

AUTO COMISORIO No. 10100-15-11

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

Bogotá D.C., 11 de julio de 2011

EL CONTRALOR DE BOGOTÁ 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 Reglamentaria Nos. 027 de 2010 y 018 de 2011.

Comisiona a los siguientes funcionarios del Grupo Especial de Apoyo y Fiscalización GAF, XIMENA ANDREA GAITAN BETANCURT identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.515.257, LUIS ERNESTO AMEZQUITA CELIS identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.339.808, OLGA LUCIA REYES, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.415.040, PEDRO WILMAR BERNAL REY, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.406.353, OSCAR JAVIER QUIROGA GOMEZ, identificado con la cédula de ciudadanía No. 91.512.820, JOANNA PATRICIA GONZALEZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.144.330, MARINA GALINDO SERRANO, identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.954.764, para realizar un operativo en el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, con el fin de recaudar la información relacionada con los documentos precontractuales, contractuales, y de ejecución del contrato No. 047 de 2009, así como de los del contrato de interventoría, durante los días 13, 14, 15 y 18 de julio 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 se realizará desde el día 13 y hasta el 22 de julio de 2011.

CUMPLASE

MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

Doctora

NORMA LILIANA LISCANO ROMERO

Coordinadora del Grupo Especial de Apoyo y Fiscalización
Contraloría de Bogotá D.C.

ANTECEDENTES

De acuerdo al Auto No. 10100-15-11 de fecha 11 de Julio de 2011, emanado del Despacho del Contralor de Bogotá, se comisiona a un personal del Grupo de Apoyo y Fiscalización para adelantar actuación administrativo especial denominado operativo, ante el Instituto de Desarrollo Urbano "IDU", con el objeto de recaudar la información relacionada con los documentos precontractuales, contractuales y de ejecución del Contrato No. 047-2009 así como los del contrato de interventoría, análisis de información y presentación de informe ejecutivo durante los días 13 al 22 de Julio de 2011.

Corresponde a la Contraloría de Bogotá vigilar la Gestión Fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen recursos o bienes del Distrito en todos sus órdenes y niveles. En consecuencia este Despacho, con base en las facultades otorgadas en las Resoluciones No 022 del 19 de agosto de 2004 y 039 del 14 de septiembre de 2005, es competente para adelantar las actuaciones conducentes al esclarecimiento de los hechos ante el Instituto de Desarrollo Urbano.

ACTUACIONES ADELANTADAS

FICHA TÉCNICA CONTRATO DE OBRA No. 047-2009

CONCEPTO	DATOS
No. LICITACION	LP No. IDU-LP-DTC-010-2009
OBJETO	Construcción de la calzada sur de la Avenida la Sirena (Calle 153) desde la Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) hasta la Avenida Boyacá en Bogotá D.C.
CONTRATISTA	CONSORCIO CALLE 153
REPRESENTANTE LEGAL	Andrés Hernando Nieto Urquijo
INTEGRANTES	Cooperativa Nacional para el Fomento y Desarrollo Municipal – COOPMUNICIPAL 50%
	Construcciones Estructuras y Proyectos Ltda. COESPRO Ltda. 30%
	Mauros Food S.A. 20%

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

CONCEPTO	DATOS
VALOR INICIAL	\$16.030.611.692
PLAZO INICIAL	15 meses
FECHA INICIO	Diciembre 10 2009
FECHA TERMINACION INICIAL	Marzo 9 de 2011
VALOR ANTICIPO (DEL VALOR DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCION Y DE REDES) OBRAS 40%	\$5.672.026.494

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Comisionado operativo 10100-15-11

FICHA TÉCNICA CONTRATO DE INTERVENTORIA No. 054-2009

CONCEPTO	DATOS
OBJETO DEL CONTRATO	Interventoría técnica, administrativa, financiera, legal social y ambiental para la construcción de la calzada sur de la Avenida la Sirena (calle 153) desde la Avenida paseo de los Libertadores (Autopista Norte) hasta la Avenida Boyacá en Bogotá D.C.
CONSULTOR	CONSORCIO VIAS 2009
INTEGRANTES	Salgado Meléndez y Asociados Ingenieros Consultores S.A. 90 %
	Geosuelos Ltda. 10%
VALOR INICIAL	\$ 962.310.416
PLAZO INICIAL	16 meses
FECHA DE INICIO	10 de diciembre de 2009
SUSPENSIÓN 1	Abril 07 de 2011
FECHA DE TERMINACIÓN ACTUAL:	07 de julio de 2011
COMPAÑÍA ASEGURADORA:	ROYAL & SUN ALIANCE S.A.

Fuente: IDU

Elaboró: Equipo Comisionado operativo 10100-15-11

ETAPA PRECONTRACTUAL:

- La licitación No. IDU-LP-DTC-010-2009 fue aperturada mediante Resolución No. 2902 de julio 30 de 2009 y adjudicada el 28 de septiembre de 2009 mediante Resolución No. 3910 al CONSORCIO CALLE 153. Revisados los diferentes proponentes que se presentaron a la licitación, se observa que en diferentes Consorcios hay participación de empresas asociadas al Sr. Julio Gómez¹.

¹ Documento Contraloría de Bogotá: Contratación en el Distrito Capital 2004 - 2009. "Un análisis desde el Control Fiscal"



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

COMPOSICION PROPONENETES

CONSORCIO		GRUPO
1	CONSORCIO CALZADA SUR	
	Constructora ARKO LTDA (50%)	Julio Gómez
	Funarko (1%)	Julio Gómez
	Funalcer (1%)	Julio Gómez
2	Equipluss S.A. (24%)	
	Cortazar y Gutiérrez LTDA (24%)	
3	CONSORCIO CALLE 153	
	Coopmunicipal (50%)	Julio Gómez
	Mauros Food LTDA. (20%)	
	Coespro LTDA (30%)	
4	CONSORCIO LIBERTADORES	
	Constructora Inca LTDA (50%)	Julio Gómez
	Geos Consulting S.A. (30%)	Julio Gómez
	H&H Arquitectura S.A. (20%)	Julio Gómez

Fuente: IDU

Elaboró: Grupo Comisionado Contraloría Bogotá

ETAPA DE EJECUCIÓN:

- El Contrato No. 047 de 2009, se inició el 10 de diciembre de 2009 mediante Acta No. 1 de Inicio de Construcción y Etapa Preliminares, con un plazo de catorce (14) y un (1) mes respectivamente. Vencido el plazo contractual el 9 de marzo, no se dio cumplimiento al objeto contractual.
- En el informe de interventoría No. 14 se evidenciaron atrasos en el cumplimiento de las obligaciones contractuales como en el cronograma y flujo de pago. Se puede establecer que estos atrasos fueron reiterativos a tal punto que una vez terminado el plazo contractual, presentaba solamente un avance del 50%, como se observa en el siguiente cuadro:

ATRASOS PRESENTADOS EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO

SEMANA	PERÍODO	% OBRA PROGRAMADO ACUMULADO	% OBRA EJECUTADA ACUMULADO	ADELANTO (+) / ATRASO (-)
1	20 dic. a 26 dic	0.04%	0%	-0.04%
2	27 dic a 02 feb	0.07%	0%	-0.07%
3	03 ene a 09 feb	0.11%	0%	-0.11%
4	10 ene a 16 feb	0.15%	0%	-0.15%
5	17 ene a 23 feb	0.19%	0%	-0.19%
6	24 ene a 30 feb	0.20%	0.01%	-0.19%
7	24 ene a 30 feb	0.22%	0.03%	-0.19%
8	31 ene a 06 feb	0.24%	0.06%	-0.18%

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

SEMANA	PERÍODO	% OBRA PROGRAMADO ACUMULADO	% OBRA EJECUTADA ACUMULADO	ADELANTO (+) / ATRASO (-)
9	07 feb a 13 feb	0.27%	0.08%	-0.19%
10	14 feb a 20 feb	0.29%	0.10%	-0.19%
11	21 feb a 27 feb	0.51%	0.41%	-0.10%
12	28 feb a 06 mar	1.29%	0.74%	-0.55%
13	07 mar a 13 mar	2.07%	0.72%	-1.35%
14	14 mar a 20 mar	3.00%	1.44%	-1.57%
15	21 mar a 27 mar	4.77%	1.96%	-2.82%
16	28 de mar a 03 abr	6.90%	2.14%	-4.76%
17	04 abril a 10 abril	8.66%	2.53%	-6.13
18	11 abril a 17 abril	11.25%	2.79%	-8.43
19	18 abril a 24 abril	14.20%	2.96%	-11.24
20	25 abril a 01 mayo	17.38%	3.17%	-14.21
21	02 mayo a 08 mayo	18.85%	3.43%	-15.42
22	09 mayo a 15 mayo	19.99%	3.88%	-16.11
23	16 mayo a 22 mayo	22.44%	4.07%	-18.37
24	23 mayo a 29 mayo	24.89%	4.36%	-20.53
25	30 mayo a 05 junio	27.21%	4.93%	-22.28
26	06 junio a 12 junio	29.51%	5.3%	-24.21
27	13 junio a 19 junio	32.35%	6.13%	-26.22%
28	20 junio a 26 junio	34.83%	7.26%	-27.57%
29	27 junio a 03 julio	37.38%	8.45%	-28.93%
30	04 julio a 10 julio	40.14%	9.65%	-30.49%
31	11 julio a 17 julio	43.64%	9.99%	-33.65%
32	18 julio a 24 de julio	46.67%	11.17%	-35.49%
33	25 julio a 31 de julio	49.70%	11.89%	-37.81%
34	1 ago a 7 agosto	52.74%	13.51%	-39.23%
35	8 ago a 14 agosto	55.81%	14.94%	-40.87%
36	15 a 21 de agosto	58.66%	17.31%	-41.35%
37	22 a 28 de agosto	61.17%	20.13%	-41.04%
38	29 ago a 4 sept.	63.62%	23.66%	-39.96%
39	5 sept. a 11 sept.	65.59%	25.50%	-40.09%
40	12 a 18 sep	67.77%	26.81%	-40.96%
41	19 a 25 sep	69.87%	28.19%	-41.69%
42	26 sep a 2 oct	70.62%	29.91%	-40.72%
43	3 oct a 9 oct	71.95%	31.44%	40.51%



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

SEMANA	PERÍODO	% OBRA PROGRAMADO ACUMULADO	% OBRA EJECUTADA ACUMULADO	ADELANTO (+) / ATRASO (-)
44	10 a 16 oct	73,28%	33,86%	-39,42%
45	17 a 23 de oct	74,60%	34,71%	-39,90%
46	24 a 30 oct	75,82%	35,31%	-40,51%
47	31 oct a 6 nov	77,04%	37,10%	-39,94%
48	7 a 13 nov	78,26%	37,91%	-40,35%
49	14 a 20 nov	79,54%	38,55%	-40,99%
50	21 a 27 nov	80,82%	39,35%	-41,47%
51	28 nov a 4 dic	81,02%	41,40%	-39,62%
52	5 a 11 dic	81,21%	42,07%	-39,14%
53	12 a 18 Dic-10	85,99%	42,57%	-43,42%
54	19 a 25 Dic-10	87,07%	43,08%	-43,99%
55	26 dic-10 a 1 ene -11	88,15%	43,86%	-44,29%
56	2 a 8 ene - 11	89,23%	45,10%	-44,13%
57	9 a 15 ene - 11	90,31%	45,63%	-44,68%
58	16 a 22 ene-11	91,39%	46,42%	-44,97%
59	23 a 29 ene - 11	93,34%	46,96%	-46,38%
60	30 ene a 5 feb -11	94,45%	47,12%	-47,33%
61	5 a 12 feb 2011	95,86%	47,49%	-48,37%
62	13 a 19 feb 2011	96,79%	47,79%	-49,00%
63	20 a 26 feb 2011	98,00%	47,84%	-50,16%
64	27 feb a 5 mar	99,08%	49,20%	-49,88%
65	6 a 9 mar 2011	100,00%	50,01%	-49,99%

Fuente: INFORME MENSUAL DE INTERVENTORÍA No 14 DEL 10 DE FEBRERO A 9 DE MARZO DE 2011

- No se ha podido establecer el alcance real de las obras finalmente ejecutadas por el Contratista toda vez que:
 - El IDU no ha suscrito el Acta No. 6 de verificación de obra ejecutada en donde la interventoría y el contratista firman el documento con un valor total de obra ejecutada mas ajustes por **\$7.627 millones**. Adicionalmente, se registra una relación de obras ejecutadas y no recibidas por la interventoría que no se encuentran valoradas, por cuanto carecen de APU's aprobados y en algunos casos por falta de cumplimiento de especificaciones técnicas.
 - Realizado el balance de la obras de redes según información suministrada por el IDU², se requerían alrededor de \$175 millones adicionales para la

² Oficio STESV20113360227661

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

ejecución de la totalidad de las obras, sin embargo, el contrato no fue adicionado por lo cual no se conoce el balance definitivo del contrato.

BALANCE DE REDES

EMPRESA	OBRAS REDES			
	VALOR INICIAL	VALOR ACTUALIZADO *	VALOR DEFINITIVO **	VALOR EJECUTADO
Acueducto y Alcantarillado	2.912.337.790	2.753.905.909	2.753.905.909	517.455.308
ETB	332.777.923	303.459.805	303.459.805	100.615.352
CODENSA	648.265.219	669.256.964	669.256.964	334.901.238
Semaforización	0	341.836.189	341.836.189	
SUBTOTAL	\$ 3.893.396.341	\$4.068.458.868,06	\$ 4.068.458.868,06	\$ 952.971.898,55

Fuente: IDU

Elaboró: Grupo Comisionado Contraloría Bogotá

- En visita realizada a la obra el lunes 18 de julio de 2011, se evidenció que la obra se encuentra dividida en 5 tramos, de los cuales 1 no fue intervenido y los 4 restantes todos se intervinieron pero ninguno se terminó, por tal razón, estas obras inconclusas y en total abandono han comenzado a deteriorarse. Así mismo, en las obras terminadas se observa deficiente calidad como es el caso de falta de sellado de los adoquines y alineamiento de los bordillos de la cicloruta. Por lo anterior, tendría que realizarse una valoración detallada de cada actividad para poder cuantificar los posibles detrimentos.

TRAMOS INTERVENIDOS

	TRAMO	LOCALIZACION Y/O ABSCISADO	FECHA DE INTERVENCION				DURACION (Dias)		OBSERVACIONES
			INICIO		TERMINACION		Programa	Real (1)	
			Programa	Real	Programa	Real (1)			
1	TRAMO 1	K0+000 A K0+485 (AUTOPISTA NORTE - CANAL CORDOBA)	17-Jun-10	04-Ago-10	28-Nov-10	09-Mar-11	164	217	Intervención únicamente en espacio público
2	TRAMO 2	K0+515 - K1+300 (CANAL CORDOBA - AV VILLAS)	25-Feb-10	25-Feb-10	19-Ago-10	09-Mar-11	175	377	No se dispuso del sector K0+500 a K0+630 por obras de la EAAB - CUSEZAR
3	TRAMO 3	K1+300 - K1+730 (AV VILLAS - AV BOYACA)	08-Abr-10	14-May-10	02-Sep-10	09-Mar-11	147	299	No se concluyó
4	TRAMO 4	TRAMO 4 (OREJA INTERSECCION AV BOYACA) K0+000 a K0+294	27-Ene-11	15-Jul-10	09-Mar-11	09-Mar-11	41	237	No se concluyó



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

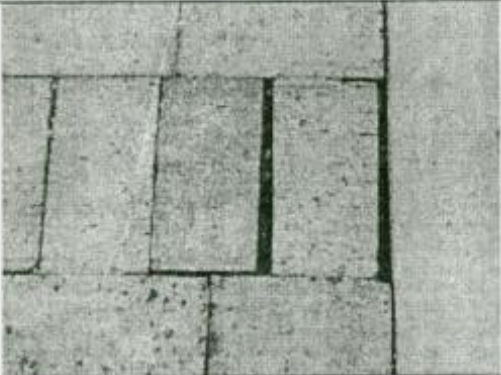
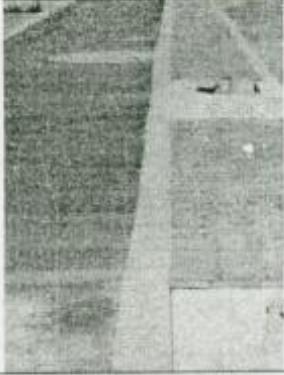
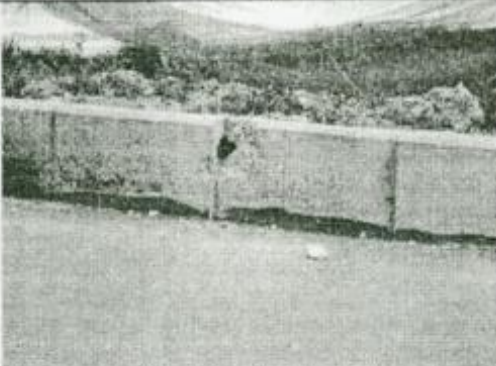
INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

	TRAMO	LOCALIZACION Y/O ABSCISADO	FECHA DE INTERVENCION				DURACION (Dias)		OBSERVACIONES
			INICIO		TERMINACION		Programa	Real (1)	
			Programa	Real	Programa	Real (1)			
5	TRAMO 5	k0+485 A k0+515 PUENTE VEHICULAR SOBRE CANAL CÓRDOBA	28-Oct-10		03-Feb-11		98		No se intervino
NOTAS		(1) Al 9 de marzo de 2011 no se tenía ningún tramo terminado.							

NOTAS (1) Al 9 de marzo de 2011 no se tenía ningún tramo terminado.

Fuente: IDU STESV-20113360227561

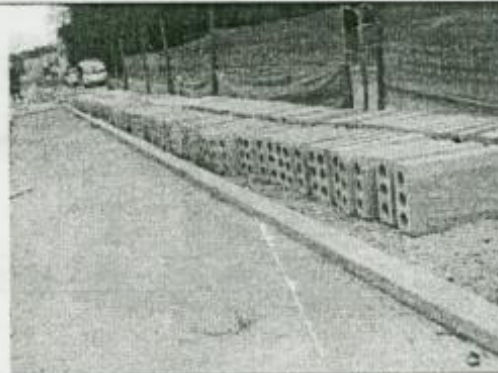
REGISTRO FOTOGRAFICO

Deficiente Calidad	
	
Adoquín sin un debido confinamiento	Bordillo de cicloruta con alineamiento deficiente
	
Sardinel fracturado en la obra sin haberse terminado	

“Credibilidad y confianza en el control”

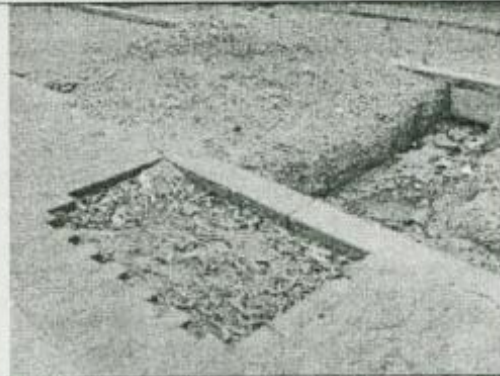
INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

Materiales Abandonados en la Obra



Se observa la disposición de materiales a lo largo de la obra sin control

Tramos de andenes sin terminar



Tramos de andén sin terminar los cuales han empezado a deteriorarse

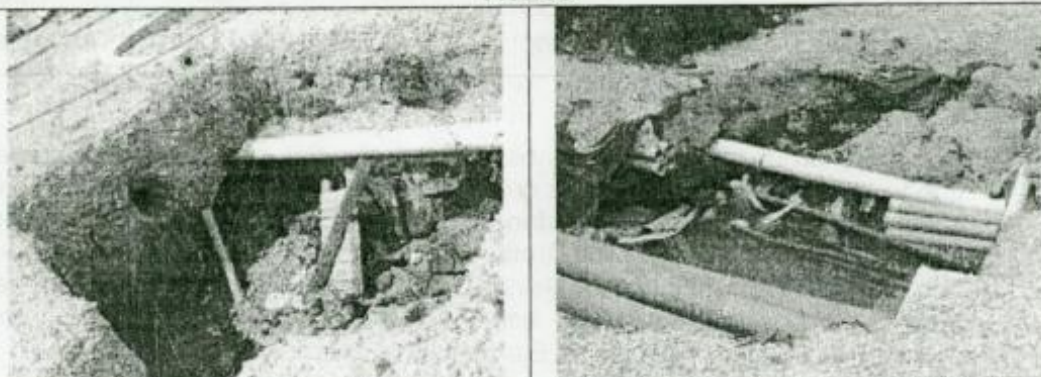


CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Credibilidad y confianza en el control”

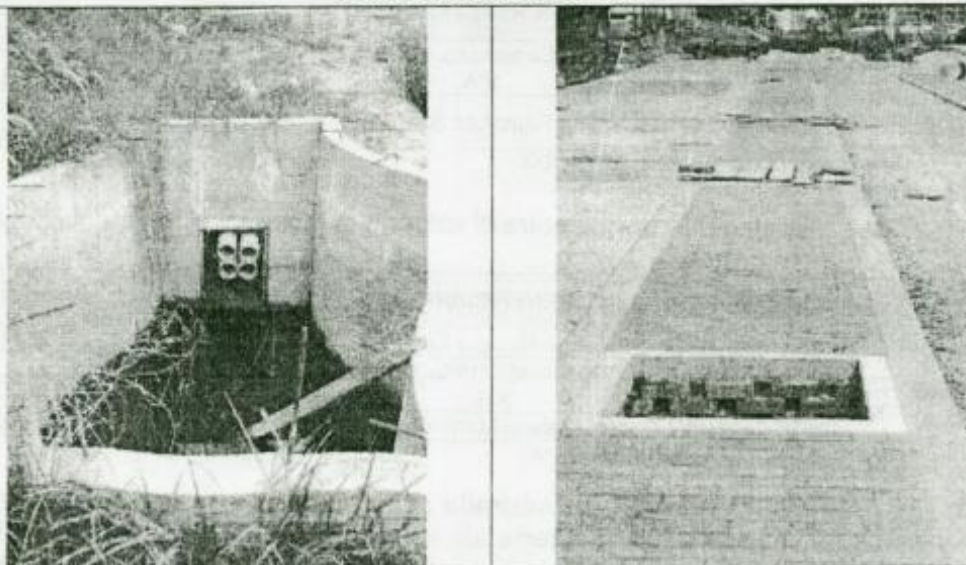
INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

Redes



Excavaciones para redes totalmente inundadas y expuestas sin ninguna señalización

Falta de señalización



La obra presenta tramos en ejecución en donde existen cajas, pozos y materas abiertos sin ninguna señalización poniendo en peligro a lo peatones

- Con relación a la Inversión y Buen Manejo del Anticipo se observa que:
1. De los \$5.672.026.494 entregados al contratista el 11 de febrero de 2010 en calidad de anticipo, una vez terminado el plazo contractual, falta por amortizar un valor de **\$3.150.887.587** equivalente al **55.55%** del total del anticipo el cual se constituye en una presunta irregularidad (ver resultados del operativo)

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

VALOR AMORTIZADO

CONTRATO			ANTICIPO GIRADO 40%		Amortizado	Falta por Amortizar
Nº	Fecha	Valor	Fecha	Valor	Valor	Valor
IDU - 047 / 2009	24/11/2009	\$ 16.030.611.692	11/02/2010	\$ 5.672.026.494	\$ 2.521.138.907	\$ 3.150.887.587

Fuente: Oficio STESV-20113360227661

2. Realizado un muestreo de algunos soportes de giro del anticipo, se evidenció que existen inconsistencias tales como: se encuentran cheques girados con una sola firma, facturas que soportarían cheques pero que su valor no corresponde al valor girado y cheques sin firma. Así mismo se encontró, que aunque los documentos están foliados no llevan orden lógico entre cheque y soporte del mismo, hechos que permiten establecer presuntas irregularidades en los soportes de los giros realizados. Ejemplo de lo anterior tenemos:

- a. Existen cheques que sólo cuentan con una firma:

CHEQUE No.	FECHA	BENEFICIARIO	MONTO	CONCEPTO
709518	Marzo 10 de 2010	MWA Constructores Civiles S.A.	\$114.936.077	Anticipo Oferta Mercantil
709559	Marzo 30 de 2010	Equipluss S.A.	\$200.000.000	Anticipo Oferta Mercantil

Fuente: Soportes del giro del anticipo – IDU

- b. Existen diferencias entre el valor de la factura y el valor del cheque:

CHEQUE No.	FECHA	BENEFICIARIO	VALOR FACTURA	VALOR CHEQUE
709573	Abril 21 de 2010	Edgar Higuera Bustos	\$190.487,12	\$191.052,00
709569	Abril 20 de 2010	MWA Constructores Civiles S.A.	\$103.269.314,06	\$75.765.426,55
751737	Julio 30 de 2010	José Gabriel Martínez Luna	\$1.566.000	\$1.498.959,00

Fuente: Soportes del giro del anticipo – IDU

3. Revisada la información suministrada por el IDU, se encontró que se realizaron giros del anticipo a terceros teniendo como soporte de pago ofertas mercantiles sin que se evidencie el seguimiento y control que debe ejercer la interventoría sobre estos recursos hasta su inversión en la obra. Adicionalmente, no se evidencia que el IDU cuente con los soportes de estos giros, los cuales deben ser remitidos mensualmente a la entidad por la interventoría como lo establece el Manual de Interventoría (ver resultados del operativo).



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

4. Sin el seguimiento respectivo de la interventoría el IDU no cuenta con herramientas que permitan garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el manual de interventoría. Como es el caso del giro por \$200'000.000 a la empresa EQUIPLUSS S.A.³, para realizar las obras civiles con mezcla asfáltica hasta por \$400 millones y de los giros realizados a la firma MWA CONSTRUCTORES CIVILES por \$438 millones para la construcción de la calzada sur de la Avenida La Sirena, de los \$574 millones que contemplaba esta oferta.
 5. De los giros realizados de la cuenta del anticipo se observa que la interventoría no cuenta con los controles necesarios, que permitan determinar que los recursos girados en calidad de anticipo se encuentren efectivamente invertidos en la obra, toda vez que el contratista ha recibido dineros por anticipo y por cortes de obra \$8.709.443.465 y solo se observa en el valor ejecutado \$ 6.315.863.863.
- Respecto al proceso administrativo sancionatorio para la imposición de multas se observa que es necesario profundizar en las actuaciones de trámite y de debido proceso que conllevaron a la expedición de la Resolución 051 del 11 de enero de 2011, para determinar si el término que tardó la expedición del Acto Administrativo se encuentra justificado.
 - Con respecto al segundo proceso sancionatorio de multa se observa una presunta violación al debido proceso la cual requiere verificación a fin de determinar las razones jurídicas por las cuales una vez corregida la actuación administrativa, no se dio inicio al procedimiento administrativo.
 - Verificado el procedimiento administrativo surtido para la expedición del acto administrativo que decreta la caducidad del contrato No 047-2009 no se observaron irregularidades que pudieran afectar su legalidad. Sin embargo, se hace necesario observar si la oportunidad en la que se inició y culminó el procedimiento administrativo de caducidad fue el adecuado.
 - La interventoría un (1) mes antes de finalizar el plazo contractual, solicita en febrero 7 de 2011 una prórroga por 2 meses para la ejecución del contrato y por otro lado el mismo día solicita se inicie el procedimiento de caducidad.

³ Empresa que hizo parte de uno de los consorcios proponentes donde también había participación de empresas asociadas al Sr. Julio Gómez,

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

RESULTADOS DEL OPERATIVO

Se evidenciaron las siguientes irregularidades:

1. Irregularidad por girar la suma de \$321.643.077 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 licitación No. IDU-LP-DTC-010-2009 la cual tenía como objeto la construcción de la calzada sur de la avenida La Sirena (calle 153) desde la Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista norte) hasta la avenida Boyacá; fue adjudicada al CONSORCIO CALLE 153 el día 28 de septiembre de 2009 mediante Resolución 3910, Consorcio integrado en un 50% por Coopmunicipal.

La Constructora CONSORCIO CALLE 153 y la interventoría CONSORCIO VIAS 2009, reciben y consignan en la cuenta corriente conjunta No. 242088854 del Banco de Occidente, como anticipo la suma de **\$5.274.984.640**, los cuales fueron girados de acuerdo al siguiente cuadro donde se puede establecer el monto girado mes a mes sin que se evidenciara avance en las obras conforme al flujo de estos dineros a terceros y/o subcontratistas.

**CUADRO N° 1
RELACIÓN GIROS CUENTA CONJUNTA**

PERIODO	GIROS EFECTUADOS DEL ANTICIPO	
	VALOR	%
MARZO - 2010	738.951.926,75	14,09%
ABRIL - 2010	91.373.223,55	1,74%
MAYO - 2010	1.083.553.183,97	20,66%
JUNIO - 2010	211.246.886,47	4,03%
JULIO - 2010	871.632.330,80	16,62%
AGOSTO - 2010	670.740.661,09	12,79%
SEPTIEMBRE - 2010	783.870.838,50	14,95%
OCTUBRE - 2010	256.294.151,43	4,89%
NOVIEMBRE - 2010	109.403.141,12	2,09%
DICIEMBRE - 2010	324.006.118,43	6,18%
ENERO - 2011	68.413.164,00	1,30%
FEBRERO - 2011	34.051.462,00	0,65%
Total Giros	5.243.537.088,11	100,00%

Fuente: oficio IDU STESV 20113360117661

Elaboro: Equipo Comisionado operativo 10100-15-11

Adicionalmente 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

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

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.”

Revisados los informes de interventoría y consultada la entidad mediante acta de visita fiscal del día 26 de julio de 2011, se pudo establecer que en los informes de interventoría entregados al IDU en cumplimiento de las obligaciones contractuales del CONSORCIO VIAS 2009 firma interventora, únicamente se relacionan los giros mensuales realizados conforme al formato 4-MIN-C-M-25, sin que se diera total cumplimiento a lo dispuesto en el Manual de Interventoría en lo referente al manejo del anticipo, como es el hecho que la interventoría no entregaba al IDU los soportes antes mencionados, como tampoco se evidencia que la entidad los solicitara con el fin de realizar seguimiento y control al manejo del anticipo.

Adicionalmente se observa que durante el desarrollo del contrato se realizaron tres giros por valor de **\$321.643.077**, los cuales tienen como soporte Ofertas Mercantiles, 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.

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

Artículo 772 Factura es un título valor⁴ 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 Estado⁵ 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 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**

⁴ 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".

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente, Dr Delio Gomez Leyva, Radicado 7854, 21 de Marzo de 1997.

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

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, revisados los soportes de los giros realizados con cargo al anticipo solicitados mediante Actas de Visita Administrativa Fiscal de fechas 26 y 27 de Julio de 2011, se encontró que no reposan en los archivos de la Entidad dos (2) de las tres (3) Ofertas Mercantiles, solamente reposa la relacionada con la firma EQUIPLUSS S.A., por un valor total de \$400.000.000 para el suministro de mezcla asfáltica MDC-1 y MDC-2. Para las otras dos ofertas el valor girado constituye posiblemente un anticipo de las mismas, desconociéndose el valor y objeto de las mismas.

**CUADRO N° 2
RELACIÓN OFERTAS MERCANTILES**

Cheque	Fecha	Beneficiario	Valor Girado Anticipo	Valor Total Oferta
709518	10-03-10	MWA CONSTRUCTORES CIVILES S.A.S.	\$ 114.938.077	
709559	30-03-10	EQUIPLUSS S.A.	\$ 200.000.000	\$ 400.000.000
735676	01-07-10	PARRA CHAVEZ ORLANDO	\$ 6.705.000	

Fuente: oficio IDU STESV 20113360117661 y Actas de Visita Administrativa Fiscal de fechas 26 y 27 de Julio de 2011
Elaboro: Equipo Comisionado operativo 10100-15-11

2. Irregularidad porque aún falta por amortizar la suma de \$3.150.887.587 que corresponden al 55.55% de los dineros girados en calidad de anticipo al CONSORCIO CALLE 153, una vez vencido el plazo contractual y el IDU el 7 de marzo de 2011 mediante Resolución No. 1146 declaró la caducidad del contrato 047 de 2009.

Mediante orden de pago N° 5010 del 22 de Enero de 2010, se le otorgó al contratista CONSORCIO CALLE 153 en calidad de anticipo la suma de **\$5.672.026.494**, a los cuales se les realizó una deducción de **\$397.041.854** por concepto de impuestos consignándose en la cuenta conjunta la suma de **\$5.274.984.640**.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

**CUADRO NO. 3
ANTICIPO OTORGADO CTO 047-09**

DESCRIPCION	VALOR
Anticipo otorgado 40%	\$ 5.672.026.494
Descuentos tributarios	\$ 397.041.854
Anticipo Girado	\$ 5.274.984.640

Fuente: Ordenes de Pago - IDU

Elaboro: Equipo Comisionado operativo 10100-15-11

De los **\$5.274.984.640** disponibles por el contratista, a marzo de 2011 se habían realizado giros por valor de **\$5.243.537.088**, de los cuales se pudo establecer que solamente **\$2.521.138.907** se encuentran amortizados, por lo tanto, aún falta por amortizar **\$3.150.887.587** correspondiente al **55.55%**, evidenciando baja facturación en la ejecución del proyecto que hubiera permitido una amortización acorde con el anticipo otorgado, tal y como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO Nº 4
CUADRO DE AMORTIZACIÓN DEL ANTICIPO**

Acta Nº	Orden de pago	Fecha	Valor Facturado	Valor Amortizado
7	1097	26/04/2010	\$ 19.827.635	\$ 4.765.644
8	1098	27/04/2010	\$ 87.600.131	\$ 29.468.460
9	1162	28/04/2010	\$ 253.323.805	\$ 90.722.440
6	1096	28/04/2010	\$ 23.152.202	
10	1495	23/06/2010	\$ 95.641.971	\$ 48.302.597
11	1894	12/07/2010	\$ 235.718.955	\$ 92.802.304
12	2137	23/07/2010	\$ 542.398.207	\$ 217.716.801
18	724	01/03/2011	\$ 633.513.024	\$ 254.545.316
13	2448	06/09/2010	\$ 507.348.873	\$ 202.973.144
14	2825	17/09/2010	\$ 1.432.692.329	\$ 579.272.185
15	3017	13/10/2010	\$ 960.395.929	\$ 387.093.240
16	3380	11/11/2010	\$ 826.635.165	\$ 333.414.854
17	4006	15/12/2010	\$ 697.615.637	\$ 280.061.922
TOTAL PAGADO			\$ 6.315.863.863	\$ 2.521.138.907
			Anticipo Otorgado	\$ 5.672.026.494
			Anticipo por amortizar	\$ 3.150.887.587

Fuente: Ordenes de Pago - IDU

Elaboro: Equipo Comisionado operativo 10100-15-11

Por lo tanto, después de caducado el contrato permanecen en poder de terceros alrededor de **\$3.150.887.587** del anticipo. A continuación se relaciona la forma como fue girado el anticipo y los soportes utilizados para cada uno de ellos.

CUADRO NO. 5

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

CUADRO CONSOLIDADO INVERSION DEL ANTICIPO

Tipo documento soporte para giro	Valor total	%
Facturas	\$ 1.496.510.535	28,37%
Oferta mercantil	\$ 321.643.077	6,10%
Contrato	\$ 738.388.787	14,00%
Nomina	\$ 641.858.034	12,17%
Cuenta cobro	\$ 3.552.568	0,07%
Orden de compra	\$ 30.000.000	0,57%
Materiales	\$ 1.877.729.426	35,60%
Servicios Financieros	\$ 23.514.489	0,45%
Otros	\$ 18.903.989	0,36%
Transporté	\$ 105.043.484	1,99%
Actas de vecindad	\$ 7.687.797	0,15%
Devolución al IDU	\$ 11.436.930	0,22%
SUBTOTAL	5.276.269.117	100,02%

Fuente: IDU

Elaboro: Equipo Comisionado operativo 10100-15-11

Por lo tanto este Ente de Control encuentra que el IDU y el interventor no cuentan con un seguimiento eficaz, oportuno y confiable que permita establecer si existen recursos girados pendientes por invertir en la obra, toda vez que el contrato se caducó el 7 de marzo de 2011 y no se amortizó la totalidad del anticipo.

Es así, que ni durante la ejecución del contrato y tampoco una vez caducado se amortizaron la totalidad los recursos entregados al contratista en calidad de anticipo. Hoy el 55.55% de estos recursos continúan sin que se pueda establecer el destino y uso de los mismos. Por lo tanto debido a la baja ejecución del contrato únicamente se amortizó un 45%, es decir \$2.521.138.907, esto significa que el contratista debe reintegrar del anticipo la suma de **\$3.150.887.587**.

Se puede concluir, que las inconsistencias presentadas en el manejo del anticipo sin que el IDU tomara acciones concretas, hoy se encuentren en riesgo el 55.55% del anticipo otorgado al CONSORCIO CALLE 153, en ese sentido se observa que no se ha dado cabal cumplimiento al numeral 4.5.1.3 *Manejo del anticipo* del Manual de Interventoría adoptado por el IDU mediante Resolución N° 167 del 16 enero de 2006 (vigente a la fecha en que se otorgó el anticipo), conducta descrita que se enmarca en el numeral 1 artículo 34 de la ley 734 de 2002, por lo cual se configura una irregularidad administrativa con incidencia disciplinaria y fiscal.

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

3. Irregularidad porque los recursos del anticipo por valor de \$5.274.984.640 girados al Contratista CONSORCIO CALLE 153, el 11 de febrero del 2010 se consignaron en una Cuenta Corriente que no produjo rendimientos financieros, constituyendo una decisión administrativa deficiente y antieconómica, que ha ocasionado un detrimento al patrimonio público en cuantía de \$55.616.018

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en desarrollo del contrato de obra No. 047 de 2009 giró al CONSORCIO CALLE 153 el día 11 de febrero del 2010, por concepto de anticipo mediante la Orden de Pago No. 5010 la suma de CINCO MIL DOSCIENTOS SETENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA PESOS (\$5.274.984.640), como se relaciona a continuación:

**CUADRO No. 1
ANTICIPO DEL CONTRATO 047 DE 2009**

CONCEPTO	VALOR (\$)
Valor del anticipo (40% sobre el valor total del Contrato \$7.898.336.641)	\$ 5.672.026.494
Menos Descuentos por impuestos: Contribución Especial, Estampillas Pro Cultura, Pro Personas mayores y Universidad Distrital	\$ 397.041.854
Valor neto girado al Contratista en calidad de anticipo	\$ 5.274.984.640
Fecha de giro del Anticipo	30/12/2009
Fecha de corte para el cálculo de los Intereses	11/02/2010
Días transcurridos entre 2 de febrero de 2010 al 13 de abril de 2011	436
Tasa efectiva anual (mes vencido)	1.98%
RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR POR LA COLOCACION DE LOS RECURSOS ENTREGADOS POR EL IDU, A TITULO DE ANTICIPO EN UNA CUENTA QUE NO PRODUCE INTERESES	\$55.616.018

Fuente: IDU y Equipo Auditor Dirección de Movilidad
Elaboro: Equipo Comisionado operativo 10100-15-11

De acuerdo con el proceso adelantado por el equipo auditor, se pudo establecer que en enero de 2010 el contratista abrió la cuenta de manejo del anticipo en el Banco de Occidente, la cuenta corriente No 242088854.

Desde el mes de febrero de 2010 hasta el mes de febrero de 2011, periodo en cual se realizaron los movimientos financieros, como se evidenció en los extractos bancarios. Es decir, que durante este periodo, el IDU ha dejado de percibir rendimientos financieros **por un valor aproximado de \$55.6 millones** lo cual se constituye en un presunto detrimento patrimonial, como se sustenta a continuación:

**CUADRO No. 2
SALDOS MENSUALES DE LA CUENTA DEL ANTICIPO**

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

CONTRATO No 047 DE 2009

CONTRATO N° 647 DE 2005			
MES	SALDO EN BANCOS	TASA BANCARIA 2% E.A 1,98% M.V.	VR. RENDIMIENTOS FINANCIEROS DEJADOS DE PERCIBIR
Enero	5.247.984.640,00	0,00165	8.659.174,66
Febrero	5.275.000.898,80		8.703.751,48
Marzo	4.997.308.990,64		8.245.559,83
Abril	4.456.896.772,42		7.353.879,67
Mayo	3.480.570.773,85		5.742.941,78
Junio	3.172.782.089,49		5.235.090,45
Julio	2.910.633.344,27		4.802.545,02
Agosto	1.725.368.329,07		2.846.857,74
Septiembre	882.618.734,56		1.456.320,91
Octubre	740.774.449,14		1.222.277,84
Noviembre	521.085.694,17		859.791,40
Diciembre	180.396.355,12		297.653,99
Enero	92.290.501,81		152.279,33
febrero	11.482.862,17		18.946,72
Marzo	11.482.862,17		18.946,72
SUBTOTAL			55.616.018

Fuente: Extractos bancarios cuenta corriente No 242088854 Banco de Occidente
Elaboro: Equipo Comisionado operativo 10100-15-11

Para este cálculo se tuvo en cuenta una tasa efectiva anual del 1.98% mes vencido, que corresponde al promedio de rentabilidad para cuentas corrientes, por ende el rendimiento financiero del valor del anticipo que hubieran generado durante los 436 días que han transcurrido desde el 2 febrero de 2010 al 13 de abril de 2011 fecha en que cancelaron la cuenta y realizaron la devolución al IDU por valor de \$11.436.930 los cuales no fueron retirados por el contratista.

Si bien es cierto el IDU estableció en el parágrafo de la cláusula 8 ANTICIPO del Contrato IDU-047 de 2009: “El CONTRATISTA deberá abrir una cuenta corriente a nombre suyo y del IDU quien para estos efectos estará representado por el interventor, quien vigilara el buen manejo y correcta inversión del anticipo”, la Contraloría de Bogotá tiene claro que la misión del IDU no esta encaminada a buscar las mejores rentabilidades del mercado financiero, aunque si debe tener un manejo eficiente, eficaz y responsable de los recursos que son destinados para los proyectos de construcción, que generaron una pérdida de costo de oportunidad para los recursos del Distrito Capital.

CONSIDERACIONES DEL CONSEJO DE ESTADO Y CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE EL ANTICIPO Y LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS PROVENIENTES DE CUENTAS DERIVADAS DE CONTRATACION PÚBLICA:

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

La Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 9 de mayo de 2007, ha manifestado que los dineros del anticipo entregados al contratista son a título de mera tenencia y con destinación exclusiva para las obras del contrato, conservan su condición de fondos públicos hasta el momento de su amortización mediante las obras contratadas.

Sobre la figura del anticipo, el Consejo de Estado ha manifestado:⁶

“En la práctica contractual administrativa con fundamento en la ley, lo usual es que la entidad pública contratante le entregue al contratista un porcentaje del valor del contrato, a título de anticipo, el cual habrá de destinarse al cubrimiento de los costos iniciales en que debe incurrir el contratista para la iniciación de la ejecución del objeto contratado. De ahí que se sostenga que es la forma de facilitarle al contratista la financiación de los bienes, servicios u obras que se le han encargado con ocasión de la celebración del contrato. Se convierte así este pago en un factor económico determinante para impulsar la ejecución del contrato.

Ya la Sala en sentencia del 13 de septiembre de 1999 (Exp. No 10.607) en relación con el anticipo expresó:

“... 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.”

“Esto significa que las sumas entregadas como anticipo son de la entidad pública y esa es la razón por la cual se solicita al contratista que garantice su inversión y manejo y se amortice con los pagos posteriores que se facturen durante la ejecución del contrato”. Negrilla fuera de texto

Sobre el anticipo, la Directiva Presidencial No. 04 del 4 de abril de 2003, dispuso:

Para el caso de los anticipos se establece como criterio que la entrega de recursos se realice utilizando instrumentos financieros que aseguren el manejo transparente de los recursos y su destinación exclusiva al contrato.

Deberá estipularse en los contratos estatales que la entidad pública contratante es la propietaria de los recursos entregados en calidad de anticipos y en consecuencia los rendimientos financieros que los mismos generan pertenecen al Tesoro (...). (Negrilla fuera de texto)

⁶ Consejo de Estado – Sección Tercera. C.P. Ricardo Hoyos Duque, Sentencia del 22 de junio de 2001.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

El daño patrimonial al Estado ha sido definido por la **Ley 610 de 2000** de la siguiente forma:

"ARTICULO 6o. DAÑO PATRIMONIAL AL ESTADO. Para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales' del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías".

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Son varios los fenómenos que pueden causar un daño patrimonial al Estado en términos de la Ley 610 de 2000. Siempre que estén de por medio derechos o intereses patrimoniales cuya titularidad jurídica es del Estado, en cualquiera de sus niveles, corresponde realizar vigilancia y control fiscal. Correlativamente cuando estos intereses o derechos se vulneran y pueda materializarse con ello un contenido económico, estaremos ante un daño patrimonial al Estado que debe ser investigado por el órgano de vigilancia y control fiscal competente.

El alcance de la norma es amplio:

La expresión intereses patrimoniales del Estado se aplica a todos los bienes, recursos y derechos susceptibles de valoración económica cuya titularidad corresponda a una entidad pública, y del carácter ampliamente comprensivo y genérico de la expresión, que se orienta a conseguir una completa protección del patrimonio público, no se desprende una indeterminación contraria a la Constitución.

Estas premisas encuentran respuesta en la Constitución Política, tanto en los fines esenciales del Estado (artículo 2º) como en sus fines sociales (artículo 366), en los principios de la función administrativa (Artículo 209), además de copiosa legislación que permite articular una postura general frente a dicha situación de los recursos públicos. Los principios de la Ley 42 de 1993 y el propio concepto de gestión fiscal de la Ley 610 de 2000, permite sostener que lo consagrado en el artículo 15 del Decreto 359 de 1995 es una medida que no se restringe al ámbito de los Recursos del Presupuesto Nacional.

"Credibilidad y confianza en el control"

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

Una articulación normativa adicional a los principios mencionados nos permite seguir sosteniendo la posición de la necesidad de mantener los recursos públicos donde produzcan rendimientos financieros, basados incluso en el hecho que los servidores públicos deben administrar los bienes y recursos públicos como administrarían los propios. El Decreto 359 de 1995 reglamenta la Ley 179 de 1994; la Ley 179 de 1994 hace hoy parte de la compilación normativa realizada mediante Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto); el Estatuto Orgánico del Presupuesto regula, de acuerdo al artículo 352 de la Constitución Política, los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados. El propio artículo 1° del Decreto 111 de 1996 señala que todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en ese Estatuto que regula el sistema presupuestal. Por lo anterior, dicha norma de carácter presupuestal hace parte de la regulación al Estatuto Orgánico del Presupuesto que tiene tal validez y aplicación general a la Nación, las entidades territoriales y los organismos descentralizados.

Este conjunto de normas miradas armónicamente nos permite concluir que debe aplicarse el contenido del artículo 15 del Decreto 359 de 1995 a los recursos de los entes territoriales, y que estos deben tomar las previsiones para invertir los recursos o en su defecto, buscar los rendimientos financieros que han de tener dichos recursos públicos.

En el orden de daño patrimonial al Estado este puede darse por omisión en el manejo de los intereses patrimoniales del Estado, intereses que corresponde defender a los gestores fiscales, ya que precisamente para eso, entre otras razones, es que se les ha dado una especial confianza y manejo que implica una especial responsabilidad.

El detrimento patrimonial en el evento en que se determine que hay daño al patrimonio público, correspondería a la suma por intereses remuneratorios que debiendo percibir no recibió el Estado. El cálculo del monto porcentual de dichos intereses lo puede certificar la Superintendencia Financiera para el momento en que se consignaron dichos recursos en la respectiva cuenta corriente, o bien puede la propia entidad financiera expedir los respectivos extractos bancarios.

En atención a las anteriores consideraciones, para la Contraloría de Bogotá, es claro, que los anticipos que el IDU entregue a los contratistas son recursos públicos entregados en calidad de préstamo, que deberán manejarse en cuenta separada a nombre del contratista y el IDU representado por el interventor; mientras los recursos no hayan sido utilizados en la iniciación de la obra o a la prestación del servicio de que trate el contrato celebrado, deberán generar rendimientos financieros, que pertenecen al tesoro público, y entonces le corresponde a la administración en su calidad de contratante (IDU) velar por el cumplimiento de las

“Credibilidad y confianza en el control”

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES “OPERATIVO” No. 10100-15-11

disposiciones que reglamentan su manejo y destinación tal como lo establece la normatividad en comento.

Aunado a la obligación del IDU de tomar medidas para que en la contratación administrativa que realice, no se siga permitiendo que los dineros públicos que se entregue como anticipo o a cualquier título a los contratistas, permanezcan en cuentas bancarias donde no produzcan rendimientos financieros.

Las conductas descritas, podrían dar lugar a la configuración de una irregularidad con incidencia administrativa, disciplinaria y fiscal de conformidad con lo establecido en la Ley 610 de 2000, artículo 6; Ley 489 de 1998, artículos 3 y 4; Ley 80 de 1993, artículos 3, 23, 25 y 26; Ley 734 del 2002, Artículo 34, numerales 1, 2, 15 y 21, artículo 35, numerales 1 y 7; Decreto 111 de 1996; Directiva Presidencial 04 de 2003.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

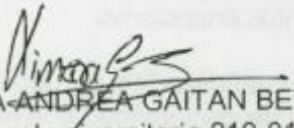
Con fundamento en las Actuaciones adelantadas durante el operativo realizado de los días 13 de julio al 29 de julio de 2011, en donde se detectaron las anteriores irregularidades, adicionalmente se observaron hechos relevantes que ameritan una Auditoria con el fin de verificar y complementar las presuntas irregularidades que conllevarían a concluir dichas inconsistencias que debido a los términos establecidos no fue posible estructurarlas, las cuales se relacionan a continuación:

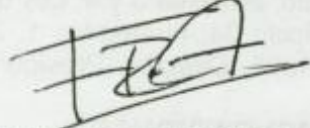
1. Es importante determinar las causales y los responsables directos de los atrasos que impidieron la ejecución del contrato en los tiempos y el presupuesto asignado.
2. Establecer el valor finalmente ejecutado por el contratista con el fin de hacerle seguimiento a la calidad y estado de las obras recibidas formalmente por la interventoría y configurar un posible daño fiscal. De igual forma advertir de los mayores costos y tiempos que conllevará la terminación de este contrato una vez el IDU determine como se ejecutaran las obras pendientes.
3. Una vez recibidas las copias de los soportes de los giros realizados del anticipo el día 27 de julio de 2011 a las 4:30 P.M. y de haber realizado un muestreo se evidencia que se encuentran cheques girados con una sola firma, así mismo facturas que soportarían cheques pero que su valor no corresponde al valor girado, así mismo se encontró que aunque los documentos están foliados no llevan orden lógico entre cheque y soporte del mismo; por lo tanto es necesario realizar una comparación de cada uno de los cheque con su respectivo soporte con base en los archivos del interventor.

"Credibilidad y confianza en el control"

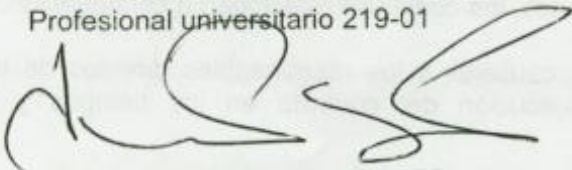
INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO" No. 10100-15-11

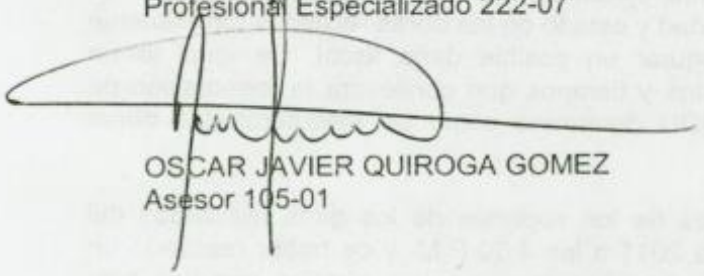
4. El contrato de obra se caduco faltando dos días para cumplir el plazo contractual, y el alcance de las obras ejecutadas solamente alcanzó el 50.01%⁷, es decir que no se cumplió el objeto contractual en el plazo establecido. Situación que traerá como consecuencia una inversión adicional para contratar una nueva interventoría, por lo tanto se deberá calcular el presunto detrimento patrimonial por los incumplimientos presentados.


XIMENA-ANDREA GAITAN BETANCOURT
Profesional universitario 219-01


LUIS ERNESTO AMEZQUITA CELY
Profesional universitario 219-01


OLGA LUCIA REYES HERNANDEZ
Profesional universitario 219-01


JOANNA PATRICIA GONZALEZ
Profesional Especializado 222-07


OSCAR JAVIER QUIROGA GOMEZ
Asesor 105-01

⁷ Según informe N° 14 de interventoría de Febrero de 2011