



**EVALUACIÓN AL CONTRATO DE OBRA 251 DE 2015  
CELEBRADO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE  
USME Y EL CONSORCIO VÍAS URBANAS 2015  
(diciembre de 2015 a octubre de 2017)**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ley 1421 de 1993  
y en concordancia con el artículo 17 del Acuerdo Distrital 24 de 1993.

Bogotá D.C., diciembre de 2017

## Tabla de contenido

Introducción .....	3
1. Evaluación de la Gestión Contractual Específica.....	3
1.1. Antecedentes .....	3
1.2. Aspectos Relevantes.....	4
a. Publicidad en el SECOP.....	5
b. Inconsistencias entre los estudios y diseños derivados del contrato de consultoría FDLU-049-2013 y las obras a ejecutar con el contrato de obra FDLU-251-2015 .....	5
c. Suspensión prolongada del contrato de obra pública No. FDLU-251-2015.....	6
2. Recomendaciones.....	7
Referencias.....	8

## **Introducción**

La Veeduría Distrital, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 del Acuerdo 24 de 1993, realizó evaluación de la gestión contractual específica al contrato de obra No. 251 de 2015, suscrito entre el Fondo de Desarrollo Local de Usme y el Consorcio Vías Urbanas 2015, generado dentro del proceso de selección LP-019-FDLU-2015.

El presente informe refleja las situaciones evidenciadas en la evaluación efectuada por la Veeduría Distrital, y contiene las recomendaciones que propenden por el fortalecimiento de las mejores prácticas contractuales derivadas de la revisión adelantada.

### **1. Evaluación de la Gestión Contractual Específica**

La Veeduría Distrital en su condición de Entidad de Control de la Administración Distrital, y en aras del fortalecimiento de los principios y buenas prácticas que deben primar en la gestión contractual de las entidades del Distrito Capital, oficiosamente revisó los documentos y antecedentes relacionados con el contrato de obra pública No. 251 de 2015 celebrado por el Fondo de Desarrollo Local de Usme, a quien requirió formalmente para que aportara los soportes del contrato mencionado.

#### **1.1. Antecedentes**

- El Fondo de Desarrollo Local de Usme adelantó el proceso de selección bajo la modalidad de licitación pública No. FDLU-019-2015, que tenía por objeto: “Contratar por el sistema de precios unitarios sin fórmula de reajuste, la realización de construcción de vías urbanas con espacio público, en la localidad de Usme de la ciudad de Bogotá D.C.”, publicando en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), estudios previos, proyecto de pliego de condiciones y demás documentos del proceso en el mes de octubre de 2016.
- El presupuesto oficial del proceso de selección, se estimó en \$2.550.318.073 m/cte.
- Como justificación de la necesidad y especificaciones técnicas que sustentaron los documentos de la licitación pública mencionada, se señaló que la estructura técnica y presupuestal del proceso de selección se obtuvo a partir del producto del contrato de consultoría No. FDLU-049-2013, que tuvo por objeto: “Contratar la elaboración de estudios y diseños de vías con espacio público priorizadas para la localidad de Usme en la ciudad de Bogotá D.C.”
- El proceso de selección bajo la modalidad de licitación pública No. FDLU-019-2015, fue adjudicado el 7 de diciembre de 2015 al proponente Consorcio Vías Urbanas 2015, por valor de \$2.506.964.929.56 m/cte.
- El 28 de diciembre de 2015 se suscribió el contrato de obra pública No. 251-FDLU-2015, por un plazo de 8 meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, lo cual ocurrió el 6 de abril de 2016.

- El 22 de enero de 2016 se celebró el Otrosí Modificatorio No. 1 al contrato FDLU-251-2015, mediante el cual se aumentó el plazo de ejecución a 9 meses, fundamentando tal ajuste en que dentro del término previsto inicialmente no se incluyó un período mínimo para la revisión de los estudios y diseños derivados del contrato de consultoría No. FDLU-049-2013, razón por la que era necesario ampliar el término de ejecución para establecer una etapa de preconstrucción, en la que el contratista pudiera revisar los estudios y diseños entregados por la consultoría mencionada.
- El 12 de septiembre de 2016 las partes suscribieron acta de suspensión No. 1 al contrato de obra pública No. FDLU-251-2015, por el período comprendido entre el 12 de septiembre y el 11 de octubre de 2016.

La suspensión celebrada se fundamentó en que, una vez revisados por el contratista de obra los estudios y diseños entregados por el FDLU, se encontró que éstos no se ajustaban a la realidad de la intervención que debía ejecutarse en los segmentos viales objeto de contratación, razón por la que se dio traslado al responsable de la consultoría celebrada en el año 2013, para que realizase los ajustes respectivos a los estudios y diseños.

- El 11 de octubre de 2016 las partes suscribieron el acta de suspensión No. 2 al contrato de obra pública No. FDLU-251-2015, esta vez, fundamentada en que la interventoría del contrato requería revisar el informe técnico presentado por el contratista de obra, en el que se expuso la insuficiencia de los estudios y diseños, y la consecuente imposibilidad de ejecutar las obras objeto de contratación. Así mismo, se estableció que el FDLU debería revisar tanto el informe del contratista como el de la interventoría, para tomar las decisiones administrativas y contractuales que dieran a lugar, razón por la que se suspendió nuevamente la ejecución del contrato por el término comprendido entre el 12 de octubre de 2016 y el 31 de enero de 2017.
- El primero de febrero de 2017 las partes suscribieron el documento: “ampliación de la suspensión 2”, por un término de 15 días para realizar la revisión, análisis, complementación y presentación de informe cuantitativo, que permitiese adelantar las actuaciones administrativas necesarias para que el FDLU adoptase las decisiones a que haya lugar frente al proyecto, y con base en esto se amplió el término de suspensión entre el 1º y el 16 de febrero de 2017.
- Ante las situaciones evidenciadas y al encontrarse que los soportes del contrato de obra pública No. FDLU-251-2015, no se encontraban debidamente publicados en la plataforma electrónica de contratación pública (SECOP), la Veeduría Distrital en ejercicio de su función requirió al Fondo de Desarrollo Local de Usme, para que aportara los soportes del contrato y diera a conocer el estado actual del mismo.

## **1.2. Aspectos Relevantes**

Con base en los antecedentes expuestos y la respuesta remitida por el FDLU, a continuación se presenta la síntesis de las situaciones encontradas:

#### **a. Publicidad en el SECOP**

La información soporte del contrato de obra pública No. FDLU-251-2015, no fue debidamente publicada en el SECOP. El contrato se celebró el 28 de diciembre de 2015 y fue publicado hasta el 18 de enero de 2016, 21 días después de su suscripción. Adicionalmente, los actos generados con posterioridad como el otrosí y actas de suspensión mencionadas, fueron de igual forma publicados extemporáneamente, contrariando lo estipulado en el artículo 2.2.1.1.1.7.1. del Decreto 1082 de 2015:

**(...) La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación.** Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP. (...). (Negrilla fuera de texto).

Asimismo, el artículo 11 de la Ley 1712 de 2014 señala que:

(...) Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva:

(...) g) Sus procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones y compras, así como todos los datos de adjudicación y ejecución de contratos, incluidos concursos y licitaciones (...)"

Y de igual forma, el artículo 8 del Decreto 103 de 2015:

(...) Para efectos del cumplimiento de la obligación contenida en el literal g) del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, relativa a la información sobre la ejecución de contratos, el sujeto obligado **debe publicar las aprobaciones, autorizaciones, requerimientos o informes del supervisor o del interventor, que prueben la ejecución del contrato.** (...)" (Negrilla fuera de texto).

#### **b. Inconsistencias entre los estudios y diseños derivados del contrato de consultoría FDLU-049-2013 y las obras a ejecutar con el contrato de obra FDLU-251-2015**

Verificados los soportes del expediente del contrato de obra, se evidencia que entre el FDLU y el contratista se suscribió el acta de inicio de ejecución el 6 de abril de 2016.

