

"Credibilidad y confianza en el control"

AUTO COMISORIO No. 10100-40-11

POR MEDIO DEL CUAL SE COMISIONA PARA ADELANTAR UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DENOMINADA OPERATIVO EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO "IDU"

Bogotá, D.C., 10 de agosto de 2011

EL CONTRALOR DE BOGOTÁ, D.C. en uso de sus atribuciones conferidas por los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política de Colombia, el Decreto Ley 1421 de 1993, artículos 78 y 88 de la Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, el Acuerdo Distrital 361 de 2009 y las Resoluciones Reglamentarias Nos. 027 de 2010 y 018 de 2011.

Comisiona a los siguientes funcionarios de Grupo Especial de Apoyo y Fiscalización GAF, Pedro Franco Pineda, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.319.004, Alejandro Duarte, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.451.285, Cesar Home, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.267.236, Jean Paúl Rubio, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.799.184, Johana Patricia Gonzalez, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.144.330, para realizar un operativo en el Instituto de Desarrollo Urbano "IDU", con el objetivo de revisar y recolectar la información relacionada con los documentos precontractuales, contractuales y de ejecución del Contrato de Valorización No. IDU 079 de 2009, así como del contrato de interventoría, durante los días 11, 12, 16 de Agosto de 2011.

Los servidores públicos comisionados actúan de conformidad con las facultades conferidas por el marco normativo vigente relacionadas con el asunto o materia objeto de la comisión, la presente comisión será realizada hasta el 24 de Agosto de 2011.

CÚMPLASE



MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá, D.C.

Proyectó: Liliana Liscano Romero- Coordinadora GAF

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26ª/10
PBX 3358888





CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

Doctora
NORMA LILIANA LISCANO ROMERO
COORDINADORA
GRUPO ESPECIAL DE APOYO Y FISCALIZACIÓN
CONTRALORÍA DE BOGOTÁ
E.S.D.

Ref: Informe ejecutivo contrato IDU-079-2009

ANTECEDENTES

Mediante Auto Comisorio No. 10100-40-11 del 10 de agosto de 2011, el señor Contralor de Bogotá D.C., en uso de sus atribuciones legales y Constitucionales comisionó a partir del día 11 de agosto 2011 a los funcionarios: Alejandro Duarte Valencia, Cesar Arturo Home Celiz, Pedro Franco Pineda, Joanna Patricia González Paipa y Jean Paul Rubio Martín, para realizar un operativo en las instalaciones del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, con el fin de recolectar la información relacionada con los documentos precontractuales, contractuales y de ejecución del contrato No. 079 de 2009.

De conformidad con el acuerdo de valorización 180 de 2005 expedido por el Concejo de Bogotá D.C., el IDU requería contratar las obras del proyecto con códigos de obra 302 el cual tiene como objeto la construcción del PUENTE PEATONAL AV. ALBERTO LLERAS CAMARGO (AK 7) POR CALLE 182; Proyecto 305 el cual tiene como objeto la construcción del PUENTE PEATONAL AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 130 B y el proyecto 306 que tiene por objeto la construcción del PUENTE PEATONAL AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 123, del acuerdo 180 de 2005 de Valorización en Bogotá D. C.

Posterior a ello, el día 20 de noviembre de 2009 las partes suscriben el contrato No. IDU-049-2009 con el objeto anteriormente anotado con un plazo inicial de seis (6) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio cuya fecha corresponde al 26 de noviembre de 2009.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

La labor de interventoría está a cargo del Consorcio DGI 2009 mediante el contrato No. IDU-078-2009.

Ficha Técnica Contrato de obra 079 de 2009, Proyectos 302,305 y 306

CONCEPTO	DATOS
Licitación adjudicada mediante Resolución 2605 del 21 de Julio de 2009	IDU-LP-DTC-020-2009
CONTRATISTA	CONSORCIO PEATONALES
Número del contrato suscrito en Noviembre 20 de 2009	079 de 2009
CONSORCIADOS	CONSTRUCTORA ARKGO LTDA CON EL 24%, SOC. GEOS CONSULTING S A CON EL 24%, SOC. CONSTR. MECANICAS S A CON EL 1%, APOLINAR FRANCO GIRALDO CON EL 50% Y CONSTRUCTORA INCA LTDA CON EL 1%
INTERVENTORIA	CONSORCIO DGI 2009
Número del contrato suscrito en Noviembre 23 de 2009	078 de 2009
Valor Actualizado	
Proyecto 302	\$ 2,547'385,143.00
Proyecto 305	\$2,346'612,473.00
Proyecto 306	\$ 2,497'423,436.00
Valor del contrato	\$ 7,391'421,052.00
PLAZO INICIAL	6 meses
FECHA INICIO	26 Noviembre de 2009
FECHA DE TERMINACION INICIAL	26 Mayo de 2010
PRORROGAS (5)	13 meses
FECHA TERMINACIÓN FINAL	28 Junio de 2011
ANTICIPO	
Valor anticipo girado del 40% El 30 de Diciembre de 2009	\$2,697'857,255.00

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 No. 26 A – 10
PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

ANALISIS PROBATORIO

Acopiado el material requerido, se analizaron los documentos y pruebas recaudadas procediendo posteriormente a compararlos con lo hechos materia de investigación y las normas vigentes aplicables al caso en particular observando los antecedentes del contrato, su desarrollo y cumplimiento. Se tuvo en cuenta que los documentos presentaran consistencia probatoria y que fuesen conducentes, eficaces y pertinentes.

