

110000

Señor Doctor
SAMUEL MORENO ROJAS
Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Carrera 8 No. 10-65
Bogotá D.C.

Doctora
CLARA LOPEZ OBREGON
Secretaria
Secretaría Distrital de Gobierno
Calle 14 No. 8 - 53 Piso 2
Bogotá D.C.

Ref: Pronunciamento por los riesgos presupuestales y financieros del Fondo de Vigilancia y Seguridad ante la extinción de la vigencia de la Ley 1106 de 2006.

Respetados Señor Alcalde y Secretaria de Gobierno:

La Contraloría de Bogotá D.C. en ejercicio de las funciones de control fiscal consagradas en los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y el Acuerdo 361 de 2009, considera oportuno, necesario e importante pronunciarse acerca de los riesgos presupuestales y financieros a los que está expuesto el Fondo de Vigilancia y Seguridad - FVS para garantizar la seguridad y convivencia de los ciudadanos dado que la fuente de recursos obtenidos por la aplicación de la Ley 1106 de 2006, se extinguirá una vez expire la vigencia de la citada norma el próximo 21 de diciembre de 2010.

1 ANTECEDENTES

La historia de la contribución del 5%, por celebración de contratos de obra pública, con destino a la seguridad y la convivencia a favor de la Nación, departamentos o municipios, tiene origen en el artículo 123 de la Ley 104 de 1993, así:

"Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, departamentos o municipios, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición, a excepción de los contratos de construcción de vías terciarias y los de adición a éstos".

Esta ley tuvo una vigencia de dos años, prorrogada y modificada a través de la Ley 241 de 1995, con igual período de duración, en la cual además se autorizó la creación de los Fondos "Cuenta" de seguridad en todo el territorio nacional en donde no existían.

En Bogotá, se creó el Fondo de Vigilancia y Seguridad, mediante el Acuerdo 9 de 1980, reglamentado por el Decreto Distrital 1278 del mismo año, transformado mediante el Acuerdo 18 de 1983, el cual señaló que el FVS "... está adscrito a la Secretaría de Gobierno, como un establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente (...) sus bienes y recursos, solamente podrán emplearse en la adquisición, mantenimiento y renovación de los equipos y demás elementos afectados al servicio público de policía y seguridad y a la vigilancia y prevención de los delitos y contravenciones dentro del territorio del Distrito, Especial incluyendo el servicio que prestan las inspecciones de Policía"

Una vez extinguido el marco normativo de la Ley 241 de 1995 (diciembre 26)¹, el Congreso de la República con el propósito de asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales, promulgó la Ley 418 de 1997, "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", la cual recogió las leyes anteriores, con una vigencia de dos años, siendo posteriormente prorrogada y modificada sucesivamente por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 del 22 de diciembre de 2006², con vigencia de cuatro años hasta el 21 de diciembre de 2010.

El artículo 119 de la mencionada Ley 418³, con el fin de garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, ordena que: "Las actividades de seguridad y de orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado", y el Artículo 120⁴, confirma la contribución especial de las leyes anteriores, equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato de obra o de la respectiva adición, para la construcción y mantenimiento de vías.

La Ley 782 de 2002, amplía el cobro de la contribución a las obras para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales y amplía la vigencia por cuatro años más. La Ley 1106 de 2006⁵, no solamente

¹ Artículo 62. El artículo 123 de la Ley 104 de 1993 quedará así: Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, departamentos o municipios, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición, a excepción de los contratos de construcción de vías terciarias y los de adición a éstos. Parágrafo. La celebración o adición de contratos de concesión de obra pública no causará la contribución establecida en este capítulo.

² por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.

³ CAPITULO 2. Financiación de los Fondos de Seguridad. Artículo 119. En virtud de la presente ley, deberán crearse Fondos de seguridad con carácter de "fondos cuenta" en todos los departamentos y municipios del país donde no existan. Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y serán administrados por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el Secretario del Despacho en quien se delegue esta responsabilidad. Las actividades de seguridad y de orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado.