En las actas de reunión que integran el expediente remitido por el FDLU en archivo digital, se observa que el contratista de obra desde el mes de mayo de 2016, una vez revisados los estudios y diseños entregados, dejó en conocimiento de la interventoría y del FDLU, la insuficiencia de estos estudios y diseños, y en consecuencia la imposibilidad de ejecutar las obras objeto del contrato con los mismos, toda vez que estos no se encontraban ajustados a la realidad de los

segmentos viales a intervenir y por ende las labores a adelantar no fueron costeadas dentro del presupuesto destinado a esa contratación.

De igual forma se evidenció que sólo hasta el 9 de septiembre de 2016, el FDLU requirió formalmente al consultor Consorcio Diseños Usme, responsable del contrato de consultoría No. FDLU-049-2013, para que aclarara lo correspondiente a las observaciones presentadas por el contratista de obra y la interventoría a los estudios y diseños entregados. Éste requerimiento fue resuelto por el consultor mediante comunicación radicada el 18 de octubre de 2016, en la que sostiene que los estudios y diseños entregados no presentan las falencias anunciadas y que los mismos obedecen a las condiciones que los segmentos viales presentaban al momento de ejecución de la consultoría en el año 2013 y los productos contratados fueron entregados a satisfacción como se evidencia en las actas de terminación y liquidación celebradas.

### **c. Suspensión prolongada del contrato de obra pública No. FDLU-251-2015**

Como se reseñó en antelación, las partes suspendieron el término de ejecución del contrato desde el 12 de septiembre de 2016, suspensión ampliada en 2 oportunidades adicionales, hasta el 16 de febrero de 2017. Estos términos de suspensión fueron fundamentados en el análisis de los respectivos informes que debía revisar el FDLU, frente a las observaciones presentadas por el contratista de obra, la interventoría y la respuesta del consultor responsable de los estudios y diseños, para tomar las decisiones administrativas y contractuales correspondientes respecto a la ejecución del contrato de obra pública No. FDLU-251-2015.

Teniendo en cuenta que la Veeduría Distrital al revisar el expediente contractual en el SECOP, encontró que el último documento publicado corresponde a la ampliación de la suspensión 2 prevista hasta el 31 de enero de 2017, se requirió al FDLU quien aportó dentro de los soportes contractuales el acta de reunión celebrada el 21 de febrero de 2017 con el contratista de obra y el interventor, en la que dan a conocer el inicio de las actuaciones administrativas para determinar la procedencia de la terminación anticipada del contrato con fundamento en el Artículo 45 de la Ley 80 de 1993, concerniente a la nulidad absoluta del contrato.

Adicional a lo expuesto, en el acta de reunión mencionada, también se consignó que se hacía entrega del acta de suspensión No. 3, mediante la cual se suspendía indefinidamente el contrato hasta resolver el procedimiento administrativo que adelantaría el FDLU; sin embargo, no hay evidencia real de ésta última suspensión, toda vez que en el expediente contractual remitido no reposa el documento contentivo de dicha suspensión indefinida a la que se hizo referencia.

Respecto a lo anterior, se señala que en los documentos soportes remitidos por el FDLU, no se observa soporte alguno del procedimiento administrativo mencionado, pese a que la información se requirió desde el 10 de octubre de 2017 en el expediente no hay evidencia de las actuaciones administrativas adelantadas, acto o diligencia desarrollada por el FDLU, para definir la situación irregular presentada en el contrato de obra en comento.

En el mismo sentido, llama la atención a que en el acta de reunión del 21 de febrero de 2017, el FDLU anunció la posible terminación anticipada del contrato argumentando la nulidad absoluta

del mismo, sin que se hubiese desarrollado o dado a conocer los criterios jurídicos y facticos que mediaron para predicarla.