Algunos documentos probatorios se obtuvieron por el grupo comisionado previa solicitud efectuada al coordinador del contrato, en visita de inspección de obra y en visita realizada al sótano de las instalaciones del IDU en donde reposan las carpetas del contrato, con el fin de seleccionar y recaudar los elementos que se requerían para adelantar la labor encomendada.

VISITA DE INSPECCIÓN A OBRAS DEL CONTRATO IDU 079-2009

Contrato de Obra IDU No. 079 de 2009, suscrito con el contratista CONSORCIO PEATONALES, el cual incluye desarrollo de tres proyectos: 302 el cual tiene como objeto la construcción del PUENTE PEATONAL AV. ALBERTO LLERAS CAMARGO (AK 7) POR CALLE 182; Proyecto 305 el cual tiene como objeto la construcción del PUENTE PEATONAL AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 130 B y el proyecto 306 que tiene por objeto la construcción del PUENTE PEATONAL AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 123, del acuerdo 180 de 2005 de Valorización en Bogotá D. C.

Mediante visita realizada por parte del equipo de la Contraloría de Bogotá, el día martes 17 de agosto de 2011, a los tres puentes que conforman los proyectos del contrato en mención, se observó:

Proyecto 302: En la visita se puede evidenciar la existencia del puente ubicado en la AV. ALBERTO LLERAS CAMARGO (AK 7) POR CALLE 182. Las obras se encuentran terminadas, tanto el puente como el espacio público y en funcionamiento o uso para los peatones.

Queda pendiente la iluminación pero esta la realiza Codensa. (El contratista dejó los puntos listos para que Codensa realice la instalación).

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 No. 26 A – 10

PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

Registro Fotográfico

Proyecto 302 AV. ALBERTO LLERAS CAMARGO (AK 7) POR CALLE 182

	
Costado oriental del acceso al puente terminado y en uso. Espacio publico terminado	Panorámica del puente terminado y en servicio
	
Costado occidental del acceso al puente terminado y en uso. Espacio publico terminado	Panorámica del puente terminado y en servicio

Proyecto 305: En la visita se puede evidenciar la existencia del puente ubicado en la AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 130 B. Las obras se encuentran terminadas, tanto el puente como el espacio público y en funcionamiento o uso para los peatones.

Cabe resaltar que el día de la visita, el contratista se encontraba adelantando trabajos de instalación de la cubierta de protección para redes de alta tensión,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

motivo por el cual el puente se encontraba temporalmente fuera de servicio pero este ya se dio en uso a la comunidad.

En cuanto al espacio público y las obras de redes, estas ya se encuentran terminadas, quedando pendiente por realizar una maniobra de canalización de redes eléctricas, las cuales las tiene que adelantar únicamente Codensa. El contratista afirma que han adelantado gestiones al respecto pero que a la fecha no ha sido posible.

Registro Fotográfico

Proyecto 305 AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 130 B

	
<p>Acceso al puente costado oriental y espacio público ya terminado y en funcionamiento. Aunque el día de la visita el acceso al puente se encontraba restringido por la instalación de la cubierta de protección para redes de alta tensión.</p>	<p>Costado oriental y espacio publico con mobiliario ya terminado y en servicio a la comunidad.</p>

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 No. 26 A – 10

PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

Proyecto 305 AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 130 B	
	
A pesar de que el espacio público y las obras de redes ya están terminadas, Codensa no ha realizado la maniobra para retirar las líneas que se observan superficiales.	Instalación de la cubierta de protección para redes de alta tensión.

Proyecto 306: En la visita se puede evidenciar la existencia del puente ubicado en la AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 123. Las obras se encuentran terminadas, tanto el puente como el espacio público y en funcionamiento o uso para los peatones.

Cabe resaltar que el día de la visita, el contratista se encontraba adelantando trabajos de instalación de la cubierta de protección para redes de alta tensión, motivo por el cual el puente se encontraba temporalmente fuera de servicio pero este ya se dio en uso a la comunidad.

En cuanto al espacio público y las obras de redes, ya se encuentran terminadas, al igual que en el proyecto 305, queda pendiente por realizar una maniobra de canalización de redes eléctricas, las cuales las tiene que adelantar únicamente Codensa, para que el contratista pueda realizar los remates de espacio público.

Registro Fotográfico

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 No. 26 A – 10

PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

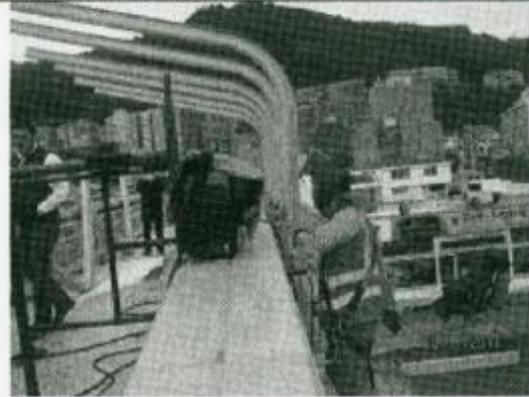
“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

Proyecto 306 AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 123



Instalación de la cubierta de protección para redes de alta tensión.



