



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Bogotá, D.C. 02 AGO 2024

El Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, facultado de conformidad con lo establecido en la Resolución Reglamentaria N° 005 de 2020 de la Contraloría de Bogotá D.C., y en virtud de lo previsto en las Leyes 610 de 2000 y 1474 de 2011, procede a revisar en grado de consulta el Auto No. 209 del 28 de junio de 2013, proferido en la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal en el Proceso No. 170100-0013/20, adelantado por el manejo de recursos del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

I. VINCULADOS

1. MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA, identificada con C.C. No. 40.399.537.
2. WILLIAM FERNANDO CAMARGO TRIANA, identificado con C.C. No. 7.224.599.
3. JOSÉ FÉLIX GÓMEZ PANTOJA, identificado con C.C. No. 79.531.273.
4. YANETH ROCÍO MANTILLA BARÓN, identificada con C.C. No. 63.440.960.
5. ÁLVARO ERNESTO NARVÁEZ FUENTE, identificado con C.C. No. 79.667.352.
6. GIOVANNY ENRICO GONZÁLEZ PINZÓN, identificado con C.C. No. 19.294.507.
7. CAROLINA JACKELINE BARBANTI MANSILLA, identificada con C.C. No. 60.320.486.
8. JOANNY CAMELO YEPEZ, identificado con C.C. No. 52.047.671.
9. FRANCISCO JOSÉ GALLEGU MENDOZA, identificado con C.C. No. 19.587.766.
10. CARMENCY ARLETH GARCÍA MARTINEZ, identificada con C.C. No. 30.765.137.
11. MELIZA MARULANDA, identificada con C.C. No. 35.419.463.
12. CESAR AUGUSTO REYES RIAÑO, identificado con C.C. No. 79.514.990.
13. HUGO ALEJANDRO MORALES MONTAÑA, identificado con C.C. No. 79.799.832.
14. LINO GUILLERMO BAENA CALLE, identificado con C.C. No. 19.134.379.
15. FRANCISCO JAVIER CIFUENTES RAMÍREZ, identificado con C.C. No. 79.597.150.

02 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

16. LIBARDO ALFONSO CELIS YARURO, identificado con C.C. No. 71.653.400.
17. SANDRA LILIANA ÁNGEL ALMARIO, identificada con C.C. No. 55.150.848.
18. RAFAEL EDUARDO ABUCHAIBE LÓPEZ, identificado con C.C. No. 80.411.830.
19. YENY MARITZA LANDAETA ESPINOSA, identificada con C.C. No. 52.622.879.
20. EDGAR FRANCISCO URIBE RAMOS, identificado con C.C. No. 79.723.850.

II. ANTECEDENTES

A partir de la Indagación Preliminar y la apertura del proceso de responsabilidad No. 170100-0013-20, se señala como antecedente lo siguiente:

La Dirección de Reacción Inmediata (DRI) de este Ente de Control realizó una Visita de Control Fiscal al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Durante esta visita, se llevó a cabo la Indagación Preliminar No. 18000-09-19, documentada en el memorando consecutivo Nos. 3-2019-38059 del 17 de diciembre de 2019, oportunidad en la que se determinaron los siguientes hechos como causantes del presunto detrimento patrimonial:

El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) inició el proceso licitatorio No. IDU-LP-SGI-014-2011 cuyo objetivo era la "CONSTRUCCIÓN DE LA INTERSECCIÓN A DESNIVEL DE LA AVENIDA LAUREANO GÓMEZ (AK 9) POR CALLE 94 Y SU CONEXIÓN CON LA AVENIDA SANTA BÁRBARA (AK 19) EN BOGOTÁ D.C., CORRESPONDIENTE AL CÓDIGO DE OBRA 104 DEL ACUERDO 180 DE 2005 DE VALORIZACIÓN". Como resultado de este proceso, se suscribió el contrato IDU 05 de 2012 con el CONSORCIO AIA - CONCA Y 2012, por un valor de \$85.266.616.484 y un plazo de ejecución de veinte (20) meses, de los cuales los primeros tres (3) meses eran para actualizar, complementar y ajustar los diseños existentes, y los diecisiete (17) meses restantes para la etapa de construcción, comenzando a partir de la fecha de inicio firmada el 19 de abril de 2012.

Los cont
suspend
prelimina
las apro
por parte
Consortio
construc

Durante
tránsito,
troncales
oriental c
las obra
generanc
inicialme
que solo

Después
vez a la
sería de
por el ID
insuficien
construcc

3.1. Deli
alcances

La comp
de archiv
Proceso
Proceso
Política d



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

02 AGO 2024

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Los contratos de obra IDU 05 de 2012 y de interventoría IDU 073 de 2009 fueron suspendidos desde el 9 de agosto de 2012 (fecha en que finalizó la etapa de preliminares) hasta el 21 de enero de 2013, debido a que no se contaba con todas las aprobaciones de los diseños. Adicional a lo anterior, se requería la aprobación por parte del IDU de los diseños del tablestacado metálico presentados por el Consorcio AIA CONCA Y 2012. Superados estos inconvenientes, la etapa de construcción se reanudó el 23 de enero de 2013.

Durante la ejecución del contrato y para minimizar el impacto ambiental y en el tránsito, se propuso el sistema "Pipe Jacking" para la reposición de las redes troncales de alcantarillados pluviales y sanitarios a través de túneles en el costado oriental del proyecto, con el fin de liberar el área necesaria para la construcción de las obras civiles del deprimido. Este procedimiento fue aprobado por el IDU, generándose mayores cantidades de obra respecto a las consideradas inicialmente, tanto para los diámetros de 0,90 metros como de 1,70 metros, ya que solo se había planificado realizar 270 ml.

Después de revisar todos los diseños, la interventoría informó al IDU y este a su vez a la Personería de Bogotá, en diciembre de 2013, que el costo del contrato sería de \$166.793.904.792, lo cual sugiere que el contrato fue mal presupuestado por el IDU desde los estudios previos. El tiempo y el presupuesto fueron insuficientes debido al gran impacto y la cantidad de obras previas a la construcción del deprimido, como los desvíos de redes de servicios públicos.

III. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

3.1. Delimitación de la competencia del superior en grado de consulta y alcances de la decisión.-

La competencia para decidir el Grado de Consulta en relación con la decisión de archivo, impartida en el Auto No. 209 del 28 de junio de 2013 dentro del Proceso de Responsabilidad Fiscal 170100-0013-20 por la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal, emana del artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000, la Ley 1474 de 2011 en concordancia

02 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

con la Ley 1437 de 2011, el Decreto 267 de 2000 y la Resolución Orgánica N° 5500 del 4 de julio de 2003.

A su turno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 610 de 2000, el grado de consulta tiene por objeto la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales y procede cuando: i) **se ordena el archivo de las diligencias**, ii) se profiere fallo sin responsabilidad fiscal; y iii) se profiere fallo con responsabilidad fiscal pero alguno de los implicados o vinculados estuvo representado por apoderado de oficio, siendo la decisión de archivo la que da lugar a la revisión en grado de consulta en el presente proceso.

En esa medida, se tendrá en cuenta que el grado de consulta permite examinar integralmente y sin limitación alguna el asunto, toda vez que como se mencionó, su finalidad es la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales.

Así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia T-005 de enero 11 de 2013, en la cual se pronunció sobre el alcance de esta figura procesal prevista en la Ley 610 de 2000:

"4.5.8. Al proceder la consulta, en su trámite la Contralora General de la República tiene amplia competencia para tomar las decisiones que estime conveniente. Sobre la consulta es relevante traer a cuento lo dicho por la Corte en la Sentencia C-968 de 2003, reiterada en la Sentencia C-670 de 2004, en el cual se la califica como un control automático, oficioso y sin límites, al punto de que no se le aplica el principio de la no reforma en perjuicio. También son relevantes las Sentencia C-055 de 1993 y C-583 de 1997, como pasa a verse.

"4.5.9. En la Sentencia C-055 de 1993, al distinguir entre el recurso de apelación y la consulta, dice la Corte:

"A diferencia de la apelación, no es un recurso. Por eso no hay apelante y, por ende, la competencia del juez de segundo grado no depende de si una sola o ambas partes aspiran a la modificación de la sentencia proferida en primera instancia, de tal manera que goza de atribuciones suficientes para reformar y aún revocar el proveído sometido a su conocimiento. Pero, desde luego, habrá de tenerse en cuenta el motivo de la consulta, es decir, el interés que con ella se busca tutelar, a fin de establecer, dentro de las características propias que ofrece en las distintas jurisdicciones, hasta dónde

podría
cuestión

*4.5.10.
la Corte

*Siendo
determinar
por aspe
contenido
modifica
norma c

En este
No. 209
Fiscal N
el proc
constitu
de cons
entre ot

Así las
archivo

Cuando e
Cuando e
Cuando e
Cuando s
Cuando o
Cuando s
prescripci

Bajo est
si la dec
cual deb
lo cual in
centrales
para pos
archivo d



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

podría llegar el juzgador en el momento de introducir cambios a la providencia en cuestión.

"4.5.10. En la Sentencia C-583 de 1997, al analizar la consulta en materia penal, precisa la Corte:

"Siendo así, cuando el superior conoce en grado de consulta de una decisión determinada, está facultado para examinar en forma íntegra el fallo del inferior, tanto por aspectos de hecho como de derecho y, al no estar sujeto a observar la prohibición contenida en el artículo 31 de la Carta, bien puede el juez de segunda instancia modificar la decisión consultada a favor o en contra del procesado, sin violar por ello norma constitucional alguna."

En este orden de ideas, corresponde al Despacho analizar si el Auto de Archivo No. 209 del 28 de junio de 2024, proferido en el Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20 materia de revisión y las actuaciones que conforman el proceso que lo originaron, se encuentran dentro de los postulados constitucionales y legales, atendiendo la finalidad por la que se instituyó el grado de consulta en la Ley 610 de 2000, que procede cuando se ordena el archivo, entre otros.

Así las cosas, el artículo 47 de la Ley 610 de 2000, señala las causales para el archivo de las actuaciones, en los siguientes términos:

- Cuando el hecho no existió.
- Cuando el hecho no es constitutivo de detrimento patrimonial.
- Cuando el hecho no comporta el ejercicio de gestión fiscal.
- Cuando se acredite el resarcimiento pleno del perjuicio.
- Cuando opere alguna causal excluyente de responsabilidad.
- Cuando se demuestre que la acción no podía iniciarse o proseguirse por caducidad o prescripción."

Bajo este entendido, pasa el Despacho a estudiar el asunto a fin de determinar si la decisión del a quo, se ajusta o no a la normatividad vigente, razón por la cual debe mantenerse o, si por el contrario, debe modificarse o revocarse, para lo cual iniciará por anotar unas consideraciones previas acerca de los aspectos centrales de determinación del daño a tener en cuenta en el caso particular, para posteriormente revisar los argumentos que sustentaron la decisión de archivo de la actuación fiscal con el material probatorio disponible.

02 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

3.2. Revisión normativa.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 610 de 2000, el daño patrimonial al Estado es:

"(...) la lesión al 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 servicios públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento del patrimonio público."

Desde este marco general, se pasa a continuación a establecer lo que en criterio de este Despacho debe ser determinante para la revisión del caso, de cara a los supuestos fijados como objeto del proceso de responsabilidad fiscal, en el auto de apertura:

3.3. Análisis de los antecedentes.- Auto de Apertura.

Teniendo en cuenta el auto de apertura del Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20 proferido el 13 de febrero de 2020, este Despacho encuentra que el cuestionamiento fiscal se sustentó básicamente, en los siguientes hechos:

La Dirección de Reacción Inmediata (DRI) de esta Entidad de Control realizó una Visita de Control Fiscal al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), donde se adelantó la Indagación Preliminar No. 18000-0009-19 documentada en el memorando consecutivo Nos. 3-2019-38059 del 17 de diciembre de 2019, a través del cual se examinan preocupaciones fiscales relativas al proceso licitatorio No. IDU-LP-SGI-014-2011.

El proceso licitatorio No. IDU-LP-SGI-014-2011 tenía como fin la "CONSTRUCCIÓN DE LA INTERSECCIÓN A DESNIVEL DE LA AVENIDA LAUREANO GOMEZ (AK 9) POR CALLE 94 Y SU CONEXIÓN CON LA AVENIDA SANTA BÁRBARA (AK 19) EN BOGOTÁ D.C.", bajo el código de obra 104 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización.

Resulta
CONSI
de ejec
utilizar
constru

Los co
susper
falta de
diseño
resolue

Durant
tráfico,
alcanta
permiti

Este m
inicialm
metros
diciem
sugirie
consid
constru

El auto
analiza
Reacc

Los cu

3.3.1.

El des
media

02 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Resultado de dicho proceso fue la firma del contrato IDU 05 de 2012 con el CONSORCIO AIA — CONCA Y 2012, por un valor de \$85.266.616.484 y un plazo de ejecución de veinte (20) meses. Este plazo contemplaba tres (3) meses para utilizar los diseños previos, y diecisiete (17) meses adicionales para la construcción, comenzando el 19 de abril de 2012.

Los contratos de obra IDU 05 de 2012 y de interventoría IDU 073 de 2009 se suspendieron del 9 de agosto de 2012 hasta el 21 de enero de 2013, debido a la falta de aprobaciones completas de los diseños y la necesidad de aprobación de diseños adicionales como el del tablestacado metálico por parte del IDU. Tras resolver estas dificultades, se reanudó la construcción el 23 de enero de 2013.

Durante la ejecución del contrato, para reducir el impacto ambiental y sobre el tráfico, se implementó el sistema "Pipe Jacking" para la reposición de los alcantarillados pluviales y sanitarios a desviar en el lado oriental del proyecto, permitiendo así liberar el espacio necesario para la construcción del deprimido.

Este método fue aprobado por el IDU, lo que resultó en un aumento de las obras inicialmente previstas. A pesar de que originalmente solo se planificaron 270 metros lineales, la interventoría informó al IDU y a la personería de Bogotá en diciembre de 2013 que el costo del contrato ascendería a \$166.793.904.792, sugiriendo una subestimación inicial en el presupuesto del IDU dado el considerable impacto y las numerosas obras previas necesarias para la construcción del deprimido.

El auto de apertura detalla las características especiales del Contrato 05 de 2012, analiza la información, y presenta las conclusiones elaboradas por la Dirección de Reacción Inmediata en la Indagación Preliminar 18000-0009-19.

Los cuestionamientos del auto de apertura, fueron los siguientes:

3.3.1. Cambio del Método Constructivo:

El desvío de la red matriz de acueducto "TIBITOC" contemplaba realizarse mediante la opción constructiva Tunnel-Linner; no obstante, se realiza cambio al

02 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

sistema Tunnel-Ramming, justificando el mayor valor de este último en un menor tiempo de ejecución.

Sin embargo, el tiempo de ejecución no se redujo y por inconvenientes técnicos se debió implementar nuevamente el sistema Tunnel-Linner, motivo por el cual se establece un presunto sobrecosto, toda vez que el cambio de especificación no generó ningún beneficio al contrato y por el contrario, resultó ser más oneroso generando un supuesto mayor valor por \$633.375.414.

3.3.2. Suministro, transporte e hincado de tablestaca.

Se suscriben dos contratos: uno para el suministro y transporte de Tablestaca Metálica y otro para el hincado de la misma, generando dos (2) unidades de pago para la misma actividad. Se cuestiona que, por principio de economía, se debió realizar un precio unitario para la actividad de "suministro e instalación de tablestacado metálico", para cada una de sus especificaciones constructivas, generando un único ítem de pago que sería el metro lineal de tablestaca metálica instalada, lo que podría traducirse en una menor erogación a cargo de la administración.

Dentro del contrato se crean los ítems no previstos de "suministro y transporte de tablestacado metálico", "hincado de tablestacado metálico" se señala en el auto de apertura que "El valor se calculó con el promedio de costo del suministro de la formaleta, ya que se desconoce la cantidad exacta de cada referencia instalada."

Luego del análisis de cantidades de metros lineales de tablestaca, se señaló que -como quiera que se adquirió una mayor cantidad de tablestaca a la necesaria por instalar-, la tablestaca restante debía ser entregada al IDU, quien debió dar custodia a la misma implicando costos de bodegaje, vigilancia, transporte, entre otros, los cuales no hacen parte del proyecto.

3.3.3
valor
del l

Se p
medi
acta.
y no

Tam
prec

3.3.4

Se cu
cual s

Lueg
pesar
que r
mism
incluy
AIU, l
costos
las re
desar
se del
estima

En co
por \$3
y un v



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

07 JUL 2021

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

3.3.3 Sobrecosto cambios en el valor del acta de fijación de precios vs. el valor utilizado en actas, y por exceder los valores de los listados de precios del IDU.

Se pudieron advertir diferencias en el valor de ítems que fueron aprobados mediante actas de fijación de precios no previstos contra el valor utilizado en el acta. Se aclara que se revisaron los cuadros de reversión de precios no previstos y no se pudieron justificar los valores utilizados.

También se advirtieron ítems con valores superiores a los valores de las listas de precios todo lo cual sumó un presunto sobrecosto de \$1.053.235. 921.

3.3.4 Pagos no soportados y de AIU a consultorías.

Se cuestionó la realización de pagos de AIU a subcontratos de consultorías, lo cual se estimó como un mayor valor en cada uno de estos subcontratos.

Luego de desglosar los valores cuyo sobrecosto se cuestiona, se concluye que, a pesar que el contrato es de obra civil, se realizaron pagos de AIU a actividades que no correspondían a esta misma clasificación, a pesar de estar dentro del mismo; por ese motivo, los suministros, las consultorías, los subcontratos que incluyen la mano de obra o es aportada por un tercero no son objeto del cobro del AIU, pues se precisó que lo que se persigue con esta figura es reconocer los costos o gastos de ejecución indirectos de un proyecto (administración), y hacer las reservas necesarias para cubrir los posibles imprevistos que genere el desarrollo del proyecto que busque cubrir los riesgos inherentes a la obra, y que se determinan según la naturaleza de la obra o proyecto a ejecutar, por lo que se estima, no procede en este tipo de contratos.

En consecuencia, se señaló un valor pagado de AIU de estudios y consultorías por \$32.221.920, más el valor pagado de AIU por subcontratos de \$236.612.014, y un valor pagado de AIU de suministros por \$1.087.217.477,00.

02 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

3.3.5. Items que hacen parte de la gestión social, ambiental o PMT.

En el auto de apertura se advierte un listado de actividades que debieron ser incluidas en los planes de gestión social, gestión ambiental o planes de manejo de tránsito, teniendo en cuenta que los mismos fueron ajustados, adicionados y su valor debe incluir la totalidad de las actividades relacionadas.

Por lo anterior, se estimó un total pagado sin justificación de \$259'974.494,00.

3.3.6. Ensayos de calidad y/o actividades de seguimiento de obra.

El auto de apertura indica que las actividades relacionadas, cuyo costo fue de \$417'858.442 obedecen a la capacidad técnica del contratista, toda vez que las mismas son el garante de que las actividades se realizan dando cumplimiento a las especificaciones técnicas y de calidad requeridas, así mismo, la interventoría debe tener la capacidad y debe incluir en su presupuesto estas actividades, por lo tanto no debieron ser objeto de pago por parte de la entidad contratante.

3.3.7. Imprevistos y responsabilidad civil.

Surge por un proceso judicial frente a un daño ocurrido presuntamente en ejecución del contrato, por lo tanto debió pagarse o bien como un imprevisto o con cargo a la póliza de responsabilidad civil contractual, ya que las causas no son imputables a la entidad contratante.

El valor cuestionado por este concepto es de \$21'148.754.

En consecuencia, el presunto detrimento inicialmente considerado se realizó en los siguientes términos:

Actividad ejecutada	Valor pagado	Valor sin AIU	Presunto detrimento
Suministros	\$4.539.530.176	\$3.452.312.699	\$1.087.217.477
Ensayos de calidad	\$417.858.442		\$417.858.442
Contratista (imprevistos-responsabilidad civil)	\$21.148.754		\$21.148.754

Acti
Cam
(2.1)
estuc
gesti
(acta
subco
Sobre
previs
Table
Valor
Valor
(A+B)

3.4. Co

Dado l
este D
1809 c

No ob
maner
revisió

Las co
asi:

El Des
obra y
el pro
Contra



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

07/100/001

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Actividad ejecutada	Valor pagado	Valor sin AIU	Presunto detrimento
Cambio método constructivo (2.1)			
estudios y consultorías (2.4.1)	\$633.375.4 J4	\$633.375.414	\$633.375.414
gestión social, ambiental o pmt (actas de vecindad) (2.5)	\$134.538.288	\$102.316.368	\$32.221.920
subcontratos 2.4.2)	\$259.974.494		\$259.974.494
Sobrecostos en ítems no previstos (2.3)	\$987.941.604	\$75J.329.590	\$236.612.014
			\$1.053.235.921
		Valor Parcial (A)	\$3.741.644.436
	Total instalada (ml)	Total no instalada (ml)	Valor total no instalada
Tablestaca	23.991	9.316	5.175.648.781
Valor parcial (B)		\$3.741.644.436	5.175.648.781
Valor total presunto detrimento (A+B)			8.917.293.217

3.4. Consideraciones del Auto de Archivo No. 209 del 28 de junio de 2024.

Dado lo extenso de las consideraciones del auto de archivo materia de revisión, este Despacho se remite al contenido de las mismas, visible a folios 1774 a 1809 del expediente.

No obstante, con el fin de dar contexto al presente proveído, se retoma de manera general el enfoque que dio lugar a la decisión de archivo materia de revisión en grado de consulta.

Las conclusiones que agrupan el soporte de la decisión de archivo, se resumen así:

El Despacho concluyó en términos generales, que las mayores cantidades de obra y los ítems no previstos durante la ejecución del contrato cumplieron con el procedimiento establecido en la versión 8.0 del Manual de Gestión Contractual vigente en la fecha de la firma del Contrato 005 de 2012.

0.2 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

**AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20**

Se concluye que estos ítems surgieron para cumplir con el objetivo contractual; el cambio del método constructivo no generó sobrecostos y se consideró necesario para garantizar la seguridad de las personas que transitan por la zona de la obra y de los trabajadores, se identificó un vacío en la información proporcionada por la auditoría, ya que no se especificó el presunto detrimento relacionado con el numeral 2.2 de la Indagación Preliminar.

De otra parte, se determinó que los ítems mencionados eran necesarios para finalizar la obra y no fueron incluidos por la voluntad del contratista. No se comprobó la existencia de sobrecostos mencionados en el numeral 2.3, que, al igual que los anteriores ítems, fueron debidamente aprobados por la Interventoría y cumplieron con el procedimiento requerido.

En relación con el pago de AIU, concluyó que los ítems relacionados en ese punto también cumplieron con el procedimiento establecido para su aprobación. El equipo comisionado no consideró que el contrato se pactó bajo el sistema de precios unitarios, lo cual permite que las cantidades de obra varíen y que surjan nuevos ítems sin que esto signifique la aparición de las tipologías contractuales antes mencionadas. Lo mismo ocurrió con los ítems relacionados en los numerales 2.5, 2.6 y 2.7 de la Indagación Preliminar.

En lo que guarda relación con la responsabilidad civil por daños a terceros se resaltó la reunión del 26 de febrero de 2015, en la cual el Ingeniero Luis Guillermo Aycardi, especialista en Estructuras y representante del Conjunto Torre Pijao, el Ingeniero Carlos Salguero, especialista en Estructuras y Asesor del Consorcio AIA-CONCAY, y el Ingeniero Santiago Rivadeneira, Director de Proyecto del Consorcio AIA-CONCAY, determinaron que la falla en la fachada del edificio no se debió a deficiencias en el proceso constructivo del Edificio, sino que el hincado de los elementos del Proyecto fue el factor desencadenante de los daños. Por lo tanto, se decidió que los arreglos serían responsabilidad del Consorcio AIA-CONCAY, señalando que la entidad contratante debía reconocer estos gastos debido al equilibrio económico del contrato estatal, advirtiendo que este ítem también fue aprobado y cumplió con el procedimiento correspondiente.

**CONTRALORÍA**

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

02 AGO 2024

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Concluye que el daño es un elemento constitutivo de responsabilidad fiscal, y debe ser anormal, cierto, probado y cuantificado en su real magnitud. La Corte Constitucional en la sentencia C-840 de 2001 establece que el daño debe ser cierto, especial, anormal y cuantificable.

En este caso, tras revisar la ejecución del Contrato 005 de 2012 y compararlo con lo manifestado en la Indagación Preliminar y el proceso de responsabilidad fiscal, la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal no encontró demostrado ninguno de los hechos generadores de daño alegados por el equipo auditor, no encontrando sustento probatorio sólido para sostener el hallazgo administrativo con incidencia fiscal por \$8.917.293.217.

3.5. Análisis del Despacho en grado de consulta.

Con soporte en la estructuración del hallazgo fiscal que dio lugar al auto de apertura del proceso de responsabilidad fiscal, pasa este Despacho a analizar cada uno de los cuestionamientos, en orden a establecer la consistencia de la decisión de archivo materia de revisión.

Para lo anterior, se procede a revisar cada uno de los ítems que se cuestionaron en el auto de apertura, en el mismo orden planteado en el resumen efectuado en este proveído, haciendo énfasis en las conclusiones del informe técnico, que dan cuenta de la revisión especializada en materia de ingeniería civil, de cara a la revisión documental pertinente, que en cada ítem se retoma:

3.5.1. Cambio del método constructivo:

El numeral 3.3.1. del presente proveído expone el primer cuestionamiento del auto de apertura.

Se cuestionó que inicialmente el desvío de la red matriz de acueducto "TIBITOC" estaba planeado para ejecutarse mediante el método constructivo Tunnel-Linner. Sin embargo, se decidió cambiar al sistema Tunnel-Ramming, justificando este cambio en la supuesta reducción del tiempo de ejecución que talo cambio proporcionaría.

02 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

A pesar de esta decisión, el tiempo de ejecución no se redujo y, debido a inconvenientes técnicos, volvió a implementar el método Tunnel-Linner, lo cual, en términos de la decisión de apertura, provocó un sobre costo ya que el cambio de especificación no aportó ningún beneficio al contrato generando un supuesto mayor valor de \$633.375.414.

Sobre el cambio de método constructivo en el proyecto del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) bajo análisis, el informe técnico proporciona una explicación que para este Despacho resulta consistente para refutar el cuestionamiento fiscal expuesto inicialmente en el auto de apertura, como se pasa a analizar:

El informe técnico expone que, en efecto, durante el desarrollo del proyecto se implementaron los dos métodos constructivos: Tunnel Linner y Tunnel Ramming, pero los cambios se suscitaron por razón de las condiciones técnicas y ambientales encontradas y estas dos alternativas fueron consideradas en el contrato IDU-005 de 2012 como opciones viables basadas en análisis de seguridad, estabilidad y entorno.

Se explica que, no haber implementado el método Tunnel Ramming hubiera implicado riesgos significativos para los transeúntes y ocupantes de vehículos en la Avenida 9 entre calle 95 y calle 93 Bis pues el método Tunnel Linner, siendo más artesanal, no garantizaba la estabilidad del suelo en áreas con arcillas blandas y lentes de arena, según los estudios geotécnicos que sustentaron la decisión.

En conclusión, ambos métodos, Tunnel Linner y Tunnel Ramming, se utilizaron según las condiciones de cada tramo. El contrato IDU-05-2012 incluía el método Ramming debido a su menor riesgo y las condiciones técnicas específicas del tramo. La definición del sistema constructivo para cada tramo fue consecuente con las condiciones del terreno y priorizó la estabilidad de la infraestructura de la vía férrea y la seguridad de los usuarios del sector.

Por lo demás, el informe técnico encuentra que el sistema Ramming se evaluó y justificó en documentos técnicos, como el oficio CAC/INT-2579-2014 por virtud del cual el IDU concluyó que con esta decisión se ofrecían mejores condiciones de estabilidad en ciertos tramos, especialmente en cruces bajo la línea férrea, que



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

fueron además exigencias de la ANI y Dracol, alternativa que resultó avalada por los diferentes extremos de la relación contractual:

De un lado, el contratista en comunicación CAC-INT-2781-2014 del 12 de diciembre de 2014, resaltó las ventajas del método Ramming en términos de rendimiento y reducción de tiempos, sin generar inestabilidad en cruces de la línea férrea y vías de desvío, minimizando el riesgo para el personal de obra y la movilidad de la ciudad, evitando sobre costos futuros y potencialmente superiores a la diferencia de costos entre ambos procesos constructivos.

Por otro lado, la interventoría, en comunicación 2J-01-5703-2009 del 4 de diciembre de 2014 apoyó el uso del método Ramming en ciertos tramos, considerando los factores de seguridad y estabilidad del suelo.

Concluye el informe que ambos métodos eran técnicamente factibles, pero el método Ramming se consideró más adecuado en el tramo norte por la presencia de lentes de arena y la escasa profundidad de la tubería. Por otra parte, el sobre costo alegado, no fue sustentado adecuadamente por el equipo auditor, quien solo hizo un cálculo por metros lineales, sin considerar las razones técnicas que justificaban el uso de ambos métodos.

Frente a lo anterior, este Despacho considera que el análisis técnico demuestra que la implementación de ambos métodos fue técnicamente justificada y necesaria para asegurar la seguridad y estabilidad del proyecto, beneficiando tanto al personal de obra como a los usuarios del sector.

Por el análisis del informe técnico se estima que la decisión de cambiar al sistema Tunnel-Ramming no fue arbitraria ni carente de fundamentos técnicos ya que se basó en evaluaciones de la estabilidad y seguridad, considerando las características geotécnicas del suelo, cambio que fue aprobado y documentado apropiadamente en el contexto del contrato, lo cual sugiere que la gestión del proyecto fue proactiva y se adaptó a las circunstancias particulares del suelo.

En segundo lugar, se observa que, si bien el cambio inicial al sistema Tunnel-Ramming pudo eventualmente derivar en un costo adicional, el informe técnico subraya que las decisiones se tomaron con la intención de mantener la integridad

02 AGO 2023



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

del proyecto por lo cual las acciones tomadas por los funcionarios a cargo en el IDU y el contratista estuvieron dentro de un marco de gestión de riesgos razonables y documentados, con un esfuerzo visible por adaptarse a desafíos técnicos complejos sin comprometer la calidad y seguridad del proyecto.

En consecuencia, para este Despacho el informe técnico ofrece una base sólida para desestimar el cuestionamiento sobre el manejo y la justificación del cambio de método constructivo, mostrando que los cambios se fundamentaron en una evaluación cuidadosa y en un contexto de adaptabilidad que permite la ejecución del contrato.

3.5.2. Suministro, transporte e hincado de tablestaca.

En la sección 3.3.2 del presente documento, se reseñó el cuestionamiento referido al "Suministro, transporte e hincado de tablestaca"; al efecto, en el auto de apertura se cuestionaron dos contratos relacionados con las tablestacas metálicas: uno para el suministro y transporte, y otro para el hincado, cada uno con su propia unidad de pago.

En dicha oportunidad se criticó esta división por no seguir el principio de economía, sugiriendo que se debería haber establecido un único precio unitario para el "suministro e instalación de tablestacado metálico", lo cual habría reducido los costos para la administración al consolidar las actividades en un solo ítem de pago por metro lineal instalado. Aunado a lo anterior, se menciona que la cantidad de tablestaca adquirida superó la necesaria, resultando en un excedente que debió ser almacenado, lo que incurrió en gastos adicionales no previstos en el proyecto como bodegaje, vigilancia y transporte.

Sobre este ítem, el análisis del informe técnico aborda los reproches sobre la gestión contractual del suministro, transporte e hincado de tablestaca metálica.

Al efecto, el informe destaca que la decisión de dividir el proceso en dos contratos, uno para el suministro y transporte y otro para el hincado, aunque cuestionada desde el punto de vista económico, fue fundamentada en consideraciones técnicas y administrativas específicas que buscaron optimizar tanto la ejecución como la supervisión de cada etapa del proceso.

Se aclaró
hincado :
riesgo n
adquisici
depende
transport
de la tab
y habilid
en el siti

Separar
Urbano
recursos
proveed
ayuda a
respues
contrato
sin afec

En cuar
del exce
tenia ce
que pa
FORMA
indicanc
formale
por lo c

El análi
aborda
gestión
el Instit

El infor
estuvie



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

02 AGO 2024

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Se aclara en el informe que el suministro y transporte de tablestaca metálica y su hincado son dos procesos distintos con requerimientos operativos y de gestión de riesgo muy diferentes: El suministro y transporte implican la logística de adquisición y movilización de los materiales al sitio de obra, actividades que dependen de factores como la disponibilidad del proveedor, las condiciones del transporte y la seguridad del material durante el traslado. Por otro lado, el hincado de la tablestaca es una operación técnica que requiere maquinaria especializada y habilidades específicas para una ejecución adecuada, gestionada directamente en el sitio de construcción.

Separar estos procesos en contratos distintos permitió al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) ejercer un control más riguroso sobre cada etapa, optimizando recursos al permitir una selección más competitiva y especializada de proveedores y contratistas para cada tarea específica. Además, esta segregación ayuda a mitigar los riesgos asociados con cada actividad, facilitando una mejor respuesta en caso de incumplimientos o problemas técnicos, dado que cada contrato puede ser ajustado, penalizado o incentivado de manera independiente sin afectar el flujo de trabajo del otro proceso.

En cuanto al cuestionamiento sobre la creación de ítems no previstos y la gestión del excedente de material, el informe señala que desde un análisis inicial no se tenía certeza del valor exacto del detrimento, pues en uno de los ítems se señaló que para ese caso "NO EXISTE PRECIO PARA EL HINCADO DE ESTA FORMALETA" y al final del cuadro de cuantificación se dejó una nota aclaratoria indicando que "El valor se calculó con el promedio del costo de suministro de la formaleta, ya que se desconoce la cantidad exacta de cada referencia instalada" por lo cual el valor del daño materia de cuestionamiento, no está probado.

El análisis detallado de las conclusiones y cifras presentadas en el informe técnico aborda varios aspectos fundamentales del proceso evaluado, destacando la gestión y resultados de las prácticas contractuales en el proyecto supervisado por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

El informe concluye que las acciones tomadas durante la ejecución del contrato estuvieron en conformidad con la normativa vigente de la época, respaldadas por

Z. MOO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

documentos adecuados como análisis de precios unitarios y registros detallados que justifican los precios fijados para ítems no previstos inicialmente. Se destaca que, aunque se realizaron pagos por actividades adicionales y existieron cambios en las condiciones contractuales, como la modificación del método constructivo y la gestión del suministro y hincado de tablestaca, estas fueron decisiones justificadas técnicamente para asegurar la seguridad y la integridad del proyecto.

Respecto a los costos y cifras, el informe indica que los montos gastados en la obra se ajustaron a los necesarios y que no hubo un sobre costo injustificado. Las decisiones tomadas, incluso aquellas que involucraron un gasto mayor al previsto, como la modificación en las técnicas de construcción y en la gestión del material de tablestaca, respondieron a necesidades reales y urgencias del proyecto que requerían adaptabilidad y precaución.

Finalmente, el informe técnico desestima cualquier alegación de manejo indebido de fondos o de prácticas fiscales irresponsables. En su lugar, se afirma que todas las medidas tomadas estaban alineadas con los objetivos de cumplimiento de las metas del proyecto y con la gestión adecuada de los recursos disponibles, lo cual refleja una gestión prudente y responsable por parte del IDU y los contratistas involucrados.

3.5.3. Sobre costo cambios en el valor del acta de fijación de precios versus el valor utilizado en actas, y por exceder los valores de los listados de precios del IDU.

De acuerdo con este cuestionamiento, se observaron discrepancias en los costos de algunos ítems que habían sido establecidos en actas de fijación de precios, en comparación con los costos realmente aplicados en las actas. Se señala que, tras revisar los análisis de ajuste de los precios no previstos, no fue posible justificar los valores empleados.

Aunado a lo anterior, se detectó que algunos ítems excedieron los precios máximos establecidos en las listas de precios del IDU, lo que resultó en un sobre costo estimado de \$1.053.235.921.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

El informe expone el resultado del análisis de toda la documentación y demás pruebas allegadas al expediente, señalando que, según lo establecido en la versión 1.0 del Manual de Gestión Integral de Proyectos de Infraestructura Vial y Espacio Público del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, vigente a la fecha de suscripción del contrato IDU 05 de 2012, es posible el pago de ítems no previstos, caso en el cual, la Interventoría debía justificar por escrito al IDU la necesidad de la utilización del ítem dentro del proyecto, realizando una breve descripción de las consideraciones y causas que apoyaran la decisión, y teniendo en cuenta los siguientes parámetros puntuales:

- El ítem no previsto no debe coincidir con ninguno de los ítems inicialmente contratados de tal manera que no debe tener ninguna equivalencia técnica con los ítems contractuales iniciales.
- La descripción del ítem no previsto debe contener la especificación general, principal o norma técnica que lo regule.
- Utilizar como referencia los insumos de los ítems contractuales para la elaboración de los ítems no previstos.
- Para la elaboración de los ítems no previstos, se deben utilizar los precios actuales del mercado en la fecha de su presentación y visado por el IDU, para cada uno de los componentes.
- Los ítems no previstos se deben presentar para aprobación por parte del área del IDU encargada del tema, antes de la ejecución de la(s) actividad(es).
- Los ítems se cancelan con el precio provisional inicial pactado con la Interventoría. Una vez se fijan los precios definitivos entre el IDU y la Interventoría, se efectuarán los correspondientes ajustes en el Acta de Recibo Parcial Inmediatamente posterior.

Conforme a estos parámetros, el informe concluye que, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Gestión Integral de Proyectos de Infraestructura Vial y Espacio Público del Instituto de Desarrollo Urbano — IDU, la revisión y aprobación de los ítems no previstos del contrato IDU 05 de 2012 era responsabilidad de la Interventoría y la Dirección Técnica Estratégica del Instituto podía objetar los precios no previstos que considerara inconvenientes para la entidad.

2 AGO 2024



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.
"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Así, el informe resalta que de acuerdo con lo afirmado por la referida Dirección Técnica Estratégica del IDU mediante memorando DTE 20192150382333 del 1º de noviembre de 2019, i) los precios publicados por la entidad son precios de referencia, ii) son tope y de uso obligatorio para la estructuración de los proyectos IDU, iii) Los precios unitarios de los contratos adjudicados corresponden a los presentados por el proponente y no pueden superar el tope del precio de referencia IDU, y iv) los precios no previstos, esto es, aquellos que no están en el contrato y se incluyen a lo largo del desarrollo del proyecto, deben ser presentados por el contratista y pasar un proceso de no objeción por parte del IDU.

De los anteriores parámetros se concluye que para la determinación de los precios no previstos, no se dispone una definición obligatoria basada en los precios de referencia de la entidad, por lo que no es dable afirmar que en la aplicación de los precios no previstos se excedió el valor de los precios de referencia.

En consideración a lo expuesto, y de acuerdo con el análisis de los documentos obrantes en el expediente, el informe concluye que la supervisión y aprobación de los precios no previstos en el contrato IDU 05 de 2012 eran responsabilidades asignadas a la Interventoría y a la Dirección Técnica Estratégica del IDU, dependencia que tenía la capacidad de objetar precios que considerara inapropiados, garantizando así el manejo adecuado y ético de los recursos en proyectos de infraestructura pública.

Así, el informe concluye que pese a que inicialmente hubo percepción de un sobre costo basado en las diferencias de precios y el aparente incumplimiento de las listas de precios del IDU, se desestimó este cuestionamiento al demostrar que las variaciones en los precios fueron debidamente justificadas y aprobadas conforme a la normativa vigente y las necesidades específicas del proyecto, bajo el trámite de ítems no previstos. Por lo tanto, no hay evidencia concluyente de un daño patrimonial debido a estas diferencias en los precios.

Descendiendo a la revisión normativa, este Despacho encuentra que el Manual de Gestión Integral de Proyectos de Infraestructura Vial y Espacio Público del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU -vigente a la época de los hechos-, previó la posibilidad de pagar ítems no previstos, en el numeral VIII. GLOSARIO DE TÉRMINOS BÁSICOS, en los siguientes términos:



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

"Ítem no Previsto: Es la actividad no contemplada en los ítems originales del contrato y cuya ejecución es indispensable para el cumplimiento del objeto del contrato, que la Interventoría debe calificar como de indispensable o imperiosa ejecución para alcanzar el objeto contractual. Así mismo, la interventoría deberá emitir al IDU la aprobación técnica y jurídica con el fin de que este surta el respectivo aval y trámite administrativo e involucrar las nuevas actividades dentro del objeto contractual, manteniendo el AIU pactado." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Examinados los documentos obrantes en el expediente, este Despacho pudo cotejar que los ítems objeto de cuestionamiento fueron detallados en las diferentes versiones presentadas por algunos de los vinculados (ver al efecto folios 634 y siguientes, y 694 y siguientes) señalando al efecto el número de oficio de aprobación de la interventoría en cada uno de los casos. A su turno, La interventoría presentó el análisis de los precios tenidos en cuenta en los ítems no previstos, con la explicación del cálculo y el concepto técnico de la interventoría y la relación de aprobaciones del IDU (ver al efecto folios 94 y siguientes – Carpeta 1, y soporte magnético entregado por el interventor).

Así las cosas, bajo la consideración conforme a la cual, el apoyo técnico da cuenta de la revisión específica de los ítems cuestionados, este Despacho observa la explicación técnica efectuada en el informe es consistente, y cuenta con apoyo procedimental, normativo y documental que ampara los pagos cuestionados, por lo que el argumento que dio lugar al auto de apertura se encuentra desvirtuado.

En efecto, de la lectura de las versiones libres que analizaron el caso particular, contrastadas con las conclusiones de la ingeniera CLARA INÉS MONSALVE TAVERA en el informe técnico, permite a este Despacho indicar que los ítems glosados por la auditoría respondían a la valoración de precios inicialmente considerados, pero que en cantidad no estuvieron previstos, por lo que el procedimiento de pago aplicable a los mismos no era el que sustentó el hallazgo y posterior auto de apertura, sino a un mecanismo procedimental diferente, aplicado al de ítems no previstos que, adicionalmente, se sustentó en los precios unitarios inicialmente considerados y en el análisis técnico del interventor, por lo cual, el soporte técnico permite demostrar que el manejo de recursos sobre este

12 ACO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

cuestionamiento respondió a las exigencias normativas que regulan el tema particular al interior del IDU.

Por lo anterior, no se observa detrimento o daño patrimonial antijurídico que amerite la continuidad del proceso por este concepto, por lo cual, se procederá a confirmar la decisión de archivo por este concepto.

3.5.4. Pagos no soportados y de AIU a consultorías.

El cuestionamiento fiscal, retomado en el numeral 3.3.4 del presente proveído, guarda relación con la realización de pagos de AIU a subcontratos de consultorías, lo cual se estimó como un mayor valor en cada uno de estos subcontratos.

Al desglosar los valores cuestionados por sobrecosto, se concluyó que, aunque el contrato era de obra civil, se hicieron pagos de AIU a actividades que no correspondían a esta clasificación. Los suministros, las consultorías y los subcontratos que incluyen mano de obra proporcionada por terceros no deberían haber sido objeto de cobro de AIU pues en esa oportunidad se señaló que el AIU está destinada a cubrir los costos indirectos de administración y a reservar fondos para posibles imprevistos en el desarrollo del proyecto, de acuerdo con la naturaleza de la obra o proyecto, por lo que no procedía aplicar AIU en este tipo de contratos.

En consecuencia, se señaló un valor pagado de AIU de estudios y consultorías por \$32.221.920, más el valor pagado de AIU por subcontratos de \$236.612.014, y un valor pagado de AIU de suministros por \$1.087.217.477,00.

Frente a este cuestionamiento, el informe técnico señala que el reconocimiento del AIU es un derecho adquirido por el contratista al firmar el contrato IDU-05 de 2012, contrato que pactó el pago bajo la modalidad de precios unitarios, que por su naturaleza, incluye especificaciones y condiciones detalladas en el pliego de condiciones y en la propuesta presentada en enero de 2012.

De otra parte, resalta que los pagos de AIU se realizaron sobre los Análisis de Precios Unitarios no previstos, cumpliendo con lo establecido en el Manual de Gestión Integral de Proyectos de Infraestructura Vial y Espacio Público del IDU,

vigente a
justificar
descripci

Indica qu
- versión
aquellos
sumando
garantiza

Se señ
probato
con la
pruebas

Concluy
ajustado
fueron
cubrir p

Finalme
estable
contrac

Pasanc
obligac
2012 e
contrat
obra, ir
de obra

Los ite
de nat
cuestio



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

1829
21400 2021

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

vigente al momento de la firma del contrato, el cual exigía a la interventoría justificar por escrito la necesidad de cada ítem dentro del proyecto, con una breve descripción de las consideraciones y causales que respaldaran la decisión.

Indica que el cumplimiento del numeral 6.1.2.2 del Manual de Gestión Contractual - versión 8 especifica que los componentes pagados a precios unitarios son aquellos en los que se pactan el precio por unidades y cantidades de obra, sumando los costos indirectos (A.I.U.) de suerte que en el caso concreto se garantizaron los precios unitarios acordados en el contrato.

Se señala en el informe, adicionalmente, que el análisis del material técnico probatorio obrante en el expediente permite concluir que las partes cumplieron con la normativa vigente durante la firma del contrato, sin haber encontrado pruebas que sustentaran los presuntos sobrecostos señalados en el hallazgo.

Concluye en consecuencia, que los pagos de AIU realizados fueron legítimos y ajustados a las disposiciones contractuales y normativas. Los costos indirectos fueron correctamente reconocidos y se hicieron las reservas necesarias para cubrir posibles imprevistos inherentes a la obra.

Finalmente, el análisis desvirtúa el presunto detrimento por los sobrecostos establecidos, confirmando el cumplimiento de las normativas y disposiciones contractuales vigentes al momento de la firma del contrato IDU-05 de 2012.

Pasando a la verificación del contrato y los documentos que conforman la relación obligacional, este Despacho encuentra que, en efecto, en el Contrato IDU-05 de 2012 establece que el AIU es un componente de los costos reconocidos al contratista. Ahora bien, la modalidad de Precios Unitarios bajo la cual se pactó la obra, implica que los pagos se realizan de acuerdo con las unidades y cantidades de obra ejecutadas, sumando los costos indirectos (AIU).

Los ítems pactados dentro del contrato de obra entonces, no suponen un cambio de naturaleza de los cobros subyacentes pues todas las actividades materia de cuestionamiento tienen relación directa con el contrato de obra que les dio origen.

02 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Ahora bien, estas actividades están contempladas dentro del contrato de obra debido a la naturaleza misma del objeto contractual, el cual se rige bajo la modalidad de precios unitarios regido por el Manual de Gestión Contractual vigente para la fecha de suscripción del contrato, versión 8.0¹, que prevé los componentes pagados a precios unitarios como aquellos en los que se pacta el precio por unidades y cantidades de obra, por lo cual, el valor total del contrato se calcula sumando los productos que resulten de multiplicar las cantidades de obra ejecutadas por el precio de cada una de ellas, más el valor de los costos indirectos (A.I.U.).

Aunado a lo anterior, a efecto de revisar el cuestionamiento inicial, referido a que los contratos sobre estudios y consultorías, subcontratos, y suministros no tienen la posibilidad de contar con AIU, pasa este despacho a revisar el denominado 'AIU', Administración-Imprevistos-Utilidad en orden a establecer si este cuestionamiento tiene respaldo.

En el oficio CGR-OJ-075-2019 la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República conceptuó:

"1.-El valor de los contratos estatales está compuesto al menos por dos elementos: los costos que genera su ejecución y la utilidad que espera recibir el contratista.

"2.-En el primero de dichos elementos, esto es los costos, se incluyen los directos, cuya cuantificación es sencilla en cuanto corresponden de forma intrínseca a los bienes, servicios u obras requeridos, y los indirectos que están asociados a los primeros y que se suelen valorar en un porcentaje de éstos. En los costos indirectos están comprendidos los de administración y los imprevistos.

"3.-El segundo elemento, es decir la utilidad, se obtiene luego de descontar al valor los costos que genera el cumplimiento de la respectiva prestación.

"4. El concepto de A.I.U. comprende tres rubros independientes, que incluyen los costos indirectos de ejecución de un contrato y la utilidad esperada." (Se resalta)

¹ Adoptado mediante resolución 3357 del 29 de octubre de 2010, en su numeral 6.1.2.2. En CD Carpeta 1.



"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

En sentencia del 14 de octubre de 2011, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado² se estableció precisamente que la administración son costos indirectos de la operación. Además se suele pactar en contratos de ejecución periódica, y al no haber reglamentación sobre algún porcentaje mínimo y/o máximo, dependerá de lo pactado, según la estructura de costos propuesta por el oferente.

La Alta Corporación abona:

La Alta Corporación ahondó³ en el análisis de esta figura que integra los componentes de reconocimiento contractual, de la siguiente forma:

"En efecto, sobre el denominado concepto de Administración, Imprevistos y Utilidad -A.I.U.- que se introduce en el valor total de la oferta y de frecuente utilización en los contratos de tracto sucesivo y ejecución periódica, como por ejemplo, en los de obra, si bien la legislación contractual no tiene una definición de este concepto, ello no ha sido óbice para que en torno a los elementos que lo integran se señale lo siguiente:

"La utilidad es el beneficio económico que pretende percibir el contratista por la ejecución del contrato y por costos de administración se han tenido como tales los que constituyen costos indirectos para la operación del contrato, tales como los gastos de disponibilidad de la organización del contratista; el porcentaje para imprevistos, como su nombre lo indica, está destinado a cubrir los gastos con los que no se contaba y que se presenten durante la ejecución del contrato.

"Es usual en la formulación de la oferta para la ejecución de un contrato de obra, la inclusión de una partida de gastos para imprevistos y esa inclusión e integración al valor de la propuesta surge como una necesidad para cubrir los posibles y eventuales riesgos que pueda enfrentar el contratista durante la ejecución del contrato.

"Sobre la naturaleza de esta partida y su campo de cobertura, la doctrina, buscando aclarar su sentido, destaca que la misma juega internamente en el

² Radicado 05001-23-26-000-1997-01032-01 (20811)

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias de 20 de junio de 1983, exp. 3355; 6 de julio de 1990, Exp.5860, CP Julio César Uribe; 15 de junio de 2000, exp. 10963 CP Ricardo Hoyos Duque; 27 de noviembre de 2002, exp. 13792; 29 de mayo de 2003, exp. 14.462 y 11 de agosto de 2010, rad. 27001-23-31-000-1994-02100-01(19056) CP Mauricio Fajardo Gómez, y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 28 de agosto de 2003, Exp.17554, CP Ramiro Saavedra Becerra.

10 2 AGO 2024



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

cálculo del presupuesto total del contrato y que se admite de esa manera 'como defensa y garantía del principio de riesgo y ventura' para cubrir ciertos gastos con los que no se cuenta al formar los precios unitarios (...).

"En nuestro régimen de contratación estatal, nada se tiene previsto sobre la partida para gastos imprevistos y la jurisprudencia se ha limitado a reconocer el porcentaje que se conoce como A.I.U - administración, imprevistos y utilidades- como factor en el que se incluye ese valor, sobre todo, cuando el juez del contrato debe calcular la utilidad del contratista, a efecto de indemnizar los perjuicios reclamados por éste..." (Subrayado por fuera del texto original).

Descendiendo al análisis particular del caso, este Despacho encuentra que los ítems pactados dentro del contrato de obra están enmarcados bajo la modalidad de precios unitarios, y las actividades que de ellos se deriven conforman en un todo el valor del contrato de obra, sin que se desnaturalicen los cobros por tratarse de actividades derivadas del objeto del contrato, por lo que estos ítems y las mayores cantidades de obra ejecutadas, mantienen la modalidad de cobro que se delimitó en al APU del contrato, y se rigen por lo estipulado en el Manual de Gestión Contractual y en la normativa aplicable, con el debido reconocimiento de los costos indirectos (A.I.U.), pues con estas actividades se asegura el cumplimiento del objeto contractual y la legalidad de las erogaciones efectuadas durante la ejecución del contrato de obra pública.

Por lo anterior, encuentra este despacho que el cuestionamiento fiscal, tal como está formulado, no permite sostener un detrimento fiscal a instancias de la valoración de un auto de imputación, pues legal y contractualmente es posible que en desarrollo del contrato de obra el AIU esté considerado en cada una de las actividades previstas y no previstas.

Situación diferente sería si se tratara de irregularidades en el reconocimiento y pago del referido AIU, bien porque su reconocimiento se hubiese duplicado, se hubiesen pagando mayores valores a los que el contratista hubiera tenido derecho, de conformidad con la revisión de APU del contrato, contrastada con los valores en efecto cobrados y pagados, evento que no es el que se cuestiona en el presente caso.

Así
jurí
el c
en
inc
for
act
rep

Po
arc

3.5

De
de
pla
ter
jus

Fr
el
cc
de
de
P
fe

A
P
L
c
ir
s
c



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Así las cosas, establecida la verificación técnica de los pagos, de cara al análisis jurídico que sustenta la viabilidad de cobro de AIU en los contratos de obra como el que se analiza, y dado que el Manual de Gestión Integral de Proyectos⁴ del IDU en efecto regula la modalidad de pago por precios unitarios, y permite la incorporación de componentes no previstos, por las condiciones en las que se formuló el cuestionamiento no es dable advertir que los cobros de AIU por actividades derivadas e inherentes al contrato de obra puedan ser objeto de reproche.

Por las razones expuestas, este Despacho procederá a confirmar la decisión de archivo por este concepto.

3.5.5. Items que hacen parte de la gestión social, ambiental o PMT.

De acuerdo a lo planteado en el numeral 3.3.5 del presente proveído, en el auto de apertura se advirtió un listado de actividades que debieron ser incluidas en los planes de gestión social, gestión ambiental o planes de manejo de tránsito, teniendo en cuenta que los mismos fueron adicionados, su pago se estimó sin justificación, lo cual se cuantificó en la suma de \$259'974.494,00.

Frente a este cuestionamiento, el informe técnico retoma el análisis realizado en el acápite anterior, respecto a los Precios Unitarios no previstos, en conformidad con lo señalado en el literal A de OBLIGACIONES GENERALES de la cláusula 12 del contrato de obra 05 de 2012 que establece como una de las obligaciones la de "Dar estricto cumplimiento a lo estipulado en el Manual de Gestión Integral de Proyectos y Manual de Gestión Contractual adoptados por el IDU vigentes a la fecha de suscripción del contrato."

Asimismo, el informe analiza la versión 1.0 del Manual de Gestión Integral de Proyectos de Infraestructura Vial y Espacio Público del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) vigente al momento de la firma del contrato IDU 05 de 2012, conforme al cual se previó la posibilidad de pago de ítems distintos a los inicialmente previstos, siempre que los mismos cumplieran con el procedimiento, se justificara por la Interventoría mediante una breve descripción de las consideraciones y causales que respaldan la decisión de pago, y la no objeción

⁴ Anexo técnico No. 20

30 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

por parte del IDU, y la no objeción por parte de la Dirección Técnica Estratégica del Instituto de los ítems no previstos que considerara convenientes para la Entidad.

Así mismo, el informe se detalla el análisis de todo el material probatorio concluyendo que las partes cumplieron con lo dispuesto en la normatividad vigente al momento de la firma del contrato en cuestión, pues cada acta contiene los respectivos soportes para la fijación de precios no previstos, como cuadros de reversión de precios no previstos y análisis de precios unitarios, debidamente suscritos por los responsables.

Una vez verificada por este Despacho la existencia del soporte normativo que alude el informe, el análisis técnico de la ingeniera CLARA INÉS MONSALVE TAVERA desvirtúa desde el punto de vista técnico el presunto detrimento por pago indebido de ítems no contemplados dentro de la gestión social, ambiental o PMT, por encontrar que los aspectos cuyo cobro se cuestiona, están atribuidos a rubros cuyo cobro podía ser incorporado de manera autónoma, dada su naturaleza, los cuales fueron adecuadamente motivados y no objetados por las áreas responsables al interior del IDU, de donde se desprende que los costos derivados de este cuestionamiento no resultan ser antijurídicos, por lo que no tienen vocación de reproche fiscal.

Frente a estas conclusiones, examinado el clausulado del contrato, se encuentra que sí estaba previsto el componente de SISOMA, SOCIAL, PMT, SEÑALIZACION y DESVÍOS. No obstante, el informe técnico no detalla las razones por las cuales estos componentes -en los rubros específicos detallados en el hallazgo y posterior auto de apertura-, no estaban previstos inicialmente, por lo que debía atenderse el procedimiento de ítems no previstos.

Basta con verificar el párrafo segundo del numeral 10 del Contrato IDU 005-12 para evidenciar lo anterior. Puntualmente el referido párrafo señaló:

"El valor global del componente SISOMA, SOCIAL, PMT, SEÑALIZACION y DESVÍOS no podrá adicionarse en los eventos de adición en plazo del contrato, a menos que surjan nuevas actividades no incluidas dentro del valor inicial del contrato." (Se resalta)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

02 ABO 2024

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Revisando el material probatorio, y verificado el contenido del laudo arbitral proferido el 28 de agosto de 2020 promovido por el CONSORCIO AIA – CONCA Y 2012 contra el Instituto de Desarrollo Urbano, se observa que fueron múltiples los inconvenientes presentados en la ejecución contractual, que dieron lugar a que se declararan favorablemente las pretensiones del consorcio convocante por razón de elementos de imprevisión demostrados y atendidos en la referida decisión.

Al efecto, en relación con el Plan de manejo de tráfico el Tribunal de Arbitramento tomó como soporte probatorio de las decisiones adoptadas, entre otros, el siguiente – aparte de declaración que se toma por resultar ilustrativa:

"SR. RIVADENEIRA: (...) Nosotros teníamos la responsabilidad de diseñar eso y obtener la aprobación del acueducto, en su momento se dijo y en vista de que pasaba el tiempo que iniciáramos la obra y que ese diseño, que en ese entonces no afectaba de ninguna manera la ruta crítica del proyecto, se obtendría más adelante, como un efecto pues se hizo y a los pocos meses se logró esa aprobación; bueno entonces retomó la obra y debíamos arrancar con el desvío de redes de costado oriental, sucede otro evento importante para la época de inicio de obras, quizás un poco antes, se encuentran que los requerimientos del PMT del plan de manejo de tráfico que se consideraron en la licitación no eran suficientes debido a la magnitud de la obra. (...)

"SR. DÍAZ: (...) El contrato inició en el 2012, febrero del 2012 fue el acta de inicio, y en el 2013 se iniciaron actividades, y en ese devenir la Secretaría de Movilidad solicitó a la /OU cambiar el apéndice F del contrato que es la base con el cual se podía hacer el PMT el Plan de Manejo de Tránsito que estaba a cargo el consorcio, por qué, porque sostenía que el área de influencia del proyecto consideraba que era mayor al previsto inicialmente en el apéndice F y se requería hacer nuevos conteos y nuevos estudios de tráfico.

"Con esa situación hubo una demora por parte del IDU y Secretaría de Movilidad en modificar ese apéndice F, que era el input para nosotros hacer el PMT tanto general como específico. Ya nosotros nos habíamos movilizado con máquinas de una empresa llamada Bessac, que eran unas tuneladoras para hacer las redes de costado oriental que era la primera obra que teníamos que hacer en el orden cronológico y lógico del proyecto."

Más adelante, el Laudo señala sobre el Dictamen Pericial Técnico, lo siguiente:

"(...) aparecen probadas con base en el Dictamen Pericial Técnico las reclamaciones que Bessac Andina S.A. efectuó a la Convocante con ocasión de los



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

retrasos que se derivaron de la aprobación de los PMT No. 6, No. 12 y No. 26, particularmente por lo señalado en los puntos 3 y 4 antes citados. De allí se deriva que por causa de la interrupción de las actividades del tramo A011-A012, "desde el 14 de octubre de 2013 hasta el 28 noviembre de 2013, es decir, durante 45 días, el personal y equipo de hinca dispuesto en obra por Bessac Andina para ejecutar el hincado de la tubería entre los pozos A011 y A012; lo que ocasionó mayores costos"

Con soporte en el análisis probatorio, el Tribunal de Arbitramento concedió al consorcio convocante las pretensiones relacionadas con el manejo del tráfico. De las declaraciones de la parte resolutive del Laudo, este Despacho arriba a las siguientes conclusiones:

En el Contrato IDU-005 de 2012, el Consorcio AIA-CONCAY 2012 tenía la obligación de elaborar el Plan de Manejo de Tráfico General, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Apéndice F de los pliegos de condiciones. Para la construcción de las cámaras de lanzamiento y salida, el Consorcio AIA-CONCAY 2012 tenía que realizar el correspondiente Plan de Manejo de Tráfico Específico. El inicio de la construcción de la cámara de salida A009 estaba contemplado para el 24 de abril de 2013, según el cronograma de obra.

Mediante comunicación Rad. No. 2013-526-034289-2 del 21 de febrero de 2013, el Consorcio AIA-CONCAY 2012 remitió para aprobación a la Secretaría de Movilidad el Plan de Manejo de Tráfico No. 06 relativo a los cerramientos para la construcción de las cámaras de salida A007, A0009 y A0011. A su vez, el 15 de abril de 2013, la Secretaría de Movilidad informó al Consorcio AIA-CONCAY 2012 que la aprobación del Plan de Manejo de Tráfico No. 06 había sido negada hasta que se llevara a cabo la modificación del Apéndice F y la correspondiente aprobación del Plan de Manejo de Tráfico General.

Tan solo hasta el 18 de abril de 2013 se dio aprobación parcial al Plan de Manejo de Tráfico No. 006 para la construcción de las cámaras de salida A007 y A0009. Hasta el 23 de mayo de 2013 se aprobó el Plan de Manejo de Tráfico No. 006 para la construcción de la cámara de salida A0011. La modificación del Apéndice F del Pliego de condiciones debía ser realizada por el Instituto de Desarrollo Urbano. Así las cosas, las demoras en la modificación del Apéndice F y en la aprobación de los Planes de Manejo de Tráfico generaron retrasos en el cronograma de obra del proyecto.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

2 AGO 2024

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

De otra parte, las demoras en la modificación del Apéndice F y en la aprobación de los Planes de Manejo de Tráfico impidieron que Bessac Andina ejecutara la actividad de instalación de redes en los términos y tiempos contratados con el Consorcio AIA-CONCAY 2012. El inicio de las actividades de construcción de la Cámara A012 debía realizarse el 14 de junio de 2013, según el cronograma de obra. Más adelante, el 15 de mayo de 2013, el Consorcio AIA-CONCAY 2012 presentó a la interventoría el Plan de Manejo de Tráfico No. 12 para realizar la construcción de la Cámara A012 y completar el tramo A009-A012.

La Secretaría de Movilidad exigió que para la implementación del Plan de Manejo de Tráfico No. 12 era necesario hacer adecuaciones pertinentes sobre el corredor férreo y presentar otro Plan de Manejo de Tráfico. En cumplimiento de esto, el 14 de agosto de 2013, el Consorcio AIA-CONCAY 2012 presentó para aprobación el Plan de Manejo de Tráfico No. 26 y el 21 de agosto de 2013, la interventoría del proyecto manifestó que no se aprobarían los Planes de Manejo de Tráfico hasta que se contara con la legalización de la resolución de la Agencia Nacional de Infraestructura que aprobara la intervención del corredor férreo.

Para la legalización de la resolución expedida por la Agencia Nacional de Infraestructura, se requería la expedición de pólizas por parte del Instituto de Desarrollo Urbano entidad que se negó a expedir las pólizas requeridas para la legalización expedida por la Agencia Nacional de Infraestructura para la intervención del corredor férreo. Como consecuencia de lo anterior, el Consorcio AIA-CONCAY 2012 procedió a la consecución de las pólizas. La legalización de la resolución se llevó a cabo solamente hasta el 9 de octubre de 2013.

El Plan de Manejo de Tráfico No. 26 fue aprobado hasta el 17 de octubre de 2013. El Consorcio AIA-CONCAY 2012 solo pudo iniciar las actividades de construcción de la cámara A012 hasta el 7 de noviembre de 2013, previa adecuación del Plan de Manejo de Tráfico No. 12. Por hechos no imputables al Consorcio AIA-CONCAY 2012, no se pudo iniciar las labores de desvío de las redes en el costado oriental en el término pactado en el cronograma de obra.

12 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

En consideración a lo anterior, pese a que en principio las actividades cuestionadas en el hallazgo fueron reguladas contractualmente, los hechos demostrados en el curso del laudo arbitral convocado por el contratista dan cuenta de situaciones que salieron de la previsión inicial del contrato que no resultaron atribuibles al contratista, por lo cual, dichos valores debían ser objeto de reconocimiento.

Por lo anterior, este Despacho encuentra atendibles las conclusiones del auto de archivo, por lo que será confirmado.

3.5.6. Ensayos de calidad y/o actividades de seguimiento de obra.

El auto de apertura indica que las actividades relacionadas, cuyo costo fue tasado en la suma de \$417'858.442 obedecen a la capacidad técnica del contratista, toda vez que las mismas son el garante de que las actividades se realizan dando cumplimiento a las especificaciones técnicas y de calidad requeridas, así mismo, la interventoría debe tener la capacidad y debe incluir en su presupuesto estas actividades, por lo tanto no debieron ser objeto de pago por parte de la entidad contratante.

Frente a este cuestionamiento, la ingeniera CLARA INÉS MONSALVE TAVERA en su informe realizó el análisis de toda la documentación y demás pruebas allegadas al proceso resaltando -nuevamente- la modalidad de contratación prevista en la cláusula primera del contrato, que indica que el contratista se compromete para con el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) a realizar a precios unitarios las obras requeridas para la construcción de la intersección a desnivel de la Avenida Laureano Gómez (AK 0) por calle 94 y su conexión con la Avenida Santa Bárbara (AK 19) en Bogotá, correspondiente al código de obra 104 del Acuerdo 180 de 2005 de valorización, de acuerdo con la descripción, especificaciones y demás condiciones establecidas en el pliego de condiciones, en especial las consignadas en el Anexo Técnico separable (Capítulo 4 del pliego de condiciones) y la propuesta presentada el 5 de enero de 2012, documentos que hacen parte integral de este contrato.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

02 AGO 2024

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Así mismo, retoma el Manual de Gestión Contractual vigente para la fecha de suscripción del contrato, versión 8.0 adoptado mediante Resolución 3357 del 29 de octubre de 2010, numeral 6.1.2.2, que guarda relación con los componentes del contrato pagados a precios unitarios.

Del análisis efectuado a las actividades de obra que se incluyeron en este numeral, el informe observa que todas son necesarias para llevar a buen término la obra contratada. No obstante, los ítems cuestionados en este numeral eran necesarios para garantizar la infraestructura de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, -red matriz- de acuerdo a lo solicitado en la comunicación S-2014 262321 25400-2014-2925 radicado IDU 20145262012942 del 3 de diciembre de 2014, y para garantizar como entidad contratante la seguridad y estabilidad de las edificaciones del sector, debido a la complejidad de las obras a ejecutar.

Por lo tanto, el informe concluye que para este caso, los ítems relacionados se pactaron como análisis de precios no previstos, requeridos para la ejecución de la obra, dado que guardó relación con requerimientos adicionales a los inicialmente pactados, derivados de exigencias ajenas a las partes del contrato, cuya atención era necesaria para la ejecución de las obras y dar cumplimiento a la meta física contratada, todo lo cual atendió la normatividad dispuesta contractualmente.

Teniendo en cuenta lo expuesto, este Despacho pasa a revisar el Manual de Contratación del IDU vigente a la época de los hechos, encontrando que, en efecto, está previsto el pago de mayores cantidades de obra, en los siguientes términos:

"Las mayores cantidades de obra son aquellas que se reconocen en los contratos pagados a precios unitarios cuando las cantidades de obra o ítems contratados exceden el estimativo inicial. En los contratos de obra suscritos a precios unitarios, la mayor cantidad de obra supone que ésta fue contratada pero que su estimativo inicial fue sobrepasado durante la ejecución del contrato, surgiendo así una prolongación de la prestación debida que puede ser ejecutada con los planos y especificaciones originales, sin que ello implique modificación alguna al objeto contractual."

"Por lo anterior, las mayores cantidades de obra no requieren la celebración de adiciones ni contratos adicionales, ni tienen la limitación del 50% prevista en el"

2 AGO 2024



"Control fiscal de todos y para todos"

**AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20**

artículo 40 de la Ley 80 de 1993, aunque sí requiere contar con los Certificados de Disponibilidad y Registro Presupuestal, con la suscripción del acta respectiva y con la aprobación de las garantías correspondientes.

"En todo caso, cuando las mayores cantidades de obra superen el 15% del valor inicial estimado del contrato deberán ser aprobadas por el Director General del IDU."

Así las cosas, con soporte en el apoyo técnico y la revisión documental, este Despacho observa la explicación técnica efectuada en el informe es consistente, y cuenta con apoyo procedimental que ampara el pago, por lo que el cuestionamiento que dio lugar al auto de apertura se encuentra desvirtuado.

3.5.7. Imprevistos y responsabilidad civil.

El numeral 3.3.7 de este proveído, que retoma el cuestionamiento por el cual se ordenó apertura del proceso de responsabilidad fiscal, surge con ocasión de un proceso judicial frente a al daño ocurrido en ejecución del contrato, por lo que se cuestionó que el valor debió pagarse, o bien como un imprevisto, o con cargo a la póliza de responsabilidad civil contractual, ya que las causas no son imputables a la entidad contratante. El valor cuestionado por este concepto corresponde a la suma de \$421'144.754.

El informe técnico sobre este cuestionamiento, señaló que los trabajos derivados de este cuestionamiento incluyeron arreglos en la torre 3 del Edificio Torres de Chicó Pijao que abarcaron la instalación de anclajes de acero, demolición y reconstrucción de muro, y pintura hidrófuga, actividades cuyos valores se definieron en el Acta de fijación de precios No. 105 del 20 de febrero de 2017.

La interventoría aprobó este ítem el 16 de marzo de 2017, basándose en el informe técnico de 2015 de la Subdirección de Análisis de Riesgos y Efectos del Cambio Climático. En este informe, el IDIGER recomendó considerar la vulnerabilidad de la infraestructura existente y tomar medidas para mitigar el impacto de las excavaciones.

El informe retoma apartes del informe técnico realizado por la Universidad de los Andes sobre este tema, documento que concluyó que "(...) las vibraciones de las hincas de tablestacas no superaron los límites establecidos para evitar daños.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Aunque es improbable que estas vibraciones dañen estructuras en buen estado a más de 10 metros, podrían impactar componentes en mal estado o mal diseñados."

Por otra parte, se resalta que el acta del 26 de febrero de 2015, da cuenta de una reunión con los propietarios del edificio en donde se indicó que los daños en la fachada no se debieron a errores en el proceso constructivo de la obra, sino a deficiencias en la construcción del edificio, según el ingeniero Luis Guillermo Aycardi, especialista en estructuras.

En conclusión, las fallas en el edificio no fueron causadas por malas prácticas del contratista. Por lo tanto, no era apropiado utilizar la póliza para cubrir estos daños, de suerte que los pagos realizados por este concepto no pueden estimarse como daño fiscal al no haberse imputado a las pólizas.

Frente a este cuestionamiento puntual, una vez revisados los documentos que dan soporte al análisis técnico, este Despacho advierte que el pago de este ítem fue resultado de la decisión del Tribunal de Arbitramento.

En efecto, sobre la asignación de responsabilidad respecto de este ítem en cabeza del Instituto de Desarrollo Urbano el Laudo declaró:

2.4.12. Declarar que durante la ejecución de las labores de hincado de tablestaca se presentaron daños en la fachada exterior de la torre 3 del Edificio Chicó Pijao no imputables al CONSORCIO AIA CONCA Y 2012, por lo que prospera la Pretensión Septuagésima Quinta Principal.

Lo anterior, conduce a concluir que el pago relacionado con los daños causados a la edificación anotada nació de un reconocimiento indemnizatorio impuesto en un laudo arbitral, mecanismo de solución de conflictos pactado entre las partes que goza de legalidad, por lo cual, no resultan demostrados los supuestos de responsabilidad derivados de un actuar doloso o gravemente culposos que implique malversación o manejo irresponsable de recursos, atribuible a alguno de los vinculados al proceso.

Por las consideraciones anteriores, se estima que procede confirmar la decisión de archivo por este concepto.

AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

En mérito de lo expuesto, el Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR el ARTÍCULO PRIMERO del Auto No. 209 del 28 de junio de 2024, proferido por la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal, por medio del cual ordenó archivar el proceso No. 170100-0013/20, adelantado por el manejo de recursos en el Instituto de Desarrollo Urbano IDU y los efectos que tal decisión produce en beneficio de las siguientes personas:

21. MARÍA FERNANDA ROJAS MANTILLA, identificada con C.C. No. 40.399.537.
22. WILLIAM FERNANDO CAMARGO TRIANA, identificado con C.C. No. 7.224.599.
23. JOSÉ FÉLIX GÓMEZ PANTOJA, identificado con C.C. No. 79.531.273.
24. YANETH ROCÍO MANTILLA BARÓN, identificada con C.C. No. 63.440.960.
25. ÁLVARO ERNESTO NARVÁEZ FUENTE, identificado con C.C. No. 79.667.352.
26. GIOVANNY ENRICO GONZÁLEZ PINZÓN, identificado con C.C. No. 19.294.507.
27. CAROLINA JACKELINE BARBANTI MANSILLA, identificada con C.C. No. 60.320.486.
28. JOANNY CAMELO YEPEZ, identificado con C.C. No. 52.047.671.
29. FRANCISCO JOSÉ GALLEGU MENDOZA, identificado con C.C. No. 19.587.766.
30. CARMENCY ARLETH GARCÍA MARTINEZ, identificada con C.C. No. 30.765.137.
31. MELIZA MARULANDA, identificada con C.C. No. 35.419.463.
32. CESAR AUGUSTO REYES RIAÑO, identificado con C.C. No. 79.514.990.
33. HUGO ALEJANDRO MORALES MONTAÑA, identificado con C.C. No. 79.799.832.



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

02 AGO 2024

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

34. LINO GUILLERMO BAENA CALLE, identificado con C.C. No. 19.134.379.
35. FRANCISCO JAVIER CIFUENTES RAMÍREZ, identificado con C.C. No. 79.597.150.
36. LIBARDO ALFONSO CELIS YARURO, identificado con C.C. No. 71.653.400.
37. SANDRA LILIANA ÁNGEL ALMARIO, identificada con C.C. No. 55.150.848.
38. RAFAEL EDUARDO ABUCHAIBE LÓPEZ, identificado con C.C. No. 80.411.830.
39. YENY MARITZA LANDAETA ESPINOSA, identificada con C.C. No. 52.622.879.
40. EDGAR FRANCISCO URIBE RAMOS, identificado con C.C. No. 79.723.850.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONFIRMAR TOTALMENTE el ARTÍCULO SEGUNDO del Auto No. 209 del 28 de junio de 2024, proferido por la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal por medio del cual se ordenó desvincular a las siguientes Compañías de seguros:

- COMPAÑÍA ASEGURADORA DE FIANZAS S.A- CONFIANZA, NIT.860070374-9, Póliza No. GU087857 de cumplimiento, con vigencia desde 19 de abril de 2012 hasta el 30 de abril de 2019.
- LA PREVISORA S.A NIT 860002400-2, Póliza No. 1005561 de Responsabilidad Civil para Servidores Públicos, con vigencia desde 22 de noviembre de 2011 y hasta 22 de noviembre de 2012, prorroga con vigencia desde 22 de noviembre de 2012 hasta 11 de abril de 2013.
- SEGUROS COLPATRIA S.A NIT 860002184-6 , Pólizas de Responsabilidad Civil para Directores y Administradores Servidores públicos:
 - a) Pólizas No. 8001473286, con vigencia desde 28 de mayo de 2013 hasta 06 de noviembre de 2013.
 - b) Póliza No.8001473432, con vigencia desde 06 de noviembre de 2013 hasta 10 de marzo de 2014, prorroga desde 10 de marzo de 2014 hasta 13 mayo de 2014.
 - c) Póliza No. 8001473531, con vigencia desde 13 de mayo de 2014 hasta 14 de mayo de 1015.
- QBE SEGUROS S.A NIT. 860002534-0, Póliza No. 000705915900 de Responsabilidad Civil para Servidores públicos, con vigencia desde 23 de junio de 2015 hasta 17 de octubre de 2016.

02 AGO 2024



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

- ACE SEGUROS S.A. NIT. 860026518-6, Póliza No. 12/22475 de Responsabilidad Civil para Servidores públicos, con vigencia desde 18 de octubre de 2016 hasta 19 de octubre de 2018.

ARTÍCULO TERCERO: Notificar por estado el contenido de la presente decisión, conforme lo establece el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: Contra el presente auto no procede recurso alguno.

ARTÍCULO QUINTO: Por secretaría común, remitir el Proceso No. 170100-0013/20, para los fines previstos en el ARTÍCULO SÉPTIMO del Auto No. 209 del 28 de junio de 2024.

NOTIFÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ALEJANDRO TRUJILLO HERNÁNDEZ
Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Proyectó: Claudia Denisse Flechas Hernández
Revisó y aprobó: ATH



CONTRALORÍA

DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos".

CONSTANCIA DE EJECUTORIA

Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0013-20

Bogotá D.C., 08 de agosto del 2024

Agotados los términos de notificación del auto del dos (02) de agosto del 2024, *"AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA"* respecto del auto No. 209 del 28 de junio de 2024 *"AUTO POR EL CUAL SE ARCHIVA UN PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL"* en el proceso No. 170100-0013-20, este quedó debidamente ejecutoriado el ocho (08) de agosto de 2024.


LUZ NIDIA SÁNCHEZ MARTÍNEZ

Secretaría Común
Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32 A No. 26 A 10
Código Postal 111321
PBX 3358888