⁴ Artículo 120. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

⁵ Artículo 6°. De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones. Reglamentado por el Decreto Distrital 3461 de 2007. El artículo 37 de la Ley 782 de 2002, quedará así:

amplia la contribución por cuatro años más, sino que la extiende a la totalidad de contratos de obra pública que se suscriban con entidades públicas y a su vez, suprime la exclusión referente a las concesiones, que contribuirán con el 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la misma.

2. RECAUDO DE LA CONTRIBUCIÓN.

De acuerdo con la información suministrada por el Fondo de Vigilancia y Seguridad –FVS, de las vicencias 1997 al 2009, y las ejecuciones presupuestales de 1993 a 1996 de la Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales de la Contraloría de Bogotá, se obtuvo que el recaudo en el Distrito por concepto de la contribución del 5% sobre contrato de obra pública, fue el siguiente:

CUADRO 1
RECURSOS PRESUPUESTADOS Y RECAUDADOS (*)
POR CONCEPTO DEL 5% DE OBRA PÚBLICA
Millones de Pesos Constantes de 2008

AÑO	PRESUPUESTADO	RECAUDADO	R/P
1993	2.567,6	1.438,5	56,02%
1994	11.852,7	9.507,8	80,22%
1995	14.967,4	9.783,3	65,36%
1996	7.592,8	926,0	12,20%
1997	15.876,3	15.360,2	96,75%
1998	4.963,7	9.484,2	191,07%
1999	19.577,7	17.613,2	89,97%
2000	14.525,5	19.304,2	132,90%
2001	28.805,7	27.333,3	94,89%
2002	34.082,0	13.852,2	40,64%
2003	18.014,6	18.899,3	104,91%
2004	7.149,9	13.607,9	190,32%
2005	7.501,9	12.643,2	168,53%
2006	10.868,6	10.295,6	94,73%
2007	25.292,4	25.052,2	99,05%

Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

Se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.

Autorízase a los Gobernadores Departamentales y a los Alcaldes Municipales y Distritales para celebrar convenios interadministrativos con el Gobierno Nacional para dar en comodato inmuebles donde deban construirse las sedes de las estaciones de policía.

Parágrafo 1°. En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución.

Parágrafo 2°. Los socios, coparticipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.

Artículo 7°. *De la vigencia de la ley.* La presente ley tiene una vigencia de cuatro (4) años a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

2008	43.085,6	36.050,8	83,67%
TOTAL	266.724,4	241.151,9	90,41%
2009	58.334,4	* 28.269,7	48,46%

* Recaudado a 30 de abril de 2009 FVS
 Fuente: 1993 a 1996: Subdirección de Análisis Financiero, Presupuestal y Estadísticas Fiscales, Contraloría de Bogotá, 1997 al 2009: Ejecuciones presupuestales del FVS.

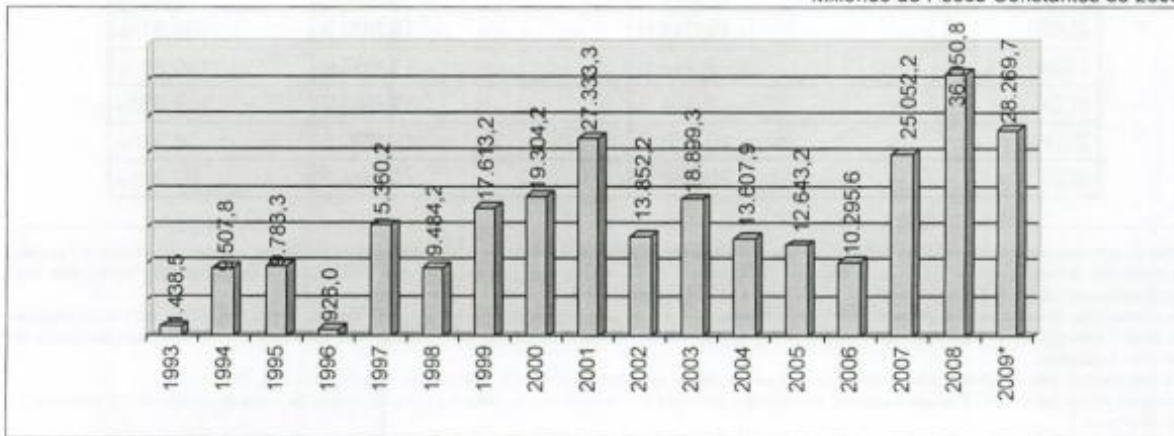
En el cuadro anterior se aprecia, que de un total \$266.724,4 millones, presupuestados en los 16 años de vigencia de la contribución desde 1993 a 2008, se ha logrado recaudar, aproximadamente \$241.151,9, es decir, el 90,41%. También llama la atención, que en los primeros cuatro meses del 2009, se ha recaudado el 48,46% de lo presupuestado para la vigencia, así como también, se observan significativas diferencias entre lo presupuestado y lo efectivamente recaudado en cada período, situación que vale la pena analizar a fin de proyectar el presupuesto sobre bases más reales, específicamente en lo relativo a la contribución del 5%.

