



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

10000 -

Doctor:

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO

Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 9ª N° 10-65

Ciudad

ASUNTO: *Pronunciamiento relacionado con la nueva estrategia adoptada por la Administración Distrital para la construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de las vías locales, espacio público, adecuación de andenes para la movilidad de las personas en situación de discapacidad y la arborización de las zonas intervenidas, adoptada a través del Decreto 544 del 26 de noviembre de 2012 y los riesgos existentes asociados a la creación de una Planta Temporal de Trabajadores Oficiales.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

La Contraloría de Bogotá D.C. en ejercicio de la función pública de control fiscal asignada por la Constitución y la Ley, encuentra necesario pronunciarse con relación a la incertidumbre que, en materia de ejecución del presupuesto asignado a los Fondos de Desarrollo Local, genera la nueva estrategia para la construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de las vías locales, en desarrollo de la línea de inversión local malla vial, prevista en el Convenio Interadministrativo de Cooperación 1292 del 21 de diciembre de 2012, suscrito por las Secretarías Distritales de Gobierno, Movilidad, los Institutos de Desarrollo Urbano –IDU y de Protección de la Niñez y la Juventud, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá- EAAB ESP, el Jardín Botánico José Celestino Mutis- JBJCM y la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación de la Malla Vial- UAERMV, con los 20 Fondos de Desarrollo Local.

1. ANTECEDENTES

La Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., con fecha 26 de noviembre de 2012, expidió el Decreto 544 de 2012 *"Por medio del cual se dictan disposiciones para la ejecución de obras con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local"*; normativa que autoriza a los Alcaldes Locales para ejecutar en forma directa la inversión correspondiente a malla vial y parques de bolsillo y vecinales, contenida

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

en los Planes Operativos Anuales de Inversión de los Fondos de Desarrollo Local de la ciudad.

Es así, como el precitado Decreto estableció un nuevo procedimiento para la ejecución de las obras, a través de la creación de una planta temporal de trabajadores oficiales en cada Alcaldía Local, para lo cual autorizó a la Secretaría Distrital de Gobierno establecer los procedimientos, criterios y perfiles para contratar a dichos trabajadores.

Mediante la Directiva 05 de julio de 2012 el Alcalde Mayor de Bogotá D. C., les solicitó a los Alcaldes Locales dar aplicación a los *“Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D. C. 2012-2016”*, aprobados por el Consejo Distrital de Política Fiscal-CONFIS en la sesión No. 6 del 14 de junio de 2012, en los cuales se determinó que para la recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial local deteriorada, se debe destinar anualmente por lo menos el 40% de los recursos de inversión del presupuesto local.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 544 de 2012, la Secretaría Distrital de Gobierno suscribió el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 1292 del 21 de diciembre de 2012 con los 20 Alcaldes Locales y las entidades anteriormente citadas, el que tiene por objeto: *“(…) la ejecución directa por parte de las Alcaldías Locales y demás entidades que son parte del mismo, de la construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de las vías locales, espacio público, adecuación de andenes para la movilidad de las personas en situación de discapacidad y la arborización de las zonas intervenidas, en desarrollo de la línea de inversión local Malla Vial con cargo al presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local.”*

2. RAZONES QUE AMERITAN EL PRONUNCIAMIENTO

Son varias las inquietudes que le asisten a Ente de Control frente a la ejecución de los recursos públicos de los FDL, a través de la nueva estrategia autorizada por las precitadas normativas para la construcción y mantenimiento de las vías locales, veamos:

2.1 Contradicciones que presenta el Decreto 544 de 2012

En relación con la entidad que realizará la contratación de los frentes de obra a intervenir en materia de malla vial, los andenes a adecuar, el espacio público a reparar etc., existe contradicción entre lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 544 de 2012, en el cual se establece que la Línea de Inversión Local para Malla

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Vial "(...) se ejecutará directamente por cada una de las Alcaldías Locales."... y lo previsto en el artículo 5º del mismo decreto, que le asigna esta competencia a la Secretaría Distrital de Gobierno, en los siguientes términos: "(...) Los recursos provenientes de los Fondos de Desarrollo Local, en virtud de los convenios que se suscriban según lo ordenado en el artículo 3º del presente Decreto, podrán ser ejecutados a través de la Secretaría Distrital de Gobierno como entidad coordinadora, o por la entidad que ésta última defina."

2.2 Riesgos asociados a la creación de la Planta Temporal de Trabajadores Oficiales.

El artículo 2º del Convenio 1292 de 2012 establece: "(...)autorízase a la Secretaría Distrital de Gobierno para crear una Planta Temporal de Trabajadores Oficiales en cada una de las Alcaldías Locales, dedicada a la ejecución de las obras de intervención para recuperación y rehabilitación de la Malla Vial Local, Arborización y Adecuación de andenes" ...