## 2. Recomendaciones

En cumplimiento de la misión de fortalecer la transparencia y prevenir la corrupción en la gestión pública distrital, la Veeduría Distrital, hace las siguientes recomendaciones:

- Cumplir plenamente con el principio de planeación, mediante la elaboración de análisis del sector coherentes y actualizados que garanticen el éxito del proceso de selección a cargo del Fondo de Desarrollo Local, evitando el riesgo antijurídico.
- Tener en cuenta en la estructuración de los procesos de selección, que cuando estos se soporten en documentos provenientes de procesos contractuales gestionados con anterioridad, la Entidad en cumplimiento de los principios de planeación y responsabilidad, debe velar porque los insumos empleados obedezcan a la realidad en circunstancias de modo, tiempo y lugar de la necesidad objeto de satisfacción.
- En consonancia con lo anterior, debe tenerse en cuenta que la estimación del presupuesto oficial de un proceso de selección, en especial cuando se trata de ejecución de obras públicas, debe considerar todas las posibles variables para la vigencia en que se pretende ejecutar, no es suficiente actualizar valores de mercado, sino tener certeza de las condiciones técnicas de los segmentos viales a intervenir.
- En el evento que se presenten situaciones anómalas que impidan la ejecución contractual, la entidad contratante debe adelantar de manera acuciosa y diligente, los procedimientos administrativos y complementarios, que conlleven a definir la situación jurídica del contrato y la correspondiente determinación de responsabilidades a las que haya lugar.
- Los documentos que soportan la ejecución y/o antecedentes dentro del expediente contractual, deben estar debidamente motivados y soportados, máxime cuando estos contienen decisiones de la administración local sobre aspectos técnicos, jurídicos o presupuestales sobre la ejecución de un contrato.
- Todos los actos que surjan con relación o como consecuencia propia de la ejecución de un contrato, deben desarrollarse dentro de la oportunidad legal pertinente e integrar el expediente contractual manteniendo éste actualizado. En el caso *sub examine* la última actuación remitida por el FDLU data del mes de febrero de 2017, hecho que impidió determinar para la fecha en que se requirió la información, octubre de 2017, el estado actual y el avance real de los procedimientos administrativos adelantados por el Fondo de Desarrollo Local, para solucionar la situación presentada frente la no ejecución del contrato objeto de revisión.
- En cumplimiento del principio de transparencia, deben publicarse los documentos contractuales dentro de los términos y condiciones previstas en el artículo 2.2.1.1.1.7.1.

del Decreto 1082 de 2015, es decir, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición y se dé cumplimiento a la Ley 1712 de 2015.

Remitir copia del presente informe al Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. y a la Secretaría Jurídica Distrital, para su conocimiento.

Remitir copia del presente informe al Alcalde Local de Usme, para su conocimiento y fines pertinentes.

En atención a la posible afectación de la función pública, se remitirá copia del presente informe a la Personería de Bogotá, D.C., para que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 734 de 2002, determine, si hay lugar al ejercicio de la acción disciplinaria.

En atención a la posible afectación del Erario, se remitirá copia del presente informe a la Contraloría de Bogotá, D.C., para que de conformidad con la Ley 610 de 2000, determine si hay lugar al ejercicio de la acción fiscal.

La Veeduría Distrital hará seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe.

## Referencias

Concejo de Santafé de Bogotá D.C. (2 de diciembre de 1993). Por el cual se determina la estructura orgánica de la Veeduría Distrital, se definen sus funciones generales por dependencia; se establece su planta de personal se adopta el sistema especial de nomenclatura y clasificación de cargos; se fija la escala de remuneración para los distintos empleos y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo 24 de 1993]. Publicado en los anales del Consejo/ Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2053>.

Congreso de la República de Colombia. (28 de Octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41094 / Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=304>.

Congreso de la República de Colombia. (16 de julio de 2007). por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007]. Diario Oficial 46691/ Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25678>.

Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2011). Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. [Ley 1474 de 2011] . DO 48128/ obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>.