Es importante señalar que contribuciones del 2,5% y 3%⁶ incluidas en la Ley 1106, de acuerdo con la información suministrada por el FVS, no han sido objeto de recaudo por parte de la entidad.

En la gráfica 1, se observa el comportamiento del recaudo de la contribución del 5%, ha tenido un incremento significativo en los últimos dos años y los primeros cuatro meses de 2009, respecto a los ingresos de las demás vigencias de la existencia de dicha contribución, evidenciándose el efecto positivo, en el recaudo de recursos dirigidos a la seguridad y convivencia, causado por la extensión de la contribución del 5%, a la totalidad de los contratos de obra pública, incluida en la Ley 1106.

GRAFICA 1
RECAUDO DEL FVS POR LA CONTRIBUCIÓN DEL 5% CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA

Millones de Pesos Constantes de 2008



* Fuente: Recaudado del FVS hasta el 30 de abril de 2009

⁶ Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2,5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.

Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley. Se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.

3 INVERSIÓN DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LA CONTRIBUCIÓN

Los recursos recaudados por el Distrito Capital por concepto de la contribución establecida por la Ley 104 de 1993 y sus posteriores modificaciones y prórrogas, han sido invertidos a través del Fondo de Vigilancia y Seguridad – FVS, para financiar diversos proyectos, que han tenido continuidad a través del tiempo, en especial los siguientes:

- 6049. Fortalecimiento de medios de transporte destinados a la prevención y la seguridad.
- 6133. Apoyo a los programas especiales que garanticen la presencia policial en la ciudad.
- 6134. Mejoramiento de programas de vigilancia y comunicaciones para la seguridad en Bogotá.
- 264. Fortalecimiento integral de la infraestructura física para la MEBOG.
- 175. Apoyo para la convivencia en Bogotá.
- 126. Implementación y desarrollo de la infraestructura militar para la seguridad.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que el porcentaje de crecimiento del valor presupuestado por el Fondo de Vigilancia como ingreso del 5% de la contribución de obra pública, en los años 2007, 2008 y 2009, alcanzó en promedio el 53%, resulta preocupante que una vez expire la vigencia de la Ley 1106 de 2006 de no contarse con una fuente alterna de recursos, los ingresos de FVS podrían verse disminuidos en una cuantía aproximada de \$344.720,07 millones en pesos constantes de 2008, para las vigencias fiscales 2011 y 2012.

Adicionalmente revisado el presupuesto proyectado en el Plan de Desarrollo "Bogotá Positiva", se observa un desfase en la programación de los ingresos por concepto de esta contribución, para las vigencias 2011 y 2012, cuyo monto es de \$65.894.4 millones, el cual no se compadece con el comportamiento del recaudo de los últimos tres años; circunstancia que permite inferir la necesidad de fortalecer y cualificar los procesos de planeación y programación presupuestal en el recaudo de esta contribución.

En la vigencia del 2008, al FVS le fueron autorizadas constitución de vigencias futuras por valor de \$111.056.149.896 millones de pesos, para financiar los proyectos de inversión 6049 y 264; recursos que se ejecutarán en las vigencias 2009 al 2012, sin embargo de estos recursos, \$47.554.6 millones, se comprometieron para las vigencias 2011 y 2012, sin tener en cuenta que la Ley 1106 de 2006 tiene vigencia hasta el 21 de diciembre de 2010.

Además del déficit de pie de fuerza que padece la ciudad y pese a las grandes inversiones que ha realizado Bogotá en infraestructura, movilidad, comunicaciones y elementos de dotación, aún la fuerza pública de la policía y las fuerzas militares, carecen

de implementos para su adecuado funcionamiento, que requieren considerables inversiones no sólo del Gobierno Nacional, sino también del Distrito Capital, de ahí la importancia de seguir contando con los de la contribución para afrontar dichas inversiones. Información de la MEBOG, indicaba que al finalizar el 2008, las siguientes eran las necesidades de equipamiento más sentidas:

Cuadro 2
NECESIDADES DE EQUIPAMIENTO DE LA MEBOG

ITEM	CLASE	PROPIEDAD	A NOV. 2008	FALTA
Movilidad	Vehiculos	Policia	239	24
		Fondo V. y S.	357	36
		Arrendamiento	400	400
		TOTAL	996	460
	Motos	Policia	170	30
		Fondo V. y S.	1857	543
TOTAL		2027	573	
Comunicaciones	Radios Base		30	30
	Radios Móviles		545	255
	Radios Portátiles		5188	2812
	Avanteles		542	1458
	Celulares		25	75
Dotaciones	Chalecos reflectivos		0	8000
	Impermeables		1000	7000
	Cascos motocicleta		0	8000
	Ponchos impermeables		200	13800

Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá, oficio del 10 de noviembre de 2008, radicado 200863422.

Por lo expuesto, es evidente que de no prorrogarse la vigencia de la Ley 1106 de 2006, las vigencias futuras constituidas a partir del 2011 quedarían sin financiación, hecho que afectaría directamente a la ciudadanía capitalina, por cuanto los proyectos a los cuales fueron asignados estos dineros no contarían con el total de los recursos comprometidos para su ejecución, así:

- Proyecto 6049: Fortalecimiento de medios de transporte destinados a la prevención y la seguridad. Arrendamiento de 741 vehículos por un tiempo de 36 meses con destino a la MEBOG y la Brigada XIII del Ejército Nacional. Valor comprometido con las vigencias futuras 2011-2012 \$33.483,9.
- Proyecto 264: Fortalecimiento integral de la Infraestructura física para la MEBOG. Construcción del Comando de la MEBOG. Valor comprometido con las vigencias futuras 2011-2012 \$14.070,6.

4 CONSIDERACIONES DE ESTE ENTE DE CONTROL

De no adelantarse las gestiones necesarias en la debida forma y oportunidad, bien para la prórroga de la Ley 1106 de 2006 con vigencia hasta el 21 diciembre de 2010, o bien para la consecución de fuentes alternas, las finanzas del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, sufrirán un recorte que impactará negativamente las inversiones en temas de seguridad y convivencia ciudadana.

La anterior circunstancia podría ocasionar que la administración distrital se viera abocada a apalancar dichos recursos mediante la imposición de nuevas cargas tributarias a los ciudadanos; no obstante, según los cálculos de esta Contraloría, el 90% de un total de 10.5 billones de pesos, utilizados en la ciudad para garantizar la seguridad y convivencia en Bogotá en el año 2008, fueron aportados por los mismos ciudadanos.

Cordialmente,



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

Proyectó: Gabriel H. Méndez C., María Cristina Gaitan de Páramo. Profesionales Especializados 222-07. Manuel Vela Segura, Profesional Universitario 219-1.
Revisó: Alexandra Ramirez Suarez – Subdirectora de Fiscalización Sector Gobierno
Aprobó: Maria Gladys Valero Vivas. Directora Sector Gobierno
Ajustó: Gabriel Eduardo Riveros Riveros. Asesor Despacho