Instalación de la cubierta de protección para redes de alta tensión.



A pesar de que el espacio público y las obras de redes ya están terminadas, Codensa no ha realizado la maniobra para retirar las líneas que se observan y poder hacer el remate.



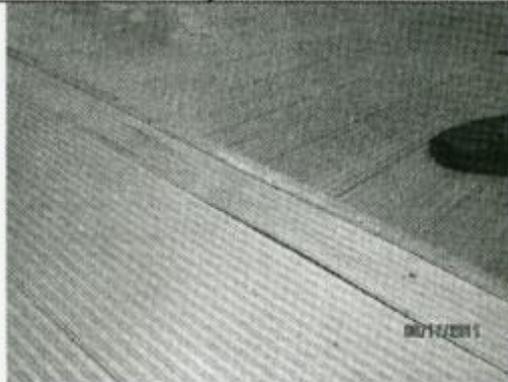
Espacio Público terminado y puente en servicio a la comunidad, aunque el día de la visita estaba restringido por la instalación de la cubierta de protección para redes de alta tensión.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

Proyecto 306 AV. LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 123	
	
Algunos detalles que se encontraron en la instalación de la lámina para los pisos del puente, la interventoría hace la observación al contratista para que corrija.	Algunos detalles que se encontraron en la Rampa de acceso costado occidental, la interventoría hace la observación al contratista para que corrija.

En conclusión a la fecha de la visita de obra por parte del equipo de la Contraloría de Bogotá, se evidencia que las obras del contrato en estudio, se encuentran terminadas y en uso para la comunidad, quedando pendiente por adelantar algunos detalles como son detalles de pintura, Corrección de algunas laminas y platinas de remate, terminación de la cubierta de protección para redes de alta tensión y remates de espacio publico posteriores a los trabajos que Codensa debe adelantar.

Cabe mencionar que para el contrato 079 de 2009, existen prorrogas por 13 meses, las cuales fueron fundamentadas en:

- Demora en las entregas de los predios requeridos por parte del IDU.
- Demora en la entrega de las resoluciones silviculturales.
- Trámites y aprobaciones por parte de las empresas de Empresas de Servicios Públicos, especialmente Codensa.
- Demoras imputables directamente al contratista, de las cuales el IDU le adelanto un proceso de multa, haciendo efectiva la cláusula numero 19 Multas y Cláusula Penal del contrato de obra.

Estos argumentos motivaron a que el contrato se prorrogara por 13 meses y la reprogramación de la obra con todo lo que ello pueda implicar, toda vez que se vio afectado el cronograma inicial.

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 No. 26 A – 10

PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

Por información suministrada por el coordinador del contrato, tenemos que el acta de terminación de las obras de los tres proyectos se suscribió el día 28 de junio de 2011. No obstante el acta de recibo de las respectivas obras está pendiente por suscribirse, toda vez que se encuentran temas pendientes por resolver, tales como la subterranización de algunas redes eléctricas en algunos proyectos lo cual impide al contratista dar por terminada la obra y otros detalles por ejemplo en los acabados de las estructuras de los puentes peatonales.

Debemos advertir el potencial peligro que representa para la ciudadanía en general, la exposición de las redes eléctricas que aún no han sido canalizadas por parte de la empresa de energía Codensa,

FICHA COMPOSICION CONSORCIAL

CONSORCIO		GRUPO
1	CONSORCIO PEATONALES Constructora ARKO LTDA (24%) Geo Consulting S.A (24%) Construcciones mecánicas S.A (1%) Apolinar Franco Giraldo (50%) Constructora Inca Ltda (1%)	
		Julio Gómez
		Julio Gómez
		Julio Gómez

Fuente: IDU Elaboró: Grupo Comisionado Contraloría Bogotá

RESULTADOS DEL OPERATIVO

Se evidenciaron las siguientes irregularidades:

1. Irregularidad por girar la suma de \$1.164.339.316 de los recursos del anticipo, utilizando de manera ilegal la figura de la oferta mercantil y desconociendo el Manual de Interventoría y las normas vigentes sobre el manejo del anticipo.

En la Selección abreviada No. IDU-SAMC-SGI-004-2009 la cual tenía como objeto la construcción del puente peatonal Avenida Alberto Lleras Camargo (AK7) por

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 No. 26 A – 10

PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

calle 182 , del puente peatonal AV Laureano Gómez (AK9) por calle 130B, y del puente peatonal AV Laureano Gómez (AK9) por calle 123, correspondiente respectivamente a los códigos de valorización 302, 305 y 306 del Acuerdo 180 de 2005, de valorización en Bogotá D.C. fue adjudicada al CONSORCIO PEATONALES mediante Resolución 4740 del 13 de Noviembre de 2009.