En estos términos, preocupa a esta Contraloría, que la nueva estrategia de ejecución de las señaladas obras públicas le implique al Distrito Capital, la vinculación de trabajadores oficiales, como quiera que existe el riesgo que aún en tratándose de una planta meramente temporal, los nuevos empleados oficiales con el ánimo de asegurar su permanencia, prontamente se asocien creando sindicatos que le impidan a la Administración la terminación de los correspondientes contratos de trabajo en los plazos definidos.

Basta recordar la experiencia que el Distrito Capital tuvo durante la existencia de la Secretaría de Obras Públicas, con las dificultades y riesgos asociados a la no oportuna y efectiva atención de las obras asignadas a esa entidad, por parte de los trabajadores oficiales, lo que la llevó a su desaparición.

2.3 Falta de autorización para el uso de la figura de Vigencias Futuras

El mencionado Convenio Interadministrativo de Cooperación 1292 de 2012, establece en la Cláusula Décima Séptima, como plazo de ejecución tres (3) años, contados a partir del perfeccionamiento. El valor del mismo, está determinado en la Cláusula Octava que señala: ***"El valor será el correspondiente a lo presupuestado en cada vigencia fiscal que cubra el plazo de ejecución del presente Convenio por cada Fondo de Desarrollo Local para el cumplimiento del programa MOVILIDAD HUMANA, Línea de Inversión Local Malla Vial dentro del Plan de Desarrollo Social, Económico y de Obras Públicas 2012-2016 BOGOTÁ HUMANA"*** (Negrillas fuera de texto).

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

Así las cosas, considera este Organismo de Control que la nueva estrategia adoptada en materia de la ejecución de obras públicas implica la utilización de la figura de vigencias futuras que han sido comprometidas por los Fondos de Desarrollo Local sin la existencia del concepto previo y favorable por parte del Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS.

Cabe señalar que en relación con las vigencias futuras, la Procuraduría General de la Nación, en el documento denominado "*Vigencias Futuras, excepcionales para los entes territoriales*"¹, alude a aspectos importantes acerca de esta figura de ejecución presupuestal y de la cual me permito extraer los siguientes apartes:

"3. ¿Cuáles son las vigencias futuras ordinarias?"

Están permitidas para las entidades territoriales por disposición del artículo 12 de la Ley 819 de 2003 cuando con autorización de la respectiva corporación departamental o municipal: "Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas"

"10. ¿Cuál es el marco normativo y jurisprudencial de las vigencias futuras?"

Se cuenta con regulación legal y desarrollos posteriores por parte de algunas entidades del Estado tales como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES:

El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del que trata el artículo 1º de esta ley."

Igualmente, corrobora que se trata de la utilización de la figura de vigencias futuras, los mismos actos administrativos expedidos por la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., como lo es el Decreto 372 de agosto 30 de 2010 "*Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local – F. D. L.*"

Es así como el citado Decreto 372 define las vigencias futuras en el Artículo 32 en los siguientes términos: "*Las vigencias futuras son un instrumento de planeación y ejecución presupuestal que permite asumir compromisos en una vigencia determinada,*

¹ Procuraduría General de la Nación- Cartilla de Vigencias Futuras excepcionales para los entes territoriales – Preguntas frecuentes- IEMP Ediciones, Bogotá D.C. Septiembre de 2010.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

que afectan los presupuestos de vigencias fiscales siguientes, con el objetivo de financiar proyectos de inversión, que por su estructura y formulación, requieren comprometer presupuestos de diferentes vigencias"

De igual manera, el Artículo 33 Ibídem estableció los requisitos para la aprobación de vigencias futuras ordinarias con recursos de los Fondos de Desarrollo Local así:

"ARTÍCULO 33°. Vigencias Futuras Ordinarias"

En las localidades, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras serán otorgadas por la Junta Administradora Local, a iniciativa del Alcalde Local, previa aprobación del CONFIS Distrital o quien haga sus veces.

Se podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras para gastos de inversión, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Distrito Capital.

Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que éstas sean autorizadas. Este porcentaje aplica para cada proyecto de inversión o rubro presupuestal de gastos generales y de inversión. Cuando se soliciten conjuntamente con el proyecto de presupuesto este porcentaje aplicará para las apropiaciones de la vigencia del presupuesto que se está presentando a consideración.

Cuando se trate de proyectos de inversión deberá obtenerse el concepto previo favorable de la Secretaría Distrital de Planeación.

La Junta Administradora Local se abstendrá de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo, igualmente se abstendrá si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, se exceda el 40% del presupuesto total apropiado para cada una de las vigencias fiscales futuras a comprometer.

