratista para que a la iniciación de los trabajos disponga de unos fondos que le permitan proveerse de materiales y atender los primeros gastos del contrato, tales como los salarios de los trabajadores que disponga para la obra. No es otra la razón por la cual adicionalmente se exige que sea garantizada, que se presente un plan para su utilización y que se amortice durante la ejecución del contrato en cada acta parcial de cobro.”

2.3 No ejercicio de los poderes de Dirección y Control del Contrato por parte de la Alcaldía Local de Usme.

Así las cosas, la Administración debe tener presente que la actividad contractual no solamente se debe adelantar con toda pulcritud moral, sino para que con ella se consigan los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios y

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con las Entidades en la consecución de esos fines, conforme lo precisa el artículo 3º de la Ley 80 de 1993, *"Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública"*.

Razón por la cual la Administración tiene a su cargo el ejercicio del poder sancionatorio, y según lo previsto en el artículo 4º ibídem, es deber de las entidades públicas sometidas al citado régimen de contratación, ejercer la debida supervisión y control de los contratos estatales a fin de garantizar la ejecución total de los mismos con estándares de calidad en los bienes y servicios contratados; ejercicio de los poderes de dirección y control de los cuales en el presente caso no ha hecho uso la Alcaldía Local de Usme, quien se ha limitado a la realización de giros en cuantía de \$3.685 millones, que representan más del 57% del precio pactado; situación que resulta paradójica frente al escaso avance de las obras, que a la fecha en que se practicó la aludida Visita Fiscal, apenas alcanzaba el 35%.

Por consiguiente, es necesario que la Administración cuente con las evidencias que garanticen que los recursos girados al contratista, se hayan aplicado exclusivamente en la ejecución de las obras contratadas, como quiera que de no ser así, se estaría en los términos del artículo 6º de la Ley 610 de 2000 ante la ocurrencia de un eventual daño patrimonial, más aún cuando el avance físico de las obras no corresponde al monto de recursos efectivamente pagados.

En este orden de ideas, no puede dejarse de lado que el daño patrimonial al Estado no consiste solamente *"en que se hayan perdido recursos"* sino que en los términos que lo precisa el artículo 3º de la Ley 80 de 1993¹, los recursos públicos deben emplearse en conseguir los fines estatales, esto es, que en el presente caso las obras produzcan un beneficio social real, que los dineros no se despilfarren y no sean mal invertidos, como quiera que ***"(...) los recursos públicos, a diferencia de los privados, tienen exclusivamente un fin social: cual es servir a la comunidad. Por lo tanto, de nada le sirve al Estado o a la comunidad tener invertidos recursos en obras que jamás serán aprovechadas o tendrán utilidad alguna."***², (Negrillas fuera de texto).

¹ "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

² Concepto No. 0070 A del 5 de diciembre de 2000, emitido por la Contraloría General de la República.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Luego, en razón a que en el caso que ocupa nuestra atención, las obras que se contrataron no han avanzado conforme a lo inicialmente planeado, y a que un alto porcentaje de los recursos destinados ya se giraron al contratista, se le solicita a la Administración a su cargo la ejecución de acciones concretas en orden a conjurar los señalados riesgos e impedir la dilación en la ejecución de las mismas, por cuanto es de público conocimiento que existen contratistas e interventores que para sacar mayor provecho de los recursos públicos amañan la ejecución de las obras y luego resultan pasando órdenes de pago por mayor permanencia y/o reajustes injustificados de los precios unitarios inicialmente establecidos, sin que se cumpla el fin social esperado con la erogación de los correspondientes recursos derivados de la gestión contractual del Estado.

Con fundamento en lo previsto en el numeral 4° del Artículo 5° del Acuerdo 519 de 2012 y en las consideraciones anteriormente expuestas, este Organismo 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, con respecto a aquellas situaciones consolidadas.

De no estar de acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, indicar las razones mencionando las pruebas en las que se apoye.

Respetuosamente solicito a su Despacho que la anterior información, así como las acciones que adoptará la Administración, tendientes a conjurar el riesgo de pérdida de los recursos, con ocasión de 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.

Muy Atentamente,


DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Omar Ricardo Calderón – Profesional
Jaime Bautista – Gerente Local Usme
Revisó: Armando Rodríguez Ángel – Profesional
Aprobó: Gabriel Guzmán Useche: Director de Participación Ciudadana y Desarrollo Local
Revisó y Ajustó: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor del Despacho

www.contraloriabogota.gov.co
Carrera. 32 A No. 26 A – 10
Código Postal 111321
PBX.: 3358888