Conforme a lo establecido en la Resolución N° 167 del 16 enero de 2006 (vigente a la fecha en que se otorgó el anticipo), mediante la cual se actualiza el Manual de Interventoría del IDU y se establecen las directrices y procedimientos para el buen manejo e inversión del anticipo, en el capítulo 4 numeral 4.5.1.3. Manejo del anticipo establece: *“... El contratista debe entregar un informe mensual de inversión y buen manejo de anticipo (Formato 4-MIN-C-M-25), el cual debe ser incluido dentro del informe mensual de interventoría. Este informe de inversión del anticipo debe contener:*

- *Extracto bancario*
- *Conciliación bancaria*
- *Plan de Inversión Vigente*
- *Comprobante de egresos: se pueden utilizar forma Minerva 20-07 o similares; se debe presentar con fotocopia del cheque girado, debidamente diligenciado; debe contener el número de la cedula de ciudadanía o NIT del beneficiario, además se debe discriminar el concepto de pago y dejar constancia de los descuentos tributarios.*
- *Estos comprobantes deben estar debidamente soportados con facturas. Su valor no debe ser inferior a un salario mínimo mensual vigente; Las facturas deben cumplir con los requisitos exigidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). En cada factura deben consignarse claramente la descripción de los bienes y servicios prestados, indicando la cantidad, unidad, valor unitario y valor total. Además se debe indicar el número del contrato.*
- *Los recibos de pago de nómina y/o planilla de jornales se deben firmar por los beneficiarios consignando el número de identificación, el nombre y el cargo.”*

Se observa que durante el desarrollo del contrato se realizaron seis giros por valor de \$1.164.339.316, los cuales tienen como soporte Ofertas Mercantiles,



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

documentos que contradicen la Resolución No 167 del 16 de enero de 2006 que exigen como sustento documental la **FACTURA**.

A continuación se transcriben textualmente los artículos 772 y 845 del Código del Comercio que regulan la Factura y la Oferta Mercantil en donde se aprecian a simple vista las diferencias conceptuales entre uno y otro instrumento mercantil.

Artículo 772 Factura es un título valor¹ que el vendedor o prestador del servicio podrá librar y entregar o remitir al comprador o beneficiario del servicio.

No podrá librarse factura alguna que no corresponda a bienes entregados real y materialmente o a servicios efectivamente prestados en virtud de un contrato verbal o escrito.

El emisor vendedor o prestador del servicio emitirá un original y dos copias de la factura. Para todos los efectos legales derivados del carácter de título valor de la factura, el original firmado por el emisor y el obligado, será título valor negociable por endoso por el emisor y lo deberá conservar el emisor, vendedor o prestador del servicio. Una de las copias se le entregará al obligado y la otra quedará en poder del emisor, para sus registros contables.

ARTÍCULO 845. La oferta o propuesta, esto es, el proyecto de negocio jurídico que una persona formule a otra, deberá contener los elementos esenciales del negocio y ser comunicada al destinatario. Se entenderá que la propuesta ha sido comunicada cuando se utilice cualquier medio adecuado para hacerla conocer del destinatario.

Con respecto a la Oferta Mercantil el Honorable Consejo de Estado² ha dicho “*En efecto conforme a la definición dada por el artículo 845 del Código de Comercio, la oferta o propuesta es “el proyecto de negocio jurídico que una persona formula a otra”, es decir, no es el negocio mismo, ni de la circunstancia de que la propuesta contenga todos los elementos inherentes al negocio propuesto, como pueden ser*

¹ El Código del Comercio, en el artículo 619, define “son documentos necesarios para legitimar el ejercicio del derecho literal y autónomo que en ellos se incorpora. Pueden ser de contenido crediticio, corporativos o de participación y de tradición o representativos de mercancías”.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosa Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente, Dr Delio Gomez Leyva, Radicado 7854, 21 de Marzo de 1997.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

la naturaleza, cantidad y calidad de los bienes y servicios ofrecidos en venta o en compra, las condiciones de los mismos, su precio, término, etc. puede inferirse la existencia de un acuerdo de voluntades entre el oferente y el destinatario para constituir, regular o extinguir entre ellos la relación jurídica ofrecida, porque es precisamente la misma ley comercial la que ordena que la oferta debe contener absolutamente todos los elementos y condiciones en que ha de desarrollarse el negocio propuesto de ser aceptado

El Instituto de Desarrollo Urbano, desde la Dirección Técnica de Gestión Contractual, es consiente de lo anterior y así lo ha expresado a través del memorando **DTGC-435-33390 del 3 de septiembre de 2009** en respuesta al memorando **STMSV-356-028819** de la Dirección Técnica de Mantenimiento, en donde **de manera clara expone y define sobre la improcedencia de la inversión del anticipo para el pago de las ofertas mercantiles; con estas actuaciones se estaría configurando la culpa y el dolo, porque sabía que no se debía hacer y el IDU sin embargo lo hizo.**

Lo anterior, constituiría de manera objetiva (no es nuestra competencia examinar el aspecto subjetivo, específicamente el dolo o la culpa), una contradicción entre lo actuado por el, IDU, la Interventoría, el Contratista y lo preceptuado por el Manual de Interventoría del Instituto de Desarrollo Urbano, que se enmarca en las descripciones típicas contenidas los artículos 414 del Código Penal (La ley 599 de 2000) y 35 de la 734 de 2002.

Adicionalmente, en visita realizada la obra el día 16 de Agosto del año en curso, fueron entregados por parte de la Interventoría copia de las seis (06) Ofertas Mercantiles.

**CUADRO N° 2
RELACIÓN OFERTAS MERCANTILES**

Cheque	Fecha	Beneficiario	Valor Girado Anticipo	Valor Total Oferta
9638531	12/05/2010	CONSTRUCCIONES MECANICAS	\$ 103.359.960	\$ 173.415.044
9638532	12/05/2010	CONSTRUCCIONES MECANICAS	\$ 94.182.120	\$ 158.016.668
9638533	12/05/2010	CONSTRUCCIONES MECANICAS	\$ 98.771.040	\$165.715.856

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 No. 26 A – 10

PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

Cheque	Fecha	Beneficiario	Valor Girado Anticipo	Valor Total Oferta
9367153	01/03/2010	CONSTRUCCIONES MECANICAS	\$ 332.311.292	\$ 830.778.230
9367155	01/03/2010	CONSTRUCCIONES MECANICAS	\$ 267.857.452	\$ 669.643.630
9367156	01/03/2010	CONSTRUCCIONES MECANICAS	\$ 267.857.452	\$ 669.643.630
			\$ 1.164.339.316	

Fuente: Documentos entregados por el interventor en visita del 16 de agosto de 2011
Elaboro: Equipo Comisionado operativo 10100-40-11

PRÓRROGAS.

Cabe destacar que el IDU argumentando razones jurídicas y técnicas, consideró la viabilidad para suscribir cinco (5) prórrogas al plazo previsto en la cláusula décima del contrato No. 079-2009.

En desarrollo de la labor comisionada, se evidenció que la primera prórroga se originó por razones imputables a la entidad. Las otras, por causas imputables al contratista, como son los graves atrasos en la adecuada y debida ejecución del Contrato. A continuación detallamos discriminadamente las prórrogas realizadas:

Prórroga primera. El 23 de abril de 2010, el contratista manifestó al IDU que las entregas de los predios que se requerían para la correcta ejecución del contrato, se fueron “dilatando” por causas que estaban fuera del alcance tanto de ellos como del contratante.

Se evidencia efectivamente, que no se hizo la entrega oportuna de los predios ubicados en el costado oriental del proyecto 305 (puente peatonal Avenida Laureano Gómez AK. 9 con calle 130 B). Tuvieron que transcurrir tres (3) meses después del inicio del contrato para tales efectos, pues sólo hasta el día 22 de febrero de 2010 se surtió dicha entrega.

Cabe anotar que a la fecha de solicitud de la primera prórroga por parte del contratista (23 de abril de 2010), mediante oficio A-160383-2010 aún faltaba entregar el predio correspondiente al costado oriental del proyecto 306 (puente peatonal Avenida Laureano Gómez AK. 9 con calle 123) toda vez que había sido imposible llegar a un acuerdo con el propietario.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

En tal escrito manifiestan otro problema adicional que les impidió la correcta ejecución de las obras en el plazo establecido: los permisos silviculturales.

Aducen que la Secretaría Distrital de Ambiente emitió las resoluciones ambientales sólo hasta el 22 de diciembre, es decir, un mes después de suscrita el acta de inicio, para dar comienzo a las actividades silviculturales en los proyectos 305 y 306, actos administrativos que se requerían antes del inicio de la obra.

No obstante, a la fecha de la solicitud de la primera prórroga, el contratista aún esperaba la resolución ambiental para el tratamiento silvicultural que cubriría el proyecto 302 la cual regulaba las acciones de aproximadamente 80 individuos arbóreos de diferentes especies.

Así mismo manifestó que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá no había hecho el nombramiento de los respectivos delegados para las respectivas revisiones conjuntas de diseños, visitas de obra y conformación de comités de seguimiento a pesar de las varias solicitudes incoadas por al IDU.

A lo sumo, la interventoría realizada por el consorcio DGI 2009 recomienda al IDU la prórroga del contrato por noventa (90) días, y recuerda que la entidad debería *“entregar el predio faltante del proyecto 306 a más tardar el día 12 de mayo de 2010 o en su defecto aprobar la modificación al diseño del mismo, para construir una escalera en la parte oriental y dejando la construcción de la rampa cuando el IDU tenga la disponibilidad de dicho predio”*.

Con estas razones, el IDU resuelve suscribir la prórroga No. 1 al contrato de obra para ampliar su plazo inicial por un término de tres (3) meses.

Se evidencia falta de planeación, toda vez que el IDU al no hacer entrega oportuna de los predios requeridos para la correcta ejecución del contrato de marras, generó dilaciones y retrasos en la ejecución de tales proyectos, circunstancias estas que de manera inevitable e irremediable conllevaron a la elaboración y suscripción de la prórroga No. 1.

La escasa eficiencia de la entidad en la compra de los predios es muestra de negligencia, ausencia de planeación, de gestión diligente y oportuna, con

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 No. 26 A – 10

PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

improvisación, configurando el descuido al cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del IDU, pues tales atrasos inexorablemente conlleva a mayores tiempos de ejecución con su consecuente aumento en los costos tanto en los mismos proyectos, como en el contrato de interventoría. Igualmente la falta de armonía y coordinación interinstitucional prevaleció al inicio de la ejecución del contrato.

Es advertirse que el IDU, debe realizar con anterioridad a cualquier proceso de contratación para la construcción de obras y más aún a la suscripción del acta de iniciación por las partes, la compra de los predios que se consideren necesarios para su estricta ejecución, con el fin de evitar retardos y variaciones en los diseños, programaciones etc. Más aún si se trata del uso recursos públicos, debe tomarse las medidas necesarias para no incurrir en incumplimientos respecto a la programación de las metas establecidas para el cabal cumplimiento del objeto contractual.

Prórroga segunda. Mediante oficio A-16-0720-2010 del 10 de agosto de 2010, el contratista presenta al interventor su solicitud de una nueva ampliación del plazo en dos (2) meses basando su petición en que el tiempo que resta para finalizar el contrato no es suficiente para terminar todas las actividades del contrato de obra que en ese tiempo se encontraban en ejecución y que demandaban un gran esfuerzo técnico y económico por parte del consorcio. Acto seguido informa de los siguientes acuerdos alcanzados en reunión sostenida el 25 de octubre de ese año, con el IDU y el interventor:

- *“El valor mensual de la interventoría será sufragado por el contratista consorcio peatonales durante la presente prórroga, conforme a lo estipulado en el parágrafo único de la cláusula 11 del contrato.*
- *Conjuntamente entre el IDU, Interventoría y Contratista, se revisará el costo mensual de la interventoría para la presente prórroga”.*

Mediante radicado No. 2010 526 0204982 del 12 de agosto de 2010, el interventor informa al IDU sobre la anterior solicitud y manifiesta: *“...que el Contratista Consorcio Peatonales, no ha dado cumplimiento a las actividades contratadas y por lo tanto durante los tres (3) meses de prórroga otorgados por el IDU, no fueron materialmente capaces en cumplir con las metas propuestas”.*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

“La interventoría ratifica que en dos (2) meses adicionales, el Contratista escasamente podría completar parte de cada uno de los proyectos teniendo en cuenta que, como es bien conocido por todos, las estructuras metálicas presentan demasiadas NO conformidades y se hace necesario el reemplazo de parte de ellas y la corrección de defectos, para que posteriormente puedan izarse y seguidamente implantar el espacio público. Así mismo, estamos a la espera de hacer las pruebas de carga de los pilotes de los proyectos 302 y 306.

No sobra aclarar que en las actas del mes de julio, no fue posible avalar para pago estructura metálica debido a las NO conformidades encontradas y estamos a la espera de las reparaciones y cambios de elementos No conformes.”

Se pudo observar claramente, que la causa originaria de la segunda prórroga es totalmente imputable al contratista, pues en el término previsto demostraron su incapacidad de terminar la obra. El interventor incluso da por hecho que en el término de dos meses escasamente completaría sólo una parte de cada proyecto y recuerda al IDU las no conformidades de algunas estructuras metálicas y su eminente reemplazo, circunstancia que conllevó a no avalar el pago de una de las estructuras y advierte vehementemente la carencia de recursos en ese momento de la obra para la contratación de personal y suministro continuo de materiales.

Finalmente recomienda al IDU prorrogar el plazo del contrato en los dos (2) meses con el fin de que la entidad pueda cumplir con la comunidad.

Prórroga tercera. El día 15 de octubre de 2010, el Contratista Consorcio Peatonales solicita al interventor la aprobación de la tercera prórroga del Contrato IDU-079-2009 por un término de sesenta (60) días, argumentando el ánimo de confirmar la calidad de las soldaduras, de demostrar una garantía de fabricación para los puentes peatonales de los proyectos 302, 305 y 306, y la necesidad de realizar y presentar un informe acerca de la calidad de las soldaduras aplicadas en el 100% de las estructuras de dichos puentes.

Es así como la Interventoría comunica al IDU el día 22 de octubre de 2010 la solicitud de prórroga elevada por el contratista y sugiere que con el fin de poder terminar las obras y no causar mayores perjuicios a la entidad y traumatismos a la comunidad, se le conceda la prórroga en un plazo de sesenta (60) días, contados a partir del 25 de octubre de 2010 que comprenden el periodo de Octubre 26 a Diciembre 25 de 2010. Así mismo aclara que el Contratista se acoge al parágrafo

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 No. 26 A – 10

PBX. 335 88 88



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

único de la cláusula 11 del contrato, pues las causas para la solicitud de la prórroga son imputables totalmente al Contratista y no se podrán tomar como mayor permanencia en la obra.

Es de tener en cuenta que por su incumplimiento el contratista se comprometió a pagar el valor de la interventoría mediante oficio A-16-0867-2010 del 22 de octubre de 2010, acogiéndose al parágrafo en mención, cuyo valor corresponde al tiempo de prórroga solicitado por el constructor Consorcio Peatonales por dos (2) meses y ascendió a la suma de (\$180.812.106), los cuales serían descontados de las actas de obra y/o actas de liquidación.

Prórroga cuarta. Nuevamente el consorcio contratista solita prórroga por un periodo de noventa (90) días con el fin evidente de poder ejecutar la terminación de las obras del contrato 079 de 2009.

Debe informarse que con inmediata anterioridad, en las instalaciones del IDU se realizó una reunión respecto a la intervención financiera y administrativa de la empresa aseguradora SEGUROS DEL ESTADO S.A., en su calidad de garante del cumplimiento del contrato 079 de 2009, cuyas propuestas fueron aceptadas por las partes contratista IDU, interventoría Consorcio DGI 2009, Seguros del Estado S.A. y el contratista Consorcio Peatonales. Dicho de otra manera, el contratista le informó a los participantes, (IDU, Contratista e Interventoría), sobre la cesión de derechos económicos del Contrato de Obra a favor de la compañía Seguros del Estado S. A., garante del Contrato 079 de 2009, decisión de cesión que se formalizó el día 7 de enero de 2011 mediante oficio STTR 20115560008631. Es a partir de esta fecha que el contratista contaría durante ese periodo adicional con la asistencia de la compañía aseguradora, debido presuntamente y obvia a la falta de recursos económicos del consorcio, buscando con la cesión de los derechos económicos del contrato de obra a Seguros del Estado, garantizar la inmediata solución, al problema financiero que en dicha época tenía el Contrato, brindando adicionalmente apoyo administrativo para la terminación de las obras.

Sin embargo, el contratista se acoge al parágrafo único de la cláusula 11 del contrato 079 de 2009 con el fin de finiquitar el proyecto y evitarle un perjuicio mayor a la entidad y traumatismos a la comunidad ya afectada por el evidente atraso en todos los proyectos contratados. Fue así como se estableció que todos



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

los costos que se generaran por esa prórroga, serían por cuenta del contratista, incluyendo el valor del periodo adicional de la interventoría, el cual sería descontado de las actas de obra y/o de las actas de liquidación.

Cabe anotar que mediante formato de la Subdirección General – Dirección Técnica – Oficina de la Subdirección Técnica de fecha 22 de diciembre de 2010 mediante el cual se deja constancia de la solicitud de prórroga por el contratista, en su acápite (F) denominado “DEL ESTADO FÍSICO”, que hasta el día 15 de diciembre de 2010 la obra presentaba un avance físico ejecutado del 40,44% contra avance físico programado del 91,80%.

La prórroga solicitada fue concedida al Contratista y firmada por las partes el 24 de diciembre de 2010. Cabe mencionar que el IDU, mediante oficio radicado No. STTR 20115560008631 de enero 7 de 2011, aceptó la cesión de derechos económicos futuros del contrato 079 de 2009 a favor de Seguros del Estado.

Prórroga quinta. El contratista solicita una nueva prórroga por el término de tres (3) meses y manifiesta que debido a que en el plazo concedido mediante la prórroga No. 4 no fue suficiente, toda vez que hubo formalización de la cesión de los derechos económicos lo que conlleva un tiempo en la obtención de recursos para dicha compañía con el fin de iniciar los pagos al personal administrativo, trabajadores y subcontratistas y por ello no pudo cumplirse el cronograma pactado en la prórroga No. 4.

Tal prórroga, como las anteriores, se motivó para dar finalización a las actividades de construcción, pero a diferencia de los anteriores el consorcio contratista contaba con el apalancamiento y asistencia de la compañía Seguros del Estado, garante del Contrato para la finalización de las obras. Adicionalmente el contratista asumió los costos generados como consecuencia de la prórroga de tres (3) meses al Contrato de Interventoría IDU 078 de 2009, suscrito con el Consorcio DGI 2009.

Cabe anotar que mediante formato de la Subdirección General – Dirección Técnica – Oficina de la Subdirección Técnica de fecha 23 de marzo de 2011 mediante el cual se deja constancia de la solicitud de prórroga por el contratista, en su acápite (F) denominado “DEL ESTADO FÍSICO”, que con corte al día 16 de marzo de 2011, la obra presentaba un avance físico ejecutado del 49,00% contra avance físico programado del 96,00%.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

Los costos de la interventoría asumidos por el contratista ascendieron para ésta prórroga a la suma total de Doscientos cuarenta y un millones ochenta y dos mil ochocientos ocho pesos (\$241'082.808) incluido IVA, es decir una remuneración mensual de Noventa millones cuatrocientos seis mil cincuenta y tres pesos M/Cte. (\$ 90'406.053).

La interventoría, efectivamente recomendó al IDU prorrogar el contrato por noventa días, término solicitado por el contratista, quien a su vez reiteró que los costos por la mayor permanencia de la interventoría serían sufragados en su totalidad por su cuenta.

Tiempo de Prórroga	Número	Causales	Fecha de Perfeccionamiento
3 Meses	1	Entrega tardía por parte del IDU de la resolución de aprovechamiento silvicultural del proyecto 302 y la entrega tardía de dos (2) predios del costado oriental del proyecto 306	25/05/2010
2 Meses	2	El contratista solicitó prórroga de dos (2) meses con el fin de terminar las obras contratadas.	23/08/2010
2 Meses	3	El contratista solicitó prórroga de dos (2) meses con el fin de terminar las obras contratadas.	23/10/2010
3 Meses	4	El contratista solicitó prórroga de tres (3) meses con el fin de terminar las obras contratadas.	25/12/2010
3 Meses	5	El contratista solicitó prórroga de tres (3) meses con el fin de terminar las obras contratadas.	25/03/2011

Recordemos que la primera prórroga fue por causas imputables a la entidad; las otras cuatro por causas imputables al contratista. Se evidencia al analizar los documentos probatorios allegados a la actuación fiscalizadora, que se presentaron significativos y serios atrasos en el cumplimiento de las actividades programadas de obra a ejecutar en los proyectos 302, 305 y 306, circunstancia que de manera inevitable conllevaron a la ampliación del plazo para efectos de no perjudicar a la entidad ni crear traumatismos a la comunidad.

Incluso algunas solicitudes de prórroga efectuadas por el contratista, no cumplieron con lo dispuesto en la cláusula 11 del contrato 079 de 2009: *“El contratista deberá hacer la petición de suscripción de la adición con una antelación*



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

no menor de 15 días a la fecha de vencimiento del plazo originalmente estipulado, anexando el nuevo cronograma de obra... Debemos indicar que dentro del texto del contrato, el IDU confunde en algunas ocasiones el término “adición” con el término “prórroga”. Es el caso de la prórroga No. 3 en la cual el vencimiento desplazo era para el día 25 de octubre de 2010 y el contratista eleva solicitud sólo hasta el día 15 del mismo mes. Igualmente en la prórroga No. 4, pues el vencimiento del término contractual se daba el 25 de diciembre de 2010 y el consorcio Peatonales hace la solicitud el 20 de diciembre. Así para la prórroga No. 5 pues vencía el 25 de marzo y fue solicitada por el contratista sólo hasta el día 23 de marzo.

No podemos obviar el hecho de que ante tales atrasos, se vieron en la necesidad de realizar varias reprogramaciones a la ejecución de los proyectos respecto al cronograma inicial de obra como al plan inicial de inversión. Mucho menos dejar de advertir que el proceso de ejecución del objeto contractual se vio dilatado sin justificación ni motivación alguna por parte del contratista y trasladando los retardos a las etapas subsiguientes generando prórrogas al contrato principal y prórrogas y adiciones en valor al contrato de interventoría.

REDES CODENSA. Ahora bien, el día 23 de marzo de 2011 el Subdirector técnico de Ejecución del Subsistema Vial del IDU, solicita mediante oficio con radicado interno 2011336015411 y con radicado Codensa 919463 del 25 de marzo de 2011 dirigido al ingeniero Edgar Fernando Nocua, la realización por parte de dicha entidad las actividades de subterranización de las redes de energía que se encuentran ubicadas al costado oriental del proyecto 305 (AK. 9 con calle 130 B) por la carrera 8, por la calle 130 y por la carrera 9, sin que a la fecha se haya adelantado tal labor en el costado occidental de dicho proyecto. Igualmente solicitó a la entidad las actividades de subterranización de las redes de energía que se encuentran ubicadas al costado oriental del proyecto 306 (AK. 9 con calle 123) sobre la carrera 9, actividad que a la fecha aún no se ha adelantado, circunstancias que impiden que el IDU continúe ejecutando las obras programadas en espacio público.

CLAUSULA PENAL. Debemos informar que por los incumplimientos y atrasos causados por el contratista en la correcta ejecución del objeto contractual, el IDU mediante Resolución 3612 del 25 de noviembre de 2010 hizo efectiva la cláusula penal a Consorcio Peatonales por valor de \$388.049.655, cuya confirmación se



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

dio a través de la Resolución No. 1524 del 5 de abril de 2011 la cual quedó debidamente ejecutoriada el 25 de mayo de 2011.

Para ello el IDU mediante memorando No. 2011556167143 del 30 de junio de 2011, informa que autorizó los giros al contratista conforme a las órdenes de pago Nos. 2644, 2655, 2440 y 2639 de 2001 a las cuales la entidad procedió a descontar los valores por las sumas \$17.83.039, \$36.765.676, \$60.46.779 y \$118.034.161 por concepto de la multa.

Nos permitimos informar que en año inmediatamente anterior ciclo II pad 2010, el contrato fue sometido a proceso auditor del cual resultó: “hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y la existencia de un posible hallazgo fiscal por valor de \$3.389.742.222 que podría ocasionarse a las arcas distritales derivado como consecuencia de los atrasos del 76% en la ejecución de la obra pactada que generaron mayores costos de interventoría y por el manejo de anticipo de manejo al contratista así como por el cambio de especificación de la estructura de la protección de los puentes metálicos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El grupo comisionado recomienda hacer un estricto seguimiento para verificar la correcta terminación del contrato, previa la revisión del acta de recibo de las obras entregadas con las características pactadas en el pliego de condiciones y en el contrato. Así mismo se hace necesario poner en conocimiento de la Personería Distrital las incidencias que de carácter disciplinario puedan llegar a tener los funcionarios encargados de los temas de predios y permisos por parte del IDU y de las entidades correspondientes para la adecuada ejecución del contrato, y de la falta de diligencia por no haber tomado medidas al evidenciarse los atrasos en las obras.

Uno de los aspectos relevantes en la contratación estatal es la parte de la planeación, coordinación, economía y responsabilidad de los servidores públicos, para elaborar estudios previos, prediseño y diseño, allí se deben determinar todos los riesgos, prever las particularidades del tipo de obra, el sitio donde se va a construir y todas las características de su entorno y dinámica social, para tomar



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES

las medidas preventivas necesarias e invertir los recursos públicos donde tengan una mayor consistencia estructural y económica en el tiempo, evitando dilaciones y retardos en la ejecución del contrato.

Anexos:

1. Informe ejecutivo en medio magnético.
2. Minuta prórrogas de la No. 1 a la No. 5.
3. Minuta otrosí No. 1.
4. Ofertas mercantiles.
5. Documento privado constitución consorcio peatonales.

Cordialmente,

Joanna Patricia González Paipa

Pedro Franco Pineda

Alejandro Duarte Valencia

Jean Paul Rubio Martín

Cesar Arturo Home Celiz

Anexo: 116 Fotos Una Carpeta.