La aprobación por parte del CONFIS Distrital para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno Distrital previamente los declare de importancia estratégica.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

PARÁGRAFO 1. *Queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del Alcalde Mayor, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.*

PARÁGRAFO 2. *Cuando se solicite la autorización de asunción de compromisos con cargo a vigencias futuras ordinarias para gastos de funcionamiento, además de los requisitos contemplados en el presente artículo, se deberá presentar el plan de acción con su correspondiente cronograma de ejecución."*

Luego, no existe duda para este Organismo de Control que lo pactado en el Convenio Inter administrativo 1292 de 2012 corresponde a compromisos que los Alcaldes Locales suscribieron de vigencias futuras ordinarias, sin el lleno de los requisitos legales respectivos; es decir, sin la autorización de las Juntas Administradoras Locales- JAL y sin concepto previo y favorable que debe emitir el Consejo Distrital de Política Fiscal CONFIS.

Conforme lo constató esta Contraloría, los Fondos de Desarrollo Local, a diciembre 31 de 2012, giraron a la Secretaría Distrital de Gobierno, un total de \$163.598.27 millones, para el componente de malla vial, en la forma que lo muestra la siguiente tabla:

TABLA 1
GIROS PRESUPUESTALES REALIZADOS POR LOS FDL
CONVENIO 1292 DE 2012

LOCALIDAD	CDP	CRP	FECHA CRP	GIROS
1-USAQUEN	571	481	24/12/2012	5.057.569.464,00
1-USAQUEN	579	482	24/12/2012	610.000.000,00
2-CHAPINERO	621	666	24/12/2012	5.692.608.133,00
3-SANTAFE	831	810	24/12/2012	5.732.025.154,00
18-RAFAEL URIBE URIBE	787	742	24/12/2012	15.184.916.796,00
19-CIUDAD BOLIVAR	791	894	24/12/2012	20.664.543.174,00
19-CIUDAD BOLIVAR	792	895	24/12/2012	1.100.000.000,00
4-SAN CRISTOBAL	1063	1113	24/12/2012	14.865.954.365,00
5-USME	885	796	24/12/2012	10.018.152.609,00
5-USME	884	797	24/12/2012	681.200.000,00
6-TUNJUELITO	735	804	24/12/2012	8.512.474.055,00
6-TUNJUELITO	752	805	26/12/2012	272.952.511,00
7-BOSA	880	945	24/12/2012	13.562.856.870,00
8-KENNEDY	888	770	24/12/2012	15.953.528.120,00
9-FONTIBON	832	903	24/12/2012	5.664.951.838,00
10-ENGATIVA	895	1227	24/12/2012	3.709.896.106,00
10-ENGATIVA	896	1228	24/12/2012	8.999.466.361,00

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

LOCALIDAD	CDP	CRP	FECHA CRP	GIROS
11-SUBA	876	989	21/12/2012	100.000.000,00
11-SUBA	877	990	21/12/2012	325.000.000,00
12-BARRIOS UNIDOS	617	718	22/12/2012	5.173.829.920,00
14-MARTIRES	633	737	24/12/2012	5.886.859.655,00
15-ANTONIO NARIÑO	722	753	24/12/2012	4.990.646.171,00
15-ANTONIO NARIÑO	721	754	24/12/2012	1.700.000.000,00
16-PUENTE ARANDA	769	926	24/12/2012	4.490.792.619,00
16-PUENTE ARANDA	807	939	27/12/2012	441.856.526,00
17-CANDELARIA	645	700	24/12/2012	460.945.508,00
17-CANDELARIA	652	701	24/12/2012	3.745.239.710,00
TOTAL				163.598.265.665,00

Fuente: Fondos de Desarrollo Local – Registros presupuestales por rubro vigencia 2012
Sistema de Vigilancia y Control Fiscal – SIVICOF

Luego, encuentra necesario esta Contraloría hacer el presente pronunciamiento, en razón a los importantes recursos públicos que en los próximos tres años y con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local se destinarán para la construcción, reconstrucción, rehabilitación y mantenimiento de las vías locales, como consecuencia de la adopción del nuevo procedimiento para la ejecución de obras, que si bien es cierto no implica el cumplimiento de las formalidades que exige el proceso contractual, también lo es que la Administración a su cargo tiene la obligación de blindar los intereses patrimoniales del Distrito Capital frente a los riesgos asociados a la esperada creación de una plata temporal de trabajadores oficiales.

Así las cosas, respetuosamente solicito a su Despacho se sirva dar a conocer a este Organismo de Control, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación, las acciones a adoptar por la Administración Distrital en relación con los referidos hechos.

Cordial saludo

DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor de Bogotá D. C.

Proyecto: Armando Rodríguez Ángel – Profesional Especializado
Aprobó: Gabriel Alejandro Guzmán Useche, Director de Participación Ciudadana y Desarrollo Local (E)
Revisión y ajustes: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor