



Informe Final de Actuación Especial de Fiscalización – AEF (PDVCF 2025)

Código de Auditoría No. 133

Fecha: noviembre de 2025



INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

FONDO DE DESARROLLO LOCAL RAFAEL URIBE URIBE - FDLRUU

*ACTUACIÓN ESPECIAL A PROYECTOS DE INVERSIÓN DE OBRA PÚBLICA
EN EL FDL JUNTO CON SU EJECUCIÓN DE GASTO PÚBLICO, ENTRE LAS
VIGENCIAS 2020 A 2024.*

CÓDIGO ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN: 133¹

Período auditado 2020 2024

PDVCF: 2025

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

Bogotá D.C., noviembre de 2025.

¹ Este corresponde al código asignado en el Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal - PDVCF de la vigencia respectiva, el cual deberá ser utilizado por el sujeto de vigilancia y control fiscal al momento de registrar el plan de mejoramiento en el SIVICOF.

Julián Mauricio Ruiz Rodríguez
Contralor de Bogotá

Juan Carlos Gualdrón Alba
Contralor Auxiliar

Andrés Gustavo Rojas Palomino
Director de Participación Ciudadana y Desarrollo Local.

César Augusto Campos Suárez
Subdirector de Gestión Local

Equipo de Auditoría:

Rubén Darío Bohórquez Rincón
Gloria Amparo Arias Cristancho
Fernando Morales Benavides
Carlos Enrique Jaramillo García
Jaime Alberto Moreno Moreno
David Orlando Vergara Orjuela

Gerente Local 039-02
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-03
Profesional Universitario 219-03
Contratista
Contratista

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES.....	6
1.1 ASUNTO	7
1.2 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN	7
Objetivo General	7
Objetivos Específicos.....	8
1.3 ALCANCE.....	9
1.4 FUENTES DE CRITERIO.....	9
1.5 CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO	10
1.6 CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON EL ASUNTO AUDITADO.....	10
1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	11
1.8 PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO	11
2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO	13
2.1 CONTROL FISCAL INTERNO.....	13
2.1.1 Evaluación del diseño de Controles:	14
2.1.2 Evaluación de la efectividad de los Controles	14
2.2 HALLAZGOS	14
Hallazgo administrativo No 2.2.1 con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de la Ley 594 de 2000, Decreto 2609 de 2012, Decretos 1081, 1082 de 2015, Ley 1712 de 2014 Ley de Transparencia y demás normas que rigen en materia de archivos y transparencia.	16
Hallazgo administrativo No 2.2.2 con presunta incidencia disciplinaria por una inadecuada planeación en el proceso FDLRUU-LP-005-2022, que originó el COP 410-2022.	24
Hallazgo administrativo No 2.2.3 con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las Condiciones generales del clausulado complementario del COP 410-2022.	41
Hallazgo administrativo No 2.2.4 con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a los artículos 2.2.1.2.3.1.17 Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual y el párrafo segundo del artículo 2.2.1.2.3.1.18 del Decreto 1082 de 2015.	46

Hallazgo administrativo No 2.2.5 por desconocimiento y falta de aplicación del artículo 100 de la Ley 21 de 1992, en materia del I.V.A	52
Hallazgo administrativo No 2.2.6 con presunta incidencia disciplinaria dado que el sustento jurídico de la adición no aplica al COP 410-2022.	55
Hallazgo administrativo No 2.2.7 por las patologías y/o deficiencias constructivas referidas a fisuras en el concreto, llenado de juntas y desgaste superficial en asfaltos que conllevan deterioro prematuro en las actividades ejecutadas dentro del COP 410 de 2022.....	59
Hallazgo administrativo No 2.2.8 por falta de liquidación contractual dentro del término legal del contrato de obra pública 410 de 2022.	73
Hallazgo administrativo No 2.2.9 por elaboración confusa en la invitación a ESAL para participar en proceso selectivo en la suscripción en convenio de asociación.....	75
Hallazgo administrativo No 2.2.10, por adjudicar el convenio Interadministrativo 369 de 2023 vulnerando el principio de selección objetiva.....	80
Hallazgo administrativo No 2.2.11 con presunta incidencia disciplinaria por registro tardío e incompleto del ingreso de elementos al almacén del Fondo de Desarrollo Local adquiridos en virtud del Convenio Interadministrativo 369 2023.	85
Hallazgo administrativo No 2.2.12 por justificar la contratación directa utilizando normas que no son aplicables al proceso de selección del Decreto 092 de 2017. Convenio Interadministrativo 369 de 2023	92
Hallazgo administrativo No 2.2.13, con presunta incidencia disciplinaria por establecer un plazo inadecuado para la presentación de ofertas vulnerando los principios de transparencia y selección objetiva.....	95
Hallazgo administrativo No 2.2.14 con presunta incidencia disciplinaria por incumplir el inciso segundo del artículo 96 de la ley 489 de 1998.	106
Hallazgo administrativo No 2.2.15 con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de la Resolución 01 de 2019 de la SDH, Procedimiento de ingresos y egresos de bienes muebles de la SDG, Manual de Supervisión e interventoría, numeral 12 las obligaciones específicas del CIA 364-2023. ...	114
2.3 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS.....	127
3. OTROS RESULTADOS.....	127

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora

DIANA CAROLINA SANCHEZ CASTILLO

Alcalde Local

Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe

cdi.ruribe@gobiernobogota.gov.co

alcalde.ruribe@gobiernobogota.gov.co

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, Decreto Ley 403 de 2020 y la Ley 1474 de 2011, y en cumplimiento del Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal – PDVCF - 2025, adelantó Actuación Especial de Fiscalización a la gestión fiscal adelantada por el FDL en relación con los proyectos de inversión de obra pública en el FDL junto con su ejecución de gasto público, entre las vigencias 2020 a 2024 y los temas de impacto derivados de las denuncias presentadas mediante el control social y político ejercido por concejales y otros grupos de interés al Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe – FDLRUU - vigencia 2020 – 2024, acorde a los criterios evaluados.

Es responsabilidad de la Administración, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como, el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto de la Actuación Especial de Fiscalización.

La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá, D.C, consiste en la producción de un informe que contenga conclusión y concepto sobre el cumplimiento de las disposiciones aplicables a la gestión fiscal adelantada por el FDL en relación con los proyectos de inversión de obra pública en el FDL junto con su ejecución de gasto público, entre las vigencias 2020 a 2024 y los temas de impacto derivados de las denuncias presentadas mediante el control social y político ejercido por concejales y otros grupos de interés.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos establecidos por la Contraloría de Bogotá D.C., consecuentes con las de general aceptación. Por lo tanto, requirió de planeación y ejecución del trabajo, con el propósito que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La actuación especial incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el área, actividad o proceso evaluado y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias. Los estudios, análisis y conclusiones están documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, concediéndoles el término establecido para presentar respuesta y así, ejercer su derecho de contradicción y defensa.

1.1 ASUNTO

La Actuación Especial de Fiscalización se incluyó en el Plan Distrital de Vigilancia y Control Fiscal, con el fin de ejercer vigilancia y control fiscal a la gestión fiscal adelantada por el FDL en relación con los proyectos de inversión de obra pública en el FDL junto con su ejecución de gasto público, entre las vigencias 2020 a 2024 y los temas de impacto derivados de las denuncias presentadas mediante el control social y político ejercido por concejales y otros grupos de interés

1.2 OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Objetivo General

Evaluar la gestión fiscal adelantada por el FDL en relación con los proyectos de inversión de obra pública en el FDL junto con su ejecución de gasto público, entre las vigencias

2020 a 2024 y los temas de impacto derivados de las denuncias presentadas mediante el control social y político ejercido por Concejales y otros grupos de interés.

Objetivos Específicos

2.1. Objetivos Específicos evaluación contratos de inversión de obra e interventoría con su ejecución de gasto público

- a. Evaluar la calidad, eficiencia y eficacia del control fiscal del Fondo Local, aplicado en la muestra seleccionada a examinar en la presente actuación; de modo que, permita conceptuar si se realizó conforme a los procesos administrativos, procedimientos y normatividad aplicable vigente entre las vigencias 2020 a 2024.
- b. Evaluar la calidad y eficiencia del control fiscal interno del FDL, teniendo en cuenta el instrumento de riesgos y controles y los porcentajes definidos metodológicamente en la GAB, versión 3.0
- c. Evaluar y examinar el impacto administrativo, económico, técnico, jurídico, ambiental y social, inmerso en el negocio jurídico de los contratos seleccionados en la muestra contractual y sus respectivas interventorías, así como, los otro (ies) suscritos en la ejecución contractual.
- d. Revisar la relación que guarda la obra pública y su congruencia con las normas, procedimientos relativos, riesgos para su operación, de acuerdo con el avance y finalización de la obra, en sus etapas precontractual, contractual y post contractual.
- e. Evaluar la integridad y confiabilidad de los datos de fiscalización contenidos en las pruebas de auditoría a realizar hasta su culminación en el traslado de hallazgos fiscales, si a ello hubiere lugar.
- f. Verificar y suministrar información producto de la evaluación y control de obras inconclusas identificadas en la gerencia ante el FDL, que permita dar cuenta por parte de la Dirección a la alta gerencia en cuanto a: verificación del cumplimiento de la ley 2020 de julio 17 de 2020, consolidación de información matriz de seguimiento “obras inconclusas”, identificación de la obra y formulación de acciones por obra.
- g. Armonizar de manera vinculante la evaluación con el equipo de auditoría bajo los siguientes parámetros:

2.2. Objetivos específicos, evaluación temas de impacto derivados de las denuncias instauradas a través del control social y político ejercido por algunos concejales y otros grupos de interés.

- a. Evaluar la contratación propuesta seleccionada etapas precontractual, contractual y post contractual (denuncia Concejo de Bogotá, y otros contratos analizados relevantes a ejecución oportuna), conforme a los riesgos fiscales identificados en matriz de riesgos del procedimiento y aquellos puestos en consideración en las denuncias del Concejo de Bogotá y/o derechos de petición, a fin de dar respuesta total.
- b. Atender insumos ciudadanos con alto nivel de alerta y los relacionados con el objeto de la presente actuación fiscal.

1.3 ALCANCE

La presente Actuación Especial de Fiscalización se encuentra orientada a examinar y evaluar contratos de obra acompañado del contrato de interventoría y/o consultoría de forma posterior y selectiva, a partir de una muestra representativa que presente gestión fiscal durante las vigencias 2020 a 2024, mediante la aplicación de normas de auditoría en general y la revisión legal y formal de las operaciones financieras, administrativas y económicas, para determinar la confiabilidad de las cifras, la legalidad de las operaciones y la economía y eficiencia con que actuó el gestor público. En igual sentido, aborda un enfoque secundario en torno a las denuncias del Concejo de Bogotá, respecto a los debates más relevantes y por parte de y grupos de interés de cada localidad por medio de los cuales se activó el ejercicio de control y vigilancia para la evaluación y seguimiento del recurso público en la ciudad de Bogotá. D.C.

1.4 FUENTES DE CRITERIO

El marco legal y/o fuentes de criterio de la AEF a ser considerados, son los comprendidos en las Artículos 268 y 272 de la Constitución Política de Colombia y sus modificaciones con el Acto Legislativo 04 de 2019, los Decretos Ley 1421 de 1993, 403 de 2020, 092 de 2017 y 1082 de 2015, Leyes 42, 80 y 87 de 1993, 489 de 1998, 594, 610 y 617 de 2000, 1150 de 2007, 1474 de 2011, 1712 de 2014, 1557 y 1755 de 2015, 1952 de 2019, Decretos distritales 101 de 2010, 332 de 2020 y 768 de 2019, Resoluciones Reglamentarias

002 de 2022, 038 de 2022, 036 de 2023, 033 de 2024 modificada parcialmente por la 006 de 2025 “Por medio de la cual se deroga la Resolución 026 de 2022 que modifica los artículos 11, 14 y 16 de la Resolución Reglamentaria No. 002 de febrero 11 de 2022”, Guía de Auditoría para las Contralorías Territoriales – GAT versión 3.0 de 2024, Marco de pronunciamientos profesionales de INTOSAI-IFPP 2019-2020, Manuales de la Secretaría de Gobierno – (Contratación, supervisión, etc.), entre otras, así como las normas que las modifiquen o complementen aplicables.

1.5 CONCEPTO DEL ASUNTO O TEMA EVALUADO

Como resultado de la actuación especial adelantada, la Contraloría de Bogotá D.C. conceptúa que el asunto o tema evaluado, no cumple frente a los criterios aplicables en la administración, conservación, adquisición, gasto, inversión; observando falencias en cuanto al incumplimiento de lo normado en materia de archivo, ley de transparencia, inadecuada planeación, incumplimiento de las condiciones generales de los clausulados contractuales, seguro de responsabilidad civil extracontractual, falta de liquidación contractual, elaboración confusa de la invitación para participar en un proceso competitivo de selección de ESAL, vulneración del principio de selección objetiva, registro tardío e incompleto de los ingresos de elementos al almacén, por la justificación de la contratación directa utilizando normas que no son aplicables al proceso de selección, plazo inadecuado para la presentación de ofertas vulnerando los principios de transparencia y selección objetiva, falta de coordinación del Convenio de Asociación. Adicionalmente resulta relevante mencionar que el sustento jurídico de la adición del contrato de obra pública no es procedente. Sobre por las patologías y/o deficiencias constructivas, se resalta que la mayoría de las obras presentaron esta condición, situación evidenciada solo hasta la visita fiscal. Observaciones que dieron origen a los hallazgos que se desglosan en el presente informe.

1.6 CONCEPTO SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL FISCAL INTERNO RELACIONADO CON EL ASUNTO AUDITADO.

Corresponde a la Contraloría de Bogotá, conceptuar sobre la calidad y eficiencia del sistema de control fiscal interno para asegurar el cumplimiento de los principios de la gestión fiscal².

El control fiscal interno relacionado con los proyectos de inversión de obra pública en el FDL junto con su ejecución de gasto público, entre las vigencias 2020 a 2024 y los temas de impacto derivados de las denuncias presentadas mediante el control social y político ejercido por concejales y otros grupos de interés, implementado por el FDLRUU y en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal, en cuanto a la existencia y el diseño de sus controles obtuvo una calificación de 85.02% valorándose como adecuado.

Adicionalmente, en cuanto a la efectividad de los controles obtuvo una calificación de 40% que lo valora como inefectivo; calificaciones que permiten evidenciar que el conjunto de mecanismos, controles e instrumentos establecidos para salvaguardar los bienes, fondos y recursos públicos puestos a su disposición, no garantizan su protección y adecuado uso; así mismo, no permiten el logro de los objetivos institucionales; en consecuencia, la calidad y eficiencia del control fiscal interno obtuvo una calificación de 46.88% valorado como ineficiente.

1.7 RELACIÓN DE HALLAZGOS.

En desarrollo de la presente Actuación Especial de Fiscalización, se establecieron Quince (15) hallazgos administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunta incidencia disciplinaria.

1.8 PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal.

² Numeral 6° - Artículo 268 de la Constitución Política de Colombia.

El documento anterior debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF-, en la forma, términos y el contenido previsto en la Resolución reglamentaria 036 de 2023, normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones pertinentes de acuerdo con la Sentencia C-209-2023 emanada de la Corte Constitucional de Colombia, en donde se reviven los artículos del 99 al 104 de la Ley 42 de 1993 y procedimiento vigente sobre proceso administrativo sancionatorio de la Contraloría de Bogotá D.C.).

Igualmente, corresponde al sujeto de vigilancia y control fiscal realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por de la Contraloría de Bogotá, D.C.

A continuación, se detallan los resultados y hallazgos detectados en desarrollo de la actuación especial de fiscalización efectuada.

Cordialmente,

ANDRÉS GUSTAVO ROJAS PALOMINO

Director Técnico

Dirección de Participación Ciudadana y Desarrollo Local

	PROYECTÓ		APROBÓ		REVISÓ	
Firma y Fecha	GRUPO AUDITOR	14 nov 25	AGRP	20 nov 25	CACS	19 nov 25
Nombre E-Mail Cargo	<u>Grupo Auditor</u>		Andrés Gustavo Rojas Palomino cacampos@contraloriabogota.gov.co Director Técnico 009 4		Cesar Augusto Campos Suarez juarodriguez@contraloriabogota.gov.co Subdirector Gestión Local	
En cumplimiento a la política cero papel y los objetivos ODS, componente ambiental, este documento contiene firmas escaneadas/digitalizadas, suministradas por los firmantes y son válidas para todos los efectos legales de acuerdo a lo señalado en la Ley 527 de 1999. Para confirmar y/o verificar la información contenida en este documento, puede comunicarse con los correos registrados, al pie del nombre del firmante.						

2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN PRACTICADA AL ASUNTO

2.1 CONTROL FISCAL INTERNO

Se analizó la calidad del Sistema de Control Fiscal Interno relativo al asunto evaluado, para conceptuar sobre el nivel de confianza determinando si es eficaz y eficiente en el cumplimiento de sus objetivos.

Se tomó como insumo y referencia: el mapa de procesos, procedimientos, actividades, puntos de control; mapa de riesgos y controles; informes de control interno, procesos o dependencias involucradas, y manual de funciones relacionados con el asunto.

La calificación sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno del asunto evaluado arroja un resultado de inefectivo, sustentado en la evaluación del diseño de controles y la efectividad de los mismos tal como se detalla a continuación:

ETAPA	AFIRMACIÓN	EXISTEN INCORRECCIONES	CALIFICACIÓN
Precontractual	6. Estudios previos o de factibilidad deficientes.	Hallazgos SIN incidencia Fiscal	Inefectivo
Precontractual	7. Falta o deficiencias en la elaboración de estudios de mercado.	Hallazgos SIN incidencia Fiscal	Inefectivo
Contractual	12. Modificaciones contractuales que afectan el objeto contractual y sus condiciones.	Hallazgos SIN incidencia Fiscal	Inefectivo
Contractual	3. Falta de previsión y de mecanismos adecuados y oportunos de corrección durante la ejecución del contrato.	Hallazgos SIN incidencia Fiscal	Inefectivo
Contractual	9. La supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente mediante los	Hallazgos SIN incidencia Fiscal	Inefectivo

ETAPA	AFIRMACIÓN	EXISTEN INCORRECCIONES	CALIFICACIÓN
	procedimientos establecidos o los determinados en la norma.		
Postcontractual	6. Incumplimiento en la elaboración de la liquidación de los contratos en los plazos acordados en el mismo o en los establecidos por la Ley.	Hallazgos SIN incidencia Fiscal	Inefectivo

Fuente: Instrumento de Riesgos y Controles.

2.1.1 Evaluación del diseño de Controles:

La calificación sobre el diseño del control evaluado arroja un resultado de adecuado, sustentado en la evaluación del diseño de controles y la efectividad, dado que se encuentra documentado a través de los manuales de Contratación, de supervisión e Interventoría, de las buenas prácticas de la actividad contractual,

2.1.2 Evaluación de la efectividad de los Controles

La calificación de la efectividad de los controles arroja un resultado de Inefectivo, con una calificación del 40%, motivada en Estudios previos deficientes, modificaciones contractuales que afectan el objeto contractual y sus condiciones, falta de previsión y de mecanismos adecuados y oportunos de corrección durante la ejecución del contrato y en una supervisión y/o interventoría no se cumple eficazmente.

2.2 HALLAZGOS

Dentro de la muestra de la AEF, se incluyeron los contratos 742 de 2024 de compra venta, el contrato de prestación de servicios 585 de 2024, el convenio interadministrativo 364 de 2023, el contrato de obra pública 410 de 2022 y el convenio de asociación 369 de 2023, respecto de lo anterior es preciso señalar:

Contrato de compra venta 742 de 2024, al momento de terminar la AEF, este contrato se encuentra en ejecución, por tanto, será objeto de seguimiento una vez se encuentre liquidado.

El contrato de prestación de servicios 585 de 2024, no presentó observaciones.

El convenio interadministrativo 364 de 2023, pese a que se encuentra terminado, no cuenta con acta de liquidación, por tanto, será objeto de seguimiento una vez se encuentre liquidado.

El convenio de asociación 369 de 2023, se encuentra terminado, los resultados de la AEF se dan a conocer en el acápite de resultados de este informe.

Finalmente, el contrato de obra pública 410 de 2022, será objeto de seguimiento, se verificará si los segmentos viales que presentaron patologías fueron subsanados, igualmente se practicarán pruebas a los demás aspectos que no fueron analizados al término de esta actuación, adicionalmente porque a la fecha no cuenta con acta de liquidación.

Como resultado de la AEF se detectaron las siguientes situaciones de incumplimiento que fueron validadas como hallazgos.

Contrato de Obra Pública 410 de 2022 suscrito con el CONSORCIO COMICRON
NIT. No 901659447 - licitación pública FDLRUU-LP-005-2022

Objeto	El contrato que se pretende celebrar tendrá por objeto: “ejecutar las obras y actividades para la construcción de la malla vial y espacio público de la localidad de Rafael Uribe Uribe a precios unitarios fijos, sin fórmula de reajuste y a monto agotable en la ciudad de Bogotá, D. C.”
CDP	CDP No. 1106 del 24 de agosto de 2022 por valor de \$ 7.627.745.600.

	O23011604490000001685 Movilidad multimodal, incluyente y sostenible en Rafael Uribe Uribe \$4.774.727.600
	O23011604490000001685 Movilidad multimodal, incluyente y sostenible en Rafael Uribe Uribe \$2.853.018.000
CRP	1212 del 6 de diciembre de 2022
Acta de Inicio	El día 30 de enero de 2023
Plazo de ejecución:	8 meses
Valor inicial contrato	\$7.627.745.600
Valor adición	\$ 3.804.377.660.
Valor final del contrato	11.432.123.260,00
Fecha de terminación final	29 de febrero de 2024
Acta de liquidación	Sin acta de liquidación a la fecha de entrega de este documento.
Interventoría	Interventoría y Construcciones Civiles S.A.S.

Fuente: Expediente e información COP 410 -2022

Hallazgo administrativo No 2.2.1 con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de la Ley 594 de 2000, Decreto 2609 de 2012, Decretos 1081, 1082 de 2015, Ley 1712 de 2014 Ley de Transparencia y demás normas que rigen en materia de archivos y transparencia.

Se analizó la información puesta a disposición por el FDLRUU mediante radicado 20256820357971 en ocho (8) cajas con 44 carpetas para un total de 8.631 folios, la subida en la plataforma del Sistema Electrónico de Contratación Pública –SECOP- II al 29 de agosto de 2025, y la enviada mediante enlace “infraestructura.ruribe”, del 16 de julio del presente año, evidenciando que:

Sea lo primero indicar que en SECOP no se encuentra la totalidad de la información generada en el contrato de obra pública –COP- 410-2022.

En algunos casos las respuestas a las solicitudes realizadas por el organismo de control, carecen de coherencia y precisión, lo que dificultó su análisis.

La información puesta a disposición presenta debilidades en su contenido, en algunos casos la que se encuentra en el enlace [infraestructura.ruribe](http://infraestructura.ruribe.gov.co), (información escaneada de las carpetas físicas), difiere de la subida al SECOP, y la contenida en las carpetas físicas, es el caso de:

Se estableció que el formato de estudios previos en SECOP frente a la que se encuentra en la carpeta física; el acta parcial No.1, facturó el IVA y está firmada entre otros, por quien ejerció el apoyo a la supervisión, mientras que la enviada en el enlace [infraestructura.ruribe](http://infraestructura.ruribe.gov.co), no liquida el IVA y no está firmada por el apoyo a la supervisión, al indagar se obtuvo como respuesta “Se reitera que esa información se encuentra debidamente suscrita en el expediente físico”, situación que no debe presentarse dado que la información escaneada su origen es las carpetas físicas.

Se observa diferencia en el registro de los valores del desglose de Administración, Imprevistos y Utilidad -A.I.U.- que se encuentra en la carpeta física contra la subida en SECOP, en el documento Formulario 1. Presupuesto Oficial, lo que demuestra que efectivamente lo registrado no es consecuente entre sí.

En el documento de solicitud de modificación contractual para la adición, se presentan impresiones como: la justificación financiera en el cuadro relaciona 18 códigos de intervención vial -C.I.V.-, sin embargo, en la justificación técnica indica que “se requiere incluir 17 nuevos segmentos” igualmente en el párrafo, “de aprobación apoyo a la supervisión y la interventoría” aceptan la inclusión de los 17 C.I.V. No obstante, se suscribió la adición para 18 C.I.V. por el mismo valor de \$3.804.377.660. Situaciones que generan incertidumbre para el órgano de control.

El “INFORME DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN DE CIVs” con fecha 5 de diciembre de 2023 emanado por el Consorcio COMICRON, presenta imprecisión en la cantidad de C.I.V al afirmar que “(...) el contrato incluyendo a la adición tiene 52 segmentos viales dentro de su alcance (...)”, lo cual no es cierto, dado que el COP 410-2022 inicialmente contempla 39 y con la adición, se incluyeron 18, lo que arroja un total de 57 C.I.V. y no de 52.

Se solicitó mediante radicado 2-2025-14740 del 8 de julio de 2025, información relacionada con las etapas precontractual, contractual y post contractual, recibiendo respuesta mediante radicado 20256820349831 del 14 de julio de 2025, evidenciando inexactitudes en estas, entre otras:

- Informa que “(...) se realizó la construcción de 37 segmentos viales los cuales se derivan de los estudios y diseños ejecutados en el marco del Contrato (...)” cuando los documentos precontractuales muestran 39 C.I.V.
- A la solicitud del análisis de precios unitarios -APU- de los ítems contractuales debidamente aprobados (oferta económica), su respuesta es “(...) no se encuentra previsto la entrega por parte del Contratista de Obra de los análisis de precios unitarios- APU para los ítems indicados en el proceso FDLRUU-LP-005-2022”. Hecho que no es procedente, dado que en el APU se detalla el costo de cada una de las actividades, unidad de medida y demás elementos que sirven en la elaboración de este, lo que permite tener una información precisa para cuando la administración local vaya a evaluar la propuesta de cada uno de los proponentes.
- A la solicitud de relacionar los C.I.V. iniciales y los definitivos, la respuesta no corresponde a la realidad, pues difiere a los realmente ejecutados, como más adelante se relacionará.
- Finalmente, se solicitó información relacionada con los DPC (Derechos de Petición) dando como respuesta “la expedición de la certificación de disponibilidad presupuestal CDP será remitida.” Lo cual no corresponde a lo solicitado por el ente de control.
- El acta parcial No.4, presenta un error, el cual no genera mayor incidencia económica, pero si es de observar la revisión que se debe efectuar a la documentación que es soporte de pago del COP.

Ni en las carpetas físicas, ni en SECOP, ni en la información escaneada se encuentran la actualización de las garantías de acuerdo con las modificaciones que sufrió el COP, como otrosí modificatorios, adición, prórrogas.

En algunos casos la foliación no es de forma consecutiva, dado que, el inicio de la numeración en algunas carpetas no corresponde a la secuencia de la foliación del último documento de la carpeta inmediatamente anterior, situación que genera duda sobre si existe o no información por incluir; adicionalmente, se observan ajustes en la numeración de la foliación, lo cual evidencia falta de cuidado en la inclusión de documentos previos o con fechas anteriores.

Se hace necesario plasmar, en este ítem la falta de oportunidad en la entrega de la información al ente de control, lo que ocasionó dificultad en el respectivo análisis.

Lo descrito infringe lo contemplado en la Ley 594 de 2000, especialmente el artículo 4, Principios generales, literales a), b), c), d); artículos 12, 19 párrafo 1, artículos 3 y 5 del Decreto 2609 de 2012; los artículos 2.1.1.2.1.7 y 2.1.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015; artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015; artículos 7 y 8 del Decreto 103 de 2015, que reglamenta parcialmente la Ley 1712 de 2014 Ley de Transparencia; Circular Externa No.23 del 16 de marzo de 2017 emitidas por Colombia Compra Eficiente. Numeral 1.3 “Oportunidad en la publicación de la información en el SECOP”, de la Circular Externa Única de Colombia Compra Eficiente del 27 de diciembre de 2023 y literales b), e) y g) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

La ausencia de un efectivo control, monitoreo y seguimiento pone de manifiesto la falta de buenas prácticas en lo relacionado con la gestión documental y de archivos al no realizarse de manera veraz, eficaz y transparente.

Al no contar con información confiable, veraz y oportuna el ente de control y la ciudadanía en general, no tienen la posibilidad de ejercer los roles propios, luego entonces, se dificulta el ejercicio de vigilar y verificar el cumplimiento de lo contratado y del uso apropiado de los recursos públicos. Adicionalmente no contar con la información cierta y veraz da lugar a una toma de decisiones erradas, que en últimas afecta la buena ejecución de COP 410 de 2022.

Respuesta del FDLRUU

(...) como primera medida, es preciso aclarar que, con ocasión al Contrato de Obra No. 410-2022, éste se encuentra en etapa de revisión y verificación de la totalidad del expediente a fin de efectuar la liquidación en conjunto con la interventoría. En tal sentido, y con el fin de contar con una debida integración documental, se procederá a efectuar con las distintas áreas del Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe que intervienen en los procesos relacionados con los trámites de los pagos y las actas parciales de obra, para que se integren los folios que se encuentran en validación documental por parte de estos equipos, en virtud de la gestión archivística.

De acuerdo con lo anterior, se precisa que la información que se carga en la plataforma Secop II corresponde a la ejecución del Contrato de Obra No. 410-2022 y las evidencias que lo acompañan son los informes y las actas parciales de obra, avalados, por el interventor.

(...) en anterior oportunidad a través del radicado 2025682035971 se les comunicó que, el expediente físico del Contrato de Obra No. 410-2022, debido a su volumen se encuentra siendo objeto de intervención para su entrega al área de gestión documental del FDLRUU; una vez se materialice el visto bueno por parte de gestión documental, se procede a escanear y a complementar la información cargada en la plataforma SECOP II, toda vez que la información reportada en la mencionada plataforma, fue la presentada inicialmente por el Contratista de Obra y revisada y aprobada por la interventoría, (...) no obstante, se precisa que la información del expediente físico es la que se encuentra revisada y subsanada conforme a la ejecución del contrato en cuestión.

(...) nos encontramos en la verificación enunciada en la parte primigenia de la respuesta a este acápite, es decir, en la etapa de liquidación (...)

(...), razón por la cual se informa que las observaciones relacionadas con la organización del expediente contractual tanto físico como digital serán subsanadas previo a la suscripción del acta de liquidación, (...).

En relación con la diferencia en el registro de los valores del desglose de AIU (Administración, Imprevistos y Utilidad), es necesario aclarar que, de acuerdo con la revisión de los documentos correspondientes a la etapa precontractual, con ocasión al proceso de selección FDLRUU-LP-005-2022, específicamente en lo indicado en el documento denominado 8. ANALISIS DEL AIU - CONSTRUCCION- FDLRUU ULTIMA VF (1).xlsx, se observa un error en la formulación de la parte superior de la tabla; (...)

(...) el porcentaje de cada componente indicado en el documento 8. ANALISIS DEL AIU - CONSTRUCCION- FDLRUU ULTIMA VF (1).xlsx, fue del 5%; no obstante, teniendo en consideración que el estudio previo y anexo técnico del proceso de selección FDLRUU-LP-005-2022, se señalaba que el porcentaje previsto para los componentes era del 3.5%; en la oferta económica allegada por el Contratista se presentaron los valores correctos, (...)

(...) Con respecto a que no coinciden el número de CIV's en la adición, es importante mencionar que en la adición N°1 al contrato se relacionan 17 segmentos viales en la justificación técnica y en la tabla de justificación financiera, también se presentan 17 segmentos viales, por lo que no existe diferencia y se ratifica que el número de segmentos adicionados son 17. (...)

En el marco de la revisión realizada previo a la construcción del documento de la liquidación del Contrato de Obra No. 410-20 22, se evidenció, de acuerdo con el alcance inicial y las modificaciones contractuales suscritas, que corresponden a la inclusión y exclusión de segmentos viales, que se construyeron cuarenta y seis (46) segmentos, los cuales fueron visitados con la participación de la Contraloría, Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, Contratista de Obra e Interventoría.

Se observa un error de digitación confirmando que la suma de los segmentos viales contractuales y los adicionados corresponden a 57 segmentos y no 52 como se indican. Lo mismo con el error de digitación en el número de segmentos viales del contrato inicial que alcanza los 39 segmentos, sin embargo, al tratarse un "error calami" (...)

Se precisa que en la respuesta entregada al Ente de control el 22 septiembre de 2025, con radicado No. 20256820537301, se encontraba adjunta el acta de la visita realizada entre la Contraloría, Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, Contratista e Interventoría,

donde en el “numeral 7” solicitaban, poner a disposición el análisis de precios unitarios (APU) de los ítems No previstos (NP) aprobados por la Interventoría, (...)

Ahora bien, con ocasión a los análisis de precios unitarios (APU) correspondientes a las actividades contractuales establecidas en el presupuesto del proceso de selección FDLRUU-LP-005-2022 del cual se deriva el Contrato de Obra No. 410-2022, se reitera que si bien es cierto los APU detallan la descripción de la actividad constructiva los recursos requeridos para su ejecución (materiales, equipos, herramienta y mano de obra), la unidad de medida y el valor, no se encuentra establecido en los documentos de la etapa precontractual la entrega de los mencionados APU, por cuanto en los documentos tipo implementados por Colombia Compra Eficiente, el valor unitario tope de las actividades a contratar se encuentra establecido conforme con los precios del mercado establecidos por la entidad cabeza del sector, que para el caso que nos ocupa es el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) aclarando que en el mencionado presupuesto se detalla la descripción de la actividad, su alcance y unidad de medida, así mismo reiteramos que el referido contrato expiró su plazo contractual el 29 de febrero de 2024, fecha anterior a que la suscrita asumiera funciones como ordenadora del gasto.

Se indica que el Ente de control, solicitó al Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, derechos de petición, indicando frente a este requerimiento únicamente la sigla “DPC”; por lo tanto, debido a una mala interpretación se remitieron los certificados de disponibilidad presupuestal (CDP) del Contrato de Obra No. 410-2022; no obstante, con el fin de atender la presente solicitud, se adjunta a la presente respuesta (Anexo 1) los derechos de petición allegados con ocasión al Contrato referido.

En cuanto a la actualización de las pólizas expedidas en el marco del Contrato de Obra No. 410-2022, se informa que la garantías se encuentran cargadas en la plataforma SECOP II, las cuales serán verificadas por parte del Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, en el marco del proceso de liquidación. Se adjunta a esta respuesta las pólizas de la adición y prórrogas 1 y 2 (Anexo 2).

En relación con la foliación de la documentación, respetuosamente se reitera lo informado previamente, en el sentido de que actualmente se encuentra en etapa de revisión y actualización del expediente contractual, previo a la suscripción del acta de liquidación del

Contrato de Obra No. 410-2022, precisando que una vez gestión documental emita aval en cuanto al orden, se realizará la foliación final de los respectivos documentos.

Se aclara que el expediente físico del Contrato de Obra No. 410-2022, fue entregado al ente de control, en los términos establecidos de acuerdo con la solicitud realizada por parte de la Contraloría, precisando que la mencionada información fue radicada el 17 de julio de 2025, con el comunicado con radicado No. 20256820357971 y se entregó de manera presencial el 21 de julio de 2025, siendo recibido tal y como se muestra en la imagen que se relaciona a continuación:

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

En virtud de las respuestas dadas por la administración local, a cada una de las objeciones formuladas de cara a el incumplimiento de lo normado en materia archivística, se considera que el FDLRUU, las acepta, por cuanto indica en varios apartes de su repuesta que “(...) razón por la cual se informa que las observaciones relacionadas con la organización del expediente contractual tanto físico como digital serán subsanadas previo a la suscripción del acta de liquidación”, en otro aparte “se observa un error en la formulación”, en otro reitera “Se observa un error de digitación confirmando que la suma de los segmentos viales contractuales y los adicionados corresponden a 57 segmentos y no 52 como se indican”.

El equipo auditor señaló diferencia entre los C.I.V. de la justificación financiera frente a la técnica, a esto la administración local indica que no existe diferencia. Una vez revisada la información relacionada, se aceptan los argumentos expresados en su respuesta.

A la observación sobre “la solicitud del análisis de precios unitarios -APU- de los ítems contractuales debidamente aprobados (oferta económica), respuesta que no se acepta, dado que la observación está encaminada a la solicitud realizada el 8 de julio de 2025, mediante radicado 2-2025-14740, en el numeral 2.3, y no al numeral 7 del acta referida por el FDL, pues esta hace alusión a los APU no previstos – NP.

En cuanto a los soportes de los Derechos de Petición, anexados a la respuesta, se precisa que al no haber tenido la información de manera oportuna no fue posible practicar pruebas que permitiera establecer que se hayan corregido a tiempo las irregularidades o solitudes presentadas y que hubiesen sido satisfactorias para los petentes.

“En cuanto a la actualización de las pólizas expedidas en el marco del Contrato de Obra No. 410-2022, se informa que la garantías se encuentran cargadas en la plataforma SECOP II, las cuales serán verificadas por parte del Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, en el marco del proceso de liquidación. Se adjunta a esta respuesta las pólizas de la adición y prórrogas 1 y 2 (Anexo 2). Se acepta la respuesta parcialmente, dado que, como lo indican se está a la espera de ser verificadas por parte del FDL, no obstante, se aclara que la observación en conjunto está dirigida a el no cumplimiento de lo establecido normativamente en materia de archivo.

En cuanto a lo observado referente a la foliación, se evidencia la aceptación por parte del FDL, cuando afirma que “(...) actualmente se encuentra en etapa de revisión y actualización del expediente contractual, (...)”

Si bien es cierto que la administración local hizo entrega del expediente el 17 de julio, tan bien lo es que, la información solicitada mediante radicados y verbalmente a lo largo de la ejecución de la AEF, no fue entregada en términos.

Así las cosas, las respuestas emitidas por el FDLRUU no desvirtúan la observación, por el contrario, en apartes acepta lo observado, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo y presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de la Ley 594 de 2000, Decreto 2609 de 2012, Decretos 1081, 1082 de 2015, Ley 1712 de 2014 Ley de Transparencia y demás normas que rigen en materia de archivos y transparencia.

Hallazgo administrativo No 2.2.2 con presunta incidencia disciplinaria por una inadecuada planeación en el proceso FDLRUU-LP-005-2022, que originó el COP 410-2022.

En el documento estudios previos construcción “malla final”, establece la conveniencia de la contratación, teniendo en cuenta las siguientes razones:

Técnicas: “..., El Fondo de Desarrollo Local ha invertido recurso humano para identificar, evaluar, presupuestar y formular la intervención como CONSTRUCCION DE MALLA VIAL de

diferentes segmentos viales y de espacio público, todos ellos generados de la consultoría ejecutada bajo contrato CON-281-2019”.

Igualmente, indica que “a través del contrato CON-FDLRUU-281- 2019, estipuló en sus estudios previos la priorización de segmentos viales que fueron preseleccionados mediante la evaluación del estado del segmento, bajo la asignación de puntajes por diferentes criterios que arrojaron como resultado la necesidad de intervenir las vías que su superficie de rodadura se encontraba en afirmado y requerían estudios y diseños. Es decir, se establecieron criterios técnicos de priorización para determinar los puntos priorizados a intervenir en el marco del presente proceso de selección” (...) “en ese orden de ideas dentro los 108 segmentos viales que arrojó la consultoría se definieron para el presente proceso los siguientes” (subrayado fuera de texto).

Cuadro No. 1

C.I.V. Seleccionados para ser intervenidos bajo el COP 410 de 2022.

No.	CIV	TRAMO	DESDE	HASTA	BARRIO
1	18003148	TV 12C BIS	CL 46A BIS SUR	CL 45 A SUR	LA MERCED SUR
2	18002614	KR 12G BIS A	CL 42 S	CL 41 S	GRANJAS SAN PABLO
3	18003184	CL 51C BIS SUR	KR 13C BIS	CL 49C SUR	ARBOLEDA SUR
4	18003504	CL 53B BIS SUR	KR 10H BIS	DG 48 B SUR	VILLAS DEL RE- CUERDO
5	18004066	CL 49 D BIS A SUR	TV 11D	CLL 53D SUR	EL PLAYON
6	18004092	CL 49 F SUR	KR 11 A	TV 11D	EL PLAYON
7	18003873	KR 13 C	CL 53C SUR	CL 53C BIS SUR	LA MERCED SUR
8	18003922	CL 53D SUR	KR 12 G	KR 13	LA MERCED SUR
9	18003923	KR 13	CL 53D SUR	CL 53C BIS SUR	LA MERCED SUR
10	18008130	TV 11 D	CLL 49D BIS A SUR	DG 49D BIS SUR	LA MERCED SUR
11	18003472	CL 53B SUR	KR 10H BIS	CERRADO	VILLAS DEL RE- CUERDO
12	18003444	CL 53 A SUR	TV 12	CERRADO	ARBOLEDA SUR
13	18004554	DG 48 H SUR	KRA 9 C	KRA 9 A	LOS MOLINOS
14	18004551	DG 48 H SUR	KRA 9 C	KRA 9 A	LOS MOLINOS
15	18003918	CL 53A SUR	KR 13 H	KR 13D BIS	EL PLAYON
16	18007468	KR 12BIS	CL 53A SUR	CERRADO	EL PLAYON
17	18007467	CL 53A SUR	KR 12 BIS	KR 12 A	EL PLAYON
18	40002069	CL 49 C BIS SUR	KR 3 A ESTE	KR 3 A BIS ESTE	BUENOS AIRES
19	18005287	KR 9 ^a	CL 57D SUR	CL 57F SUR	DIANA TURBAY
20	18005317	KR 9	CL 57F SUR	CL 58 SUR	DIANA TURBAY

No.	CIV	TRAMO	DESDE	HASTA	BARRIO
21	18006358	KR 4F BIS	CL 59 SUR	CL 5A SUR	DIANA TURBAY - LAN- ZEROS
22	18006207	CL 57 SUR	KR D BIS	KR D	RINCON DEL VALLE
23	18006965	CL 57 SUR	KR 5C	KR 5B	RINCON DEL VALLE
24	18006968	CL 57 SUR	KR 5B	KR 5A	RINCON DEL VALLE
25	18006029	CL 57 SUR	KR 5A	KR 5	RINCON DEL VALLE
26	18006071	CL 57 SUR	KR 2B ESTE	KR 2 C ESTE	RINCON DEL VALLE
27	18006123	CL 57 SUR	KR 2 C ESTE	KR 2 D ESTE	RINCON DEL VALLE
28	18006166	CL 57 SUR	KR 2 D ESTE	KR 3 ESTE	RINCON DEL VALLE
29	18005677	CL 57 SUR	KR 5G BIS	KR 1	RINCON DEL VALLE
30	*18005709	CL 57 SUR	KR 5G BIS	KR 5G	RINCON DEL VALLE
31	18005862	CL 57 SUR	KR 5G	KR 5D	RINCON DEL VALLE
32	30000910	CL 48 Q SUR	KR 1 D ESTE	KR 1 C ESTE	RINCON DEL VALLE
33	18006248	CL 57 SUR	KR 4D	KR 4A ESTE	RINCON DEL VALLE
34	18006335	CL 62B SUR	TV 2 G BIS	TV 2 F	PALERMO SUR
35	18006336	CL 62B SUR	KR 7	KR 3	PALERMO SUR
36	18006388	KR 4F	CL 59 SUR	CL 59A SUR	DIANA TURBAY
37	18006168	KR 4 H	CL 58 SUR	CL 58B SUR	ARRAYANES
38	18007543	KR 4 H	CL 58 SUR	CL 58B SUR	ARRAYANES
39	18007537	KR 3C	CL 50 A S	CL 51 S	LA PICOTA ORIENTAL

Fuente: Documento Estudios previos construcción malla – final. SECOP

Bajo un criterio técnico como lo sustenta la misma administración local, escogió los anteriores 39 C.I.V., dando origen al COP 410 2022, suscrito el 5 de diciembre de 2022, y con acta de inicio del 30 de enero de 2023, sin embargo, a lo largo de la ejecución realizó reiteradas modificaciones como adiciones, exclusiones e inclusiones de C.I.V. dejando ver una falta de planeación desde el inicio, pese a que contó con el contrato de consultoría 281 de 2019.

Prueba de ello, es que la misma administración local solicitó al ejecutor mediante radicado 20236820307061 del 15 de mayo, es decir, a tres mes y medio de haber iniciado el COP, se prorrogará en cuatro (4) meses y se incluyeran 17 C.I.V. más, que en últimas resultaron ser 18 C.I.V., dado que incluyó el C.I.V. 18007897, dicha solicitud dio origen a una prórroga a partir del 30 de septiembre hasta el 29 de enero de 2024 con una adición de \$3.804.377.660.

Del radicado mencionado, es significativo mencionar de una parte, que el avance físico era del 44% y el financiero era de 27.5%, a la fecha de la solicitud y de otra parte, indica que “...en aras de invertir recursos adicionales, con el fin de dar mayor alcance físico al contrato 410-2022, atender los diferentes requerimientos de la comunidad...”. Argumentos que llaman la atención, pues esto debió ser tenido en cuenta desde el inicio de la estructuración de estudios previos y demás información precontractual a fin de darle mayor alcance a la población beneficiaria del COP.

Dentro de la justificación la administración local alude que “como se observa para la ejecución de la totalidad de los segmentos viales, se requieren un valor total de \$11.432.123.660 (...),” Texto que sugiere que desde el inicio se debió contratar la intervención de los 57 C.I.V. (39 más 18) por el valor señalado, ratificando con ello, la falta de una adecuada planeación.

La administración local a partir de la adición, realizó diferentes modificaciones, entre las cuales está la prórroga No. 2 y Otrosí modificadorio No. 1, donde el COP se prórroga un mes a partir del 30 de enero hasta el 29 de febrero de 2024, se excluyeron 16 y se incluyeron 8 C.I.V.

Teniendo en cuenta lo anterior, el equipo auditor analizó:

En primera instancia se tomaron los 39 C.I.V. iniciales para ser cruzados con los excluidos y los visitados el 28 de agosto de 2025, evidenciando que:

Cuadro No. 2

C.I.V. iniciales Vs Excluidos y Visitados

C.I.V. INICIALES	C.I.V. EXCLUIDOS	C.I.V. VISITADOS
18003184	E	
18003504	E	
18004066	E	
18004092	E	
18004551	E	
18004554	E	
18006336	E	V
18007537	E	
40002069	E	

Fuente: Prórroga No.2 y Otrosí modificatorio 1.

Como se puede apreciar en el anterior cuadro, al realizar el cruce de los 39 C.I.V iniciales frente a los relacionados para ser excluidos, según Prórroga No.2 y Otrosí modificatorio 1., y los 44 C.I.V visitados el 28 de agosto, se estableció que nueve (9) fueron excluidos, sin embargo, dentro de estos se encuentra el C.I.V. 18006336, el cual fue ejecutado sin que se cuente con algún argumento o soporte al respecto.

Igualmente se realizó cruce de los 18 C.I.V. adicionados, frente a los excluidos y visitados, arrojando:

Cuadro No. 3

C.I.V. Adicionados Vs Excluidos y Visitados

C.I.V. Adicionados	C.I.V. EXCLUIDOS	C.I.V. VISITADOS
18002427		V
18002435		
18002444		
18003151		V
18003194		V
18003237		V

C.I.V. Adicionados	C.I.V. EXCLUIDOS	C.I.V. VISITADOS
18003367	E	
18003385	E	
18003387		V
18003821		V
18003840		V
18004150	E	
18004559	E	
18006349	E	
18006452	E	
18007450		V
18007897		V
18008084	E	

Fuente: Prórroga No.2 y Otrosí modificadorio 1.

El anterior cuadro permite evidenciar que de los 18 C.I.V. adicionados se excluyeron siete (7), dos (2) no se ejecutaron, pero tampoco figuran dentro de los excluidos y finalmente nueve (9) fueron ejecutados. Esta situación pone de presente una vez más la falta de planeación, y a la vez la adición de \$3.804.377.660, es cuestionable, dado que la justificación técnica que esgrimió el FDL al respecto es “(...) los segmentos viales objeto de la solicitud de adición, actualmente se encuentran deterioradas que no cuentan con estructura pavimento ni flexible ni rígido los cuales pueden llegar a ser peligrosos para la comunidad existiendo personas con movilidad reducida, (...)” no es lógico que con la adición se incluyan nuevos C.I.V. para luego ser excluidos.

Por otra parte, se tomaron los segmentos viales incluidos en la Prórroga No.2 y Otrosí modificadorio 1., frente los visitados en el recorrido del 28 de agosto de 2025, obteniendo:

Cuadro No. 4

C.I.V. Incluidos Vs Excluidos y los Visitados

www.contraloriabogota.gov.co

Carrera 32 A N° 26 A - 10 - Código Postal 111321

PBX: 3358888

Página 29 de 129

C.I.V. Incluidos	C.I.V. Excluidos	C.I.V. Visitados
18003462		
18003819		V
18003826		
18006169		V
18006506		V
18007888		V
18007890		V
18007897		

Fuente prórroga No.2 y Otrosí modificatorio 1.

En este caso, se observa que de los ocho (8) segmentos viales que incluyó el FDL en la Prórroga No.2 y Otrosí modificatorio 1; se ejecutaron cinco (5) y los C.I.V. 18003462, 18003826 y 18007897, no fueron ejecutados, pero tampoco fueron excluidos. Adicionalmente, el 18007897 hace parte de los 18 adicionados, por tanto, no debió figurar en la relación de los que pretendía incluir la administración local. Estas situaciones dejan ver el desorden administrativo, la falta de una planeación, falta de seguimiento y control que debió realizar la interventoría y el apoyo a la supervisión.

De acuerdo con la información con la que contó el ente de control, respecto a los C.I.V. iniciales, sus modificaciones de adición, exclusión e inclusión, el FDLRUU debió ejecutar 49 segmentos viales:

Cuadro No. 5

TOTAL C.I.V. COP 410-2022

Estado de C.I.V	CANTIDAD
Iniciales	39
Adición	18
Subtotal	57
Excluidos	16
Nuevo subtotal	41
Incluidos	08
Total C.I.V COP 410-2022	49

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las modificaciones contractuales

El 28 de agosto de 2025, el equipo auditor realizó recorrido con el acompañamiento de la Interventoría, ejecutor y apoyo a la supervisión, a 44 C.I.V, siendo este el 100% de los segmentos intervenidos bajo el COP objeto de análisis, cantidad que difiere del total de C.I.V que debieron ser ejecutados, es decir 49, así entonces, se presenta una diferencia de cinco (5), los cuales son: 18003462, 18003826, 18007897, estos hacen parte de los 8 incluidos en la Prórroga No.2 y Otrosí modificatorio 1.; 18002435 y 18002444 estos hacen parte de los 18 de la adición. El organismo de control no evidenció el documento técnico o acto administrativo en el que se sustente la justificación de la no ejecución de los anteriores segmentos viales, dado que la información puesta a disposición no da cuenta de ello.

Con lo descrito en párrafos anteriores, se evidencia que desde la etapa precontractual la administración local, no definió claramente la necesidad que pretendía satisfacer, pese a contar con el contrato de Consultoría 281 de 2019, en otras palabras, la inadecuada planeación, llevó a que el FDLRUU perdiera de vista los segmentos viales a intervenir bajo el COP 410 de 2022.

Se hace importante recordar que, al FDLRUU le asiste el deber legal de llevar a cabo una planeación de tal manera que los procesos que desea adelantar contengan expresamente la necesidad que se pretende satisfacer, el alcance real, las especificaciones, precios, cantidades de obra y/o de bienes, servicios, características, planos, diseños y demás elementos que permitan contar con estudios previos bien sustentados, esto en virtud de la normatividad que rige la contratación estatal en Colombia.

En tal sentido, la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, radicación número: 11001-03-25-000-2012- 00762-00(2520-12), providencia del 20 de octubre de 2014. M.P. Luis Rafael Vergara Quintero, se pronunció, así: “En materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de planeación, pues resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un proceso contractual. El desconocimiento de este deber legal por parte de las entidades públicas de llevar a cabo los estudios previos, vulnera los principios generales de la contratación, en especial el de planeación y con él los de economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, entre otros”.

Luego entonces, se estima que la planeación debe ser integral y transversal, estableciendo objetivamente cuál es la necesidad y cómo dar solución a la misma, pues como es de conocimiento general esta no se suple solamente con la celebración del contrato, sino con el logro en condiciones de calidad y oportunidad del bien o servicio que se espera recibir, el cual debe estar plasmado desde la parte precontractual de tal manera que sea inequívoca su ejecución.

Las situaciones descritas anteriormente, trasgreden lo normado en el artículo 209 de la C.P. El numeral tercero del artículo 26 y 53 de la ley 80 de 1993, el artículo 8 de la Ley 1150 de 2007, lo prescrito en el artículo 2.2.1.1.2.1.1 del Decreto 1082 de 2015, Ley 1952 de 2019 y sus modificatorios, Ley 1474 en su artículo 87, literales a, b y c del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

La falta de una adecuada planeación, la inexactitud en la descripción de los C.I.V. que debieron ser escogidos de manera inequívoca desde los estudios previos, máxime cuando contaba con antelación con el contrato de consultoría 281 de 2019.

La ejecución de C.I.V. que debían ser ejecutados y que no se realizaron y por otra C.I.V. que estando excluidos fueron ejecutados, afectando en últimas a los beneficiarios que se tenía contemplado beneficiar.

Respuesta del FDLRUU

(...) en el estudio previo del proceso de selección No. FDLRUU-LP-005-2022 del cual se deriva el Contrato de Obra No. 410-2022, que indica con relación a la inclusión y exclusión de segmentos viales, lo siguiente:

“(...) 2.3 ESPECIFICACIONES

(...) Notas aclaratorias

(...) 3. El contratista debe tener presente que, durante la ejecución del proyecto, el FDL podrá excluir (por razones técnicas o presupuestales) algunos de los elementos, o de ser necesario, incluir otros elementos dentro de los tres (03) meses iniciales de ejecución. La

inclusión de nuevos elementos debe obedecer a la necesidad de garantizar la seguridad y movilidad de los usuarios, a la atención a emergencias o para reemplazar a aquellos segmentos viales que por razones técnicas no pueden ser intervenidos. El procedimiento administrativo para realizar las inclusiones o exclusiones de CIV será el siguiente: Establecida la necesidad de la modificación se solicitará al FDLRUU concepto previo a la Interventoría, el mismo deberá partir de la evaluación presupuestal del costo del CIV a ser modificado. (...).

De la misma manera, es importante señalar que el alcance del objeto del Contrato de Obra No. 410-2022, corresponde a:

“EJECUTAR LAS OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA CONSTRUCCION DE LA MALLA VIAL Y ESPACIO PÚBLICO DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE A PRECIOS UNITARIOS FIJOS, SIN FORMULA DE REAJUSTE Y **A MONTO AGOTABLE** EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D. C.”. Negrilla y subrayado fuera del texto.

En virtud de lo expuesto, es claro que desde la etapa precontractual se estableció que, en el marco de la ejecución del Contrato de Obra en cuestión, se podría suscribir modificaciones correspondientes a la exclusión e inclusión de segmentos viales, con la debida justificación técnica y/o financiera.

(...) la inclusión y exclusión de segmentos viales, (...) se encuentra también sujeto al costo de cada segmento, toda vez que el valor de estos elementos se determina dependiendo de las dimensiones del mismo, precisando que a mayor área el valor de intervención es superior; adicionalmente, claro es que la modalidad del Contrato en cuestión es a monto agotable, (...)

(...), no puede tipificarse la suscripción de los modificatorios de inclusión y exclusión de segmentos viales, como una falta de planeación de la Entidad, máxime que dentro del distrito capital le asisten competencias a diversas entidades a ejecutar mantenimientos, mejoramiento y/o construcción de malla vial, lo que implica que el contrato tenga esa facultad conmutativa de poderse modificar a fin de salvaguardar los recursos públicos y evitar dobles intervenciones.

(...) se precisa que no existe en materia de contratación, ninguna restricción que limite o cuantifique el tiempo transcurrido de la ejecución de un Contrato de Obra, para suscribir una modificación contractual, que para el caso que nos ocupa corresponde a adición de recursos.

Ahora bien, las limitantes que existen para la celebración de las modificaciones contractuales referidas previamente corresponden a que se debe modificar antes de la terminación del contrato y que el valor para adición de recursos no puede superar el 50% del valor inicial del mismo, determinado en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) del año de suscripción de la modificación. (...)

(...) no se puede señalar como mala planeación la solicitud realizada por parte del Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, toda vez que los recursos para la formulación de los procesos de contratación son determinados al momento de la estructuración de los documentos previos, así mismo, una vez se adjudica el Contrato se inicia con la etapa de preliminares, momento en el cual se puede determinar el valor de cada segmento y se cuantifica las cantidades de obra que determinan de manera detallada el número de segmentos viales que serán objeto de intervención. Igualmente, se precisa que el valor inicial, requiere ser adicionado durante la ejecución, basado en factores técnicos, debido a que se pueden presentar mayores cantidades de obra e ítems no previstos que no pueden ser determinados en la etapa precontractual. (...), la Entidad Contratante puede tomar la determinación de realizar una adición, siempre y cuando se cuente con la justificación técnica, financiera y jurídica avalada por la interventoría y aprobada por el supervisor del Contrato de Obra y se disponga de los recursos necesarios para suscribir la misma.

(...).

En el “cuadro 2 C.I.V Iniciales vs Excluidos y Visitados” se muestra el segmento vial identificado con el código CIV 18006336, dentro de la relación de los segmentos viales excluidos del alcance del Contrato de Obra No. 410-2022, y que fue visitado el 28 de agosto de 2025. Al respecto es importante mencionar que existió un error de digitación y el segmento excluido corresponde al CIV 18006335 que se encuentra contiguo al segmento CIV 18006336 que si se intervino en el marco del Contrato referido.

La exclusión del segmento CIV 18006335, se debió a que el pavimento existente se encontraba en adecuadas condiciones y no se ameritaba en su momento una intervención. En la siguiente imagen se muestra los segmentos mencionados.

En el cuadro 3 se presentan los segmentos viales incluidos en el marco de la adición, se indican 18 CIV, sin embargo, es de aclarar que fueron 17 CIV en la adición del contrato, en tal sentido, se precisa que el CIV 18007897, forma parte del cuadro 4 de los 8 segmentos incluidos en el alcance del Contrato en cuestión, contabilizándose dos veces en su análisis.

De esta manera, de los 17 segmentos adicionados, 7 se excluyeron y se ejecutaron 8, y no se ejecutaron 2 segmentos viales que corresponden al CIV 18002435 y CIV 18002444 ubicados en el barrio Colinas. El sustento para que no fueran ejecutados fue el siguiente:

Los segmentos viales del barrio Colinas, fue uno de los últimos en intervenir, de acuerdo con la adición del Contrato se debían de ejecutar 3 segmentos viales, iniciando obras en el segmento CIV 18002427, donde se ejecutó la construcción de una escalera en concreto y el espacio público asociado.

Al momento de iniciar la intervención de los CIV 18002435 y CIV 18002444, se observó que las condiciones de topografía de la zona, requerían confinar las obras con muros de contención de grandes dimensiones, los cuales no se contemplaron en el diseño de consultoría ejecutado en el marco del Contrato No. 281-2019, por lo que se realizó una propuesta de diseño que evitaba la construcción de esas estructuras de contención, la cual fue rechazada por parte de los vecinos del sector, retrasando el inicio de obras de estos segmentos viales, es decir, obedeció a factores exógenos a nuestra entidad

En el mes de febrero de 2024, a poco tiempo de finalizar el plazo del Contrato, al no poder iniciarse las actividades de obra en estos 2 segmentos viales por temas sociales y considerando que el presupuesto para intervenir estos segmentos con los muros de contención eran mayores a los disponibles en el contrato, el FDLRUU con base en el respectivo concepto de Interventoría, decidió excluir del alcance del Contrato de Obra No. 410 de 2022 estos dos segmentos viales y se priorizaron para ejecutarlos mediante el Contrato de Obra No. 351 de 2023 que disponía de los recursos necesarios para realizar las actividades constructivas respectivas.

En cuanto al cuadro No. 4 se indica que, 3 segmentos viales de la lista de inclusión no fueron visitados, al respecto es importante aclarar que estos segmentos si fueron visitados,

pero no fueron considerados por su corta longitud, a continuación, se detalla cada una de estas:

CIV 18003462, es un tramo de 8 metros de empalme en el barrio Villas del recuerdo ejecutado para conectar el segmento intervenido con el pavimento existente:

CIV 18007897, es otro tramo de 17 metros de empalme en el barrio Villas del recuerdo ejecutado para conectar el segmento intervenido con el pavimento existente:

CIV 18003826, es otro tramo de 16 metros de empalme en el barrio La Merced ejecutado para conectar el segmento intervenido con el pavimento existente:

Con referencia al cuadro N°5 se hacen las siguientes aclaraciones, los segmentos adicionados son 17 de acuerdo al modificadorio del contrato, con este cambio, se tiene un Total C.I.V COP 410-2022 igual a 48 segmentos, de los cuales se indicó que 2 segmentos viales fueron excluidos al final del contrato por el FDLRUU y priorizados en otro contrato, por lo que restando estos dos segmentos viales, realmente fueron 46 segmentos viales el Total C.I.V COP 410-2022, de los cuales se adjunta las Hojas de vida correspondientes para su análisis. (Anexo 3).

En virtud de lo señalado por parte del Ente de control, se reitera que no puede tipificarse la suscripción modificadorios contractuales correspondiente a la inclusión y exclusión de segmentos viales, como una falta de planeación de la Entidad.

Toda vez que en el Estudio Previo del proceso de selección No. FDLRUU-LP-005-2022 del cual se deriva el Contrato de Obra No. 410-2022, se indica lo siguiente:

“(…) 2.3 ESPECIFICACIONES

(…) Notas aclaratorias

(…) 3. El contratista debe tener presente que, durante la ejecución del proyecto, el FDL podrá excluir (por razones técnicas o presupuestales) algunos de los elementos, o de ser necesario, incluir otros elementos dentro de los tres (03) meses iniciales de ejecución. La inclusión de nuevos elementos debe obedecer a la necesidad de garantizar la seguridad y movilidad de los usuarios, a la atención a emergencias o para reemplazar a aquellos segmentos viales que por razones técnicas no pueden ser intervenidos. El procedimiento administrativo

para realizar las inclusiones o exclusiones de CIV será el siguiente: Establecida la necesidad de la modificación se solicitará al FDLRUU concepto previo a la Interventoría, el mismo deberá partir de la evaluación presupuestal del costo del CIV a ser modificado. (...).

De la misma manera, es importante señalar que el alcance del objeto del Contrato de Obra No. 410-2022, corresponde a:

“EJECUTAR LAS OBRAS Y ACTIVIDADES PARA LA CONSTRUCCION DE LA MALLA VIAL Y ESPACIO PÚBLICO DE LA LOCALIDAD DE RAFAEL URIBE URIBE A PRECIOS UNITARIOS FIJOS, SIN FORMULA DE REAJUSTE Y **A MONTO AGOTABLE** EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D. C.”. Negrilla y subrayado fuera del texto.

En virtud de lo expuesto, es claro que desde la etapa precontractual se estableció que, en el marco de la ejecución del Contrato de Obra en cuestión, se podría suscribir modificaciones correspondientes a la exclusión e inclusión de segmentos viales, con la debida justificación técnica y/o financiera.

Aunado a lo anterior, si bien se precisa que la inclusión y exclusión de segmentos viales, se encuentra también sujeto al costo de cada segmento, por lo que conforme con la modalidad del Contrato en cuestión es a monto agotable, es decir sin exceder el presupuesto de este, característica que limita el alcance inicial establecido en la etapa precontractual.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

La administración respalda parte su respuesta en el hecho de haber dejado un texto dentro de los estudios previos, intentando argumentar su falta de planeación, posición que no comparte el equipo auditor, como se analiza a continuación.

El FDL indica “La inclusión de nuevos elementos debe obedecer a la necesidad de garantizar la seguridad y movilidad de los usuarios, a la atención a emergencias o para reemplazar a aquellos segmentos viales que por razones técnicas no pueden ser intervenidos”, sin embargo, se evidenció que mediante otrosí modificadorio No.1, se excluyeron C.I.V. que habían sido incluidos mediante la adición, igualmente señala que “El procedimiento administrativo para realizar las inclusiones o exclusiones de CIV será el siguiente: “Establecida la necesidad de la modificación se solicitará al FDLRUU concepto previo a la Interventoría, el

mismo deberá partir de la evaluación presupuestal del costo del CIV a ser modificado. (Subrayado fuera de texto). Hecho que no se dio para la adición, dado que fue el mismo FDLRUU quien solicitó dicha adición.

Adicionalmente, no se puede perder de vista que “a través del contrato CON-FDLRUU-281- 2019, estipuló en sus estudios previos la priorización de segmentos viales que fueron preseleccionados mediante la evaluación del estado del segmento, bajo la asignación de puntajes por diferentes criterios que arrojaron como resultado la necesidad de intervenir las vías que su superficie de rodadura se encontraba en afirmado y requerían estudios y diseños. Es decir, se establecieron criterios técnicos de priorización para determinar los puntos priorizados a intervenir en el marco del presente proceso de selección” (...) “en ese orden de ideas dentro los 108 segmentos viales que arrojó la consultoría se definieron para el presente proceso los siguientes” (subrayado fuera de texto). en donde relacionan los 39 C.I.V iniciales que según el análisis técnico eran los priorizados para ser atendidos con el COP objeto de estudio.

En relación a que “se encuentra también sujeto al costo de cada segmento, toda vez que el valor de estos elementos se determina dependiendo de las dimensiones del mismo, precisando que a mayor área el valor de intervención es superior”; criterio que, a juicio del equipo auditor, se debió tener presente en la planeación, a fin de establecer el presupuesto real que se invertiría con ocasión de satisfacer la necesidad planteada.

Si bien es cierto que al “distrito capital le asisten competencias a diversas entidades a ejecutar mantenimientos, mejoramiento y/o construcción de malla vial, lo que implica que el contrato tenga esa facultad conmutativa de poderse modificar a fin de salvaguardar los recursos públicos y evitar dobles intervenciones,” también lo es que, a cada FDL le asiste la obligatoriedad de cumplir con una planeación de tal manera que no vaya en contravía de lo establecido por las entidades cabeza de sector y cumplir su propio Plan de Desarrollo Local.

Respecto del valor de la adición este ente de control no se pronunció, luego no se entiende la aclaración que pretende hacer el FDL en la respuesta, sin embargo, trayendo a colación apartes de la respuesta, si es de señalar que, como lo indica la “Entidad Contratante

puede tomar la determinación de realizar una adición, siempre y cuando se cuente con la justificación técnica, financiera y **jurídica** avalada por la interventoría y aprobada por el supervisor del Contrato de Obra (subrayado y negrilla fuera de texto), que para el caso del COP 410-2022 la justificación jurídica señalada refiere normas que no son atinentes, luego entonces careció de sustento.

Producto del análisis realizado a los C.I.V., en el cuadro 2, de la carta de observaciones, se registró el CIV 18006336 como excluido, sin embargo, la respuesta suministrada es “existió un error de digitación y el segmento excluido corresponde al CIV 18006335 que se encuentra contiguo al segmento CIV 18006336 que si se intervino en el marco del Contrato referido. Tal situación es entendible, no obstante, durante la ejecución de la AEF, no se encontró documento alguno corrigiendo el error, tampoco se hizo la aclaración en su oportunidad al ente de control.

Adicionalmente, la falta de planeación, se evidencia cuando el FDL responde que “ (...) La exclusión del segmento CIV 18006335, se debió a que el pavimento existente se encontraba en adecuadas condiciones y no se ameritaba en su momento una intervención (...) en el entendido que los C.I.V. incluidos fueron producto de un estudio técnico juicios, no se concibe esta situación.

La administración local “(...) aclarar que fueron 17 CIV en la adición del contrato, en tal sentido, se precisa que el CIV 18007897, forma parte del cuadro 4 de los 8 segmentos incluidos en el alcance del Contrato en cuestión, contabilizándose dos veces en su análisis. Es de precisar que El FDL dentro del documento denominado PRORROGA No.2 Y OTRO SI MODIFICATORIO No.1, en la tabla 2, segmentos viales adición al contrato, incluyó el C.I.V. 18007897, para un total de 18 C.I.V., relacionados; motivo por el cual el equipo auditor menciona tal cantidad.

Se evidencia una vez más la falta de planeación por parte de la administración local, cuando responde que “(...) de los 17 segmentos adicionados, 7 se excluyeron y se ejecutaron 8, y no se ejecutaron 2 segmentos viales que corresponden al CIV 18002435 y CIV 18002444 ubicados en el barrio Colinas. El sustento para que no fueran ejecutados fue el siguiente: Al momento de iniciar la intervención de los CIV 18002435 y CIV 18002444, se observó que las condiciones de topografía de la zona, requerían confinar las obras con muros de contención de

grandes dimensiones, los cuales no se contemplaron en el diseño de consultoría ejecutado en el marco del Contrato No. 281-2019, por lo que se realizó una propuesta de diseño que evitaba la construcción de esas estructuras de contención, la cual fue rechazada por parte de los vecinos del sector, retrasando el inicio de obras de estos segmentos viales, es decir, obedeció a factores exógenos a nuestra entidad”

Los hechos relatados anteriormente por el FDL, reafirman la falta de planeación, pues de una parte no se entiende por qué motivo se adicionan recursos para ejecutar 17 C.I.V. y luego excluye siete (7) de estos, de otra, en los segmentos viales CIV 18002435 y CIV 18002444, se evidencia la falta de un sustento técnico que soportara la inclusión de los mismos en la adición.

En cuanto al cuadro No. 4 se indica que, 3 segmentos viales de la lista de inclusión no fueron visitados, el FDL responde que “al respecto es importante aclarar que estos segmentos si fueron visitados, pero no fueron considerados por su corta longitud, a continuación, se detalla cada una de estas: CIV 18003462, es un tramo de 8 metros de empalme en el barrio Villas del recuerdo ejecutado para conectar el segmento intervenido con el pavimento existente, CIV 18007897, es otro tramo de 17 metros de empalme en el barrio Villas del recuerdo ejecutado para conectar el segmento intervenido con el pavimento existente y el CIV 18003826, es otro tramo de 16 metros de empalme en el barrio La Merced ejecutado para conectar el segmento intervenido con el pavimento existente” En cuanto a esta afirmación, es procedente indicar que en el recorrido realizado el 28 de agosto, se contó con la presencia del contratista, la interventoría y el apoyo a la supervisión, quienes hicieron entrega de un documento denominado RESUMEN CONTRATO COP 410 DE 2022, junto con sus soportes, en dicho resumen se encuentran relacionados 44 C.I.V., los cuales fueron visitados en su totalidad. En ningún momento los participantes del recorrido refirieron información de los C.I.V. 18003462 18007897 y 18003826, adicionalmente, quedo plasmada la misma cantidad (44) de C.I.V. en el acta ya mencionada, la cual se encuentra firmada por los asistentes, por tanto, no se acepta la respuesta.

Es de precisar que el COP 410-2022, deberá ser objeto de una próxima auditoria una vez se cuente con acta de liquidación.

Las respuestas emitidas por el FDLRUU no desvirtúan la observación, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo y presunta disciplinaria por una inadecuada planeación en el proceso FDLRUU-LP-005-2022, que originó el COP 410-2022.

Hallazgo administrativo No 2.2.3 con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento de las Condiciones generales del clausulado complementario del COP 410-2022.

Caso 1.

Se evidenció que el Consorcio COMICRON, a lo largo de la ejecución del COP no dio cumplimiento al 100% del numeral 9 de las obligaciones generales de la minuta contractual, el cual establece que debía “Vincular y mantener mínimo el 6.8 % (Según los porcentajes que establece el artículo 3 del Decreto Distrital 332 de 2020, de acuerdo a las ramas de la actividad económica del contrato y las fechas para su aplicación) de mujeres para la ejecución del contrato, garantizando que la vinculación se realice con plena observancia de las normas laborales o contractuales aplicables, dando prioridad a mujeres víctimas del conflicto armado, con alguna discapacidad, jefa de hogar u otra condición especial”.

De otra parte, no se evidenció el listado de las mujeres que fueron víctimas de conflicto o con discapacidad o condición especial, que fueron vinculadas al contrato de obra pública 410-2022, incumpliendo lo establecido en el numeral 10 de las obligaciones generales.

Hecho que infringe lo contemplado en el Decreto 332 de 2020, y los numerales 9 y 10 de las obligaciones generales del contrato, literales a, b y c del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

No se evidenció la exigencia por parte del interventor o de la administración local del cumplimiento de lo señalado en párrafos anteriores.

No se promueve la inclusión y participación de las mujeres, y por ende no se reducen las brechas de género, afectando directamente la vinculación de ellas, en la ejecución de la contratación pública en la localidad 18.

Caso 2.

El numeral 18 de las obligaciones específicas establece “Levantar las actas de vecindad correspondientes a la zona de influencia del proyecto, de acuerdo con las exigencias establecidas en el contrato. Tomar registro fotográfico y/o videos cuando el caso lo amerite”, sin embargo, en el recorrido del 28 de agosto, la propietaria del inmueble ubicado la calle 48Q sur No.1-19 presentó queja, ya que no le dejaron la caja de inspección de aguas negras frente al predio en el espacio público y las aguas negras están saliendo por el patio de la casa. Al indagarle sobre si le habían realizado acta de vecindad manifestó que no. Hecho que generó compromiso de ubicar la respectiva acta o de revisar que sucedió; a la fecha no se contó con la respectiva acta, ni con información que permitiera establecer que dio lugar a la situación descrita en el predio mencionado.

Vulnera lo contemplado desde los estudios previos y en el numeral 18 de las obligaciones de la minuta del contrato de obra pública y literales a, b y c del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

La no realización de la visita y acta de vecindad de manera oportuna terminó afectando el predio mencionado.

Con lo anterior, puede llegar a configurarse un proceso contra el FDL por los daños causados a la vivienda en la dirección señalada.

Caso 3.

TALENTO HUMANO

En el numeral 43 de las obligaciones específicas, se encuentra “Presentar las hojas de vida del equipo de trabajo mínimo requerido, dentro del término previsto en los estudios previos y anexo técnico, cumpliendo con las condiciones allí descritas”. El equipo auditor seleccionó la de hoja de vida del director, estableciendo que, pese a que cumple con los requisitos establecidos desde los estudios previos, los contratos relacionados y sus certificaciones no indican el porcentaje de dedicación en ningún de ellos; en el supuesto que fuera del 100% en cada uno, contaría con una experiencia específica de 33 meses, pero se traslapan en 11 meses, es decir, es de 22 meses. Así las cosas, la experiencia específica resulta ser muy escasa frente a la envergadura de la obra a realizar, pues le asiste la responsabilidad de coordinar las diferentes actividades, entre otras, la de tener el control técnico, de calidad, del

cronograma de la ejecución, asegurar que la obra se ajuste a los diseños a las especificaciones y la normatividad que le aplica, la supervisión de materiales y trabajos en general, la resolución de problemas técnicos, la certificación del avance de obra, en últimas coordina el proyecto de construcción de principio a fin.

Dentro de la información puesta a disposición no se encontró el certificado de vigencia y antecedentes disciplinarios del COPNIA del quien ejerció el rol de Director de Obra, por tanto, no se pudo establecer si al momento de vinculación al COP 410-2022 se encontraba vigente o tenía alguna anotación, por sanciones, llamados de atención, suspensión, etc.

Lo mencionado incumple lo establecido en el artículo 11 de la Ley 842 de 2003, “Posesión en cargos, suscripción de contratos o realización de dictámenes técnicos que impliquen el ejercicio de la ingeniería. ... para participar en licitaciones públicas o privadas cuyo objeto implique el ejercicio de la ingeniería en cualquiera de sus ramas; para suscribir contratos de ingeniería y para emitir dictámenes sobre aspectos técnicos de la ingeniería o de algunas de sus profesiones auxiliares ante organismos estatales o personas de carácter privado, jurídicas o naturales; para presentarse o utilizar el título de Ingeniero para acceder a cargos o desempeños cuyo requisito sea poseer un título profesional, se debe exigir la presentación, en original, del documento que acredita la inscripción o el registro profesional de que trata la presente ley (subrayado fuera de texto), y literales a, b y c del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior, se causa por ausencia de un efectivo control, revisión de la información que hace parte del proceso de selección del talento humano.

De una parte, la ausencia tanto de conocimiento como de experticia, ocasionan falta de un efectivo control teniendo en cuenta que se pueden presentar inconvenientes de índole técnico, de diseños, lo ejecutado no corresponda a las especificaciones correspondientes, falta de calidad de la obra, en caso de presentarse complicaciones técnicas no se puedan resolver de manera correcta, causando retrasos, y finalmente una toma de decisiones errada; de otra parte, el no contar con la certificación del COPNIA vigente, genera incertidumbre sobre si esta sancionado, lo cual impediría el ejercicio de la profesión como ingeniero.

Respuesta del FDLRUU

Caso 1.

“en cuanto al cumplimiento del porcentaje mínimo de mujeres que trabajaron en el marco de la ejecución del Contrato de Obra No. 410-2022, esta fue reportada por el componente social el Contratista de Obra en los diferentes informes mensuales entregados, al igual que se presentaron las actas de vecindad que se ejecutaron en los diferentes frentes de obra, lo cual fue avalado, por la interventoría.

Caso 2

“De acuerdo con lo informado por parte de la Interventoría, si se realizó el acta de vecindad del predio señalado anteriormente, precisando que la caja de inspección no fue construida, toda vez que la caja existente se encuentra ubicada en el patio trasero de la propiedad, por lo cual el Contratista de Obra no puede ejecutar actividades constructivas con recursos públicos en propiedad privada.

Teniendo en cuenta a la solicitud de la propietaria de inmueble ubicado en 48Q sur No.1-19 con respecto a la caja de inspección que no se realizó, es necesario aclarar que, en ese domicilio, se realizó la búsqueda de la acometida de alcantarillado, no siendo posible identificarla, ya sea porque esta tiene una alta profundidad y que la cámara de inspección esté dentro del inmueble y no así en el andén como establece la normativa vigente. Es de esta manera que, durante la ejecución al no encontrarse la acometida, no se podía generar una nueva o hacer intervenciones dentro del predio privado, por lo que se optó por dejar la acometida como estaba y por ello no se construyó la caja de inspección, al no tener una existente de acuerdo con reglamentación de la EAAB”.

Caso 3.

En cuanto a la experiencia del director de obra, se observa que la presentada por parte del contratista, cumple con las condiciones del pliego que se muestran a continuación: (...)

Se observa que para el director de obra se piden como experiencia general al menos 6 años, los cuales fueron verificados con la fecha de expedición de la tarjeta profesional, adicionalmente se requieren experiencia específica avalado por 3 contratos, no se indica la duración mínima de esta experiencia específica, por lo que se da cumplimiento a los requisitos mínimos para este profesional.

En cuanto al certificado de vigencia y antecedentes del COPNIA de este profesional, es importante indicar que se verificó la inscripción del profesional mediante la matrícula profesional y adicionalmente la interventoría verificó por medio de búsqueda en internet los antecedentes del profesional en el Copnia, verificándose de esta manera la idoneidad del profesional.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

caso 1.

la observación indica que el FDL no dio cumplimiento al 100% del del numeral 9 de las obligaciones generales de la minuta contractual, y su respuesta no permite evidenciar el cumplimiento de esta cláusula, además no hizo entrega de soporte alguno que diera cuenta del cumplimiento de Decreto 332 de 2020.

Caso 2

Para este caso es de señalar que, le asiste normativamente la razón a la administración local, sin embargo, la observación es puntual al levantamiento del acta de vecindad del predio ubicado la calle 48Q sur No.1-19, por cuanto, la afectada manifestó que no le habían realizado dicha acta de vecindad, generando el compromiso de la administración de ubicarla. Compromiso que no se cumplió, pero que tampoco allegó soporte en la respuesta a la carta de observaciones.

Caso 3.

Como lo manifiesto el ente de control en la carta de observaciones, “pese a que cumple con los requisitos establecidos desde los estudios previos, los contratos relacionados y sus certificaciones no indican el porcentaje de dedicación en ningún de ellos; (...) es decir, es de 22 meses. Así las cosas, la experiencia específica resulta ser muy escasa frente a la

envergadura de la obra a realizar, (...). En este caso lo que se señaló es que, los estudios previos deben requerir una experiencia específica acorde a la responsabilidad que recae en él.

Referente al certificado de vigencia y antecedentes del COPNIA, el FDLRUU, se limita a comentar que “verificó la inscripción del profesional mediante la matrícula profesional y adicionalmente la interventoría verificó por medio de búsqueda en internet los antecedentes del profesional en el Copnia, verificándose de esta manera la idoneidad del profesional”, sin embargo, en la respuesta no aportó el correspondiente soporte, el cual era la certificación expedida por Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus Profesiones Auxiliares, para el momento de la ejecución del COP 410 de 2022, por tanto, no se puede establecer si se encontraba vigente o tenía alguna anotación, por sanciones, llamados de atención, suspensión.

Las respuestas emitidas por el FDLRUU no desvirtúan la observación, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo y presunta disciplinaria. por el incumplimiento de las Condiciones generales del clausulado complementario del COP 410-2022.

Hallazgo administrativo No 2.2.4 con presunta incidencia disciplinaria por el incumplimiento a los artículos 2.2.1.2.3.1.17 Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual y el párrafo segundo del artículo 2.2.1.2.3.1.18 del Decreto 1082 de 2015.

Desde los estudios previos y minuta del contrato el contratista debería comprometerse a constituir a favor del “Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, NIT 899999906, la garantía de cumplimiento del contrato, Estabilidad y calidad de la obra”, Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales y de Responsabilidad civil extracontractual.

En tal sentido, estableció la Suficiencia de la garantía Civil Extracontractual en cuantía de trescientos (300) SMMLV, por tanto, el contratista adquirió la póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual No.4001518, con vigencia del 23 de diciembre de 2022 al 2 de agosto de 2023, por un valor de amparo de \$300.000.000, y posteriormente la actualizó mediante anexo 1, del 16 de marzo de 2023, con una vigencia del 2 de diciembre de 2022 al 30 de agosto de 2023, por valor de \$348.000.000.

Se observa que los valores mencionados no corresponden a la “Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual”, por cuanto la fijación del importe se realiza mediante una escala de valores asegurados según el valor del contrato y en la medida que aumenta el valor asegurado también se incrementa el valor de la póliza.

Al FDL le asiste la responsabilidad de cotejar que, el valor asegurado por Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual, cumpla con los mínimos legales para garantizar que el valor por el cual se suscribió la garantía sea considerado válido y protege adecuadamente de los daños que pueda causar a un tercero durante la ejecución del contrato, salvaguardando de esta manera los recursos.

En tal sentido, la norma indica que, la Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual “no debe ser inferior a: “(...) 4. Quinientos (500) SMMLV para contratos cuyo valor sea superior a cinco mil (5.000) SMMLV e inferior o igual a diez mil (10.000) SMMLV.”, es decir, es el caso del COP 410-2022, cuyo valor inicial fue de \$7.627.745.600, siendo importante señalar que, a la fecha de la suscripción el SMMLV era de \$1.000.000, y al realizar la operación se tiene que, $\$1.000.000 \times 500 = \$500.000.000$, en otras palabras el valor inicial del contrato supera este valor, luego entonces, la Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual inicialmente debió ser por quinientos (500) SMMLV y no por trescientos (300) SMMLV.

Ahora, revisada la misma norma de cara a la adición celebrada, se tiene que, en la actualización de la póliza de responsabilidad civil extracontractual, la suficiencia de la garantía debió contemplar “5. El cinco por ciento (5%) del valor del contrato cuando este sea superior a diez mil (10.000) SMMLV, caso en el cual el valor asegurado debe ser máximo setenta y cinco mil (75.000) SMMLV., toda vez que el valor final del contrato en salarios mínimos superó los 10.900.

De otra parte, incumple lo indicado en el párrafo cuarto el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, que establece “Para la liquidación se exigirá al contratista la extensión o ampliación, si es

del caso, de la garantía del contrato a la estabilidad de la obra, a la calidad del bien o servicio suministrado, a la provisión de repuestos y accesorios, al pago de salarios, prestaciones e indemnizaciones, a la responsabilidad civil y, en general, para avalar las obligaciones que deba cumplir con posterioridad a la extinción del contrato”.

Igualmente, se incumplió con el Numeral 13 de las obligaciones generales, el cual reza “Mantener actualizadas las vigencias y montos de los amparos de las garantías constituidas con ocasión de la suscripción del Contrato, en el evento de presentarse modificaciones en valor y/o plazo, suspensiones, y demás modificaciones que afecten su vigencia o monto.”, dado que el COP no contó con las actualizaciones de las pólizas de acuerdo con las modificaciones que tuvo, entre otras, la adición, prorrogas.

Los hechos descritos infringen lo señalado en el artículo 2.2.1.2.3.1.17, Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual y el párrafo segundo del artículo 2.2.1.2.3.1.18 del Decreto 1082 de 2015 “Restablecimiento o ampliación de garantías, Cuando el contrato es modificado para incrementar su valor o prorrogar su plazo, la Entidad Estatal debe exigir al contratista ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia, según el caso”. Adicionalmente, desconoció las observaciones que en este sentido realizó la Dirección de Contratación de la Secretaría Distrital de Gobierno –SDG-, y literales a, b y c del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Lo anterior, se causa por falta de conocimiento de quienes tienen la responsabilidad de estructurar los estudios previos, anexos y demás documentos que dan origen tanto a la suscripción de garantías y del mismo contrato, igualmente la ausencia de una efectiva y oportuna revisión de la información.

Materialización de los riesgos y no contar con el respectivo respaldo, le ocasionaría al FDL la configuración de pérdida de recursos.

Respuesta del FDLRUU

(...) no le asiste razón a la observación formulada por la Contraloría, en cuanto afirma que con ocasión de la adición y prórroga No. 1 del contrato, celebrada el 6 de julio de 2023, resultaba aplicable el numeral 5 del artículo 2.2.1.2.3.1.17 del Decreto 1082 de 2015, que fija la suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual en “el cinco por ciento (5 %) del valor del contrato cuando este sea superior a diez mil (10.000) SMMLV”.

Tal apreciación desconoce el valor real del contrato expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de la modificación, que es el parámetro legal de cálculo conforme al artículo 40 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone que toda valoración contractual debe efectuarse en SMMLV al momento de la suscripción o modificación contractual.

En este caso, la adición y prórroga No. 1 se suscribió el 6 de julio de 2023, fecha en la cual el salario mínimo mensual legal vigente, conforme al Decreto 2613 de 2022, era de \$1.160.000. Por consiguiente, el valor total del contrato debía expresarse así:

$$\$11.432.123.260 \div \$1.160.000 = 9.851,83 \text{ SMMLV}$$

El resultado arrojado evidencia que el contrato no superó los 10.000 SMMLV, de modo que no le resulta aplicable el numeral 5, sino el numeral 4 del artículo 2.2.1.2.3.1.17 ibidem, que establece:

“Quinientos (500) SMMLV para contratos cuyo valor sea superior a cinco mil (5.000) SMMLV e inferior o igual a diez mil (10.000) SMMLV.”

En consecuencia, la suficiencia mínima del seguro de responsabilidad civil extracontractual debía ser de quinientos (500) SMMLV, equivalentes a:

$$500 \times \$1.160.000 = \$580.000.000$$

A la luz de este cálculo, la póliza de responsabilidad civil extracontractual suscrita por el contratista —con amparo de \$348.000.000, actualizada en marzo de 2023— no puede considerarse insuficiente de manera automática, puesto que la adición y la prórroga fueron tramitadas en el ejercicio fiscal 2023, y la determinación de la suficiencia debe realizarse en el momento de la modificación contractual, no con base en los valores iniciales de 2022, esto se manifiesta con base a lo reportado en el contrato, máxime que no podemos certificar que la

misma cubra el valor requerido para la misma, dado que las normas de orden público establecidas en el ARTÍCULO 2.2.1.2.3.1.17., son claras y por ende durante el plazo o vigencia del contrato debían mantenerse en las proporciones requeridas por la norma ibidem.

Ahora bien, conforme al artículo 82 de la Ley 1474 de 2011, la verificación de la suficiencia y vigencia de las garantías corresponde al interventor del contrato de obra y al ordenador del gasto, quienes son los responsables de revisar y aprobar los amparos otorgados por el contratista. Así las cosas, la actual administración local no tenía competencia funcional ni temporal para intervenir en tales actuaciones, dado que el contrato finalizó su plazo el 29 de febrero de 2024, mientras que la actual alcaldesa local asumió funciones el 29 de julio de 2024, cuando ya no existía relación contractual vigente.

En síntesis, no es cierto que con la adición del contrato resultara aplicable el numeral 5 del artículo 2.2.1.2.3.1.17 del Decreto 1082 de 2015; el cálculo correcto demuestra que correspondía aplicar el numeral 4, razón por la cual la observación del ente de control carece de sustento técnico y jurídico, puesto que la norma en cita, es clara en indicar que deberá efectuarse con base en los salarios mínimos mensuales legales vigentes, por lo tanto, ese valor se calcula cuando se causa la prestación con el salario vigente para ese momento, es decir, el indicado por parte del Decreto 2613 de 2022.

Sobre este particular, por demás es necesario mencionar que, observados los estudios previos del proceso de selección FDLRUU-LP-005-2022, los encargados de la formulación, en aplicación de los pliegos tipo, utilizaron a su criterio la determinación de salarios mínimos para la cobertura de las pólizas por el valor de 300 SMMMLV, en ese sentido su vigencia sería durante el plazo contractual. (...)

Sin perjuicio a ello, es indispensable manifestar que encontrándonos en el término legal para ejercer la liquidación, en virtud del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, se procederá a evaluar si existe mérito para iniciar un presunto incumplimiento tanto al contratista como a quien ejerció las veces de interventor, máxime que, dicha responsabilidad recaía en la interventoría que es quien cuenta con la facultad de la verificación de las pólizas y su cobertura, toda vez que para la suscrita alcaldesa no era previsible o resistible solicitar pólizas o garantías en una cuantía mayor a la exigida por la entidad antes de que asumiera funciones

por imposibilidad material, en el entendido que la vigencia del contrato culminó, reiteramos el 29 de febrero de 2024.

Igualmente, revisada la minuta PRORROGA No. 2 y OTROSÍ MODIFICATORIO No. 1 AL CONTRATO DE OBRA PÚBLICA No. 410-2022 CELEBRADO ENTRE EL FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE RAFAEL URIBE URIBE Y CONSORCIO COMICRON, existió un compromiso de parte del ejecutor en actualizar las pólizas conforme a la normatividad existente así:

“(…) CLÁUSULA TERCERA. -GARANTÍAS: EL CONTRATISTA deberá ampliar las garantías de cumplimiento y de responsabilidad civil extracontractual constituidas con ocasión de la celebración del contrato, de manera que, en todo caso, se ajuste el valor asegurado en los diferentes amparos conforme a los montos vigentes y cubra la totalidad del plazo de ejecución del contrato incluida la nueva prórroga. PARÁGRAFO: EL CONTRATISTA deberá cargar a través de la plataforma del SECOP II, los anexos de ampliación de vigencia de las garantías contractuales derivados de la presente prórroga, para su respectiva aprobación por parte del FDLRUU. (...)”

Por lo que, en la oportunidad correspondiente, durante el proceso de liquidación, se evaluará si lo mismo constituye un incumplimiento o no, máxime que el plazo de este se extinguió y a la fecha no se ha reportado un siniestro que convoque a hacer efectiva dicha póliza.

En mérito de lo expuesto, esta Alcaldía Local deja constancia de que la actual administración no intervino en la formulación, aprobación ni ejecución del contrato COP-410-2022, actuaciones que correspondieron a otra administración.

Sin perjuicio de lo anterior, y en ejercicio de las competencias legales vigentes, la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe continuará adelantando las actuaciones necesarias dentro de la liquidación contractual, con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y del interventor, y de adoptar las medidas que resulten procedentes en aras de garantizar la defensa del patrimonio público y la observancia de los principios de la contratación.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

Teniendo en cuenta que, el ente de control tomo el valor del SMMLV del año 2022 para establecer la suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual para la adición, es aceptada la respuesta ofrecida por el FDLRUU para este ítem.

En cuanto a la Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual inicial, debió haberse tomado de acuerdo a lo establecido en los artículos 2.2.1.2.3.1.17 Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual en su numeral “4. *Quinientos (500) SMMLV para contratos cuyo valor sea superior a cinco mil (5.000) SMMLV e inferior o igual a diez mil (10.000) SMMLV*” y del párrafo segundo del artículo 2.2.1.2.3.1.18 del Decreto 1082 de 2015, puesto que el COP 410-2022, fue suscrito inicialmente por \$7.627.745.600, cifra que se encuentra en dicho rango y no en cuantía de trescientos (300) SMMLV como fue suscrita la póliza Civil Extra Contractual inicialmente.

En virtud de lo anterior, pese a que se acepta parcialmente la respuesta en lo referente a la adición, no es así, para lo concerniente a la Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual del valor inicial del COP 410-2022, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo y presunta disciplinaria por el incumplimiento a los artículos 2.2.1.2.3.1.17 Suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual y el párrafo segundo del artículo 2.2.1.2.3.1.18 del Decreto 1082 de 2015.

Hallazgo administrativo No 2.2.5 por desconocimiento y falta de aplicación del artículo 100 de la Ley 21 de 1992, en materia del I.V.A

Teniendo en cuenta que en la cláusula 5, Valor y forma de pago, se establece que “... previa radicación de los siguientes documentos en la oficina de radicación de la Alcaldía local para cada uno de los pagos... • Factura en las condiciones establecidas en la normatividad vigente. • En el caso de consorcios o uniones temporales se debe informar el número de cuenta, así como efectuar la facturación en el formato aprobado por la DIAN a nombre del respectivo consorcio o unión temporal (...).” El equipo auditor, entre otros soportes, revisó las facturas de cada una de las once (11) actas parciales que a la fecha de este informe tiene el COP, observando que:

- El contratista CONSORCIO COMICRON en las primeras cinco (5) facturas, facturó IVA del 19%, así entonces el FDL liquida y hace la respectiva retención en la fuente del IVA del 15% para cada uno de esos pagos.
- Entretanto, en el acta parcial seis (6), esta carga tributaria figura en cero (0);
- Para el pago del acta parcial 7, se observa que realiza un descuento de \$20.213.856, y tampoco liquida el Reteiva
- A partir del acta parcial 8 hasta la 11, la administración local ni liquida ni retiene, por tanto, figura en cero (0).

Lo anterior pone de manifestó debilidades e inconsistencias e incumplimiento en la aplicación de la cláusula contractual y de la ley.

Lo descrito puede llegar a vulnerar lo señalado en el Artículo 100 de la Ley 21 de 1992, el cual establece que “los contratos de obra pública que celebren las personas naturales o jurídicas con las entidades territoriales y/o con las entidades descentralizadas del orden Departamental y Municipal están excluidos del IVA”, y literales a, b y c del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

La situación descrita se da por la falta de conocimiento y claridad por parte de quienes intervienen en el proceso, como es la interventoría, apoyo a la supervisión y funcionarios del área administrativa, sobre sí se debe o no liquidar dicho gravamen, por ende, la no aplicabilidad de lo establecido en la normatividad que rige para los contratos de obra pública en materia de IVA.

Los hechos descritos pueden llegar a configurar errores en la liquidación del contrato de obra pública 410 de 2022.

Respuesta del FDLRUU

Respecto de lo observado por el auditor, y verificados los soportes de pago de las actas 1 a la 7, presentadas por el Consorcio Comicron bajo el COP 410 de 2022, es afirmativa la observación presentada por el auditor respecto de los pagos realizado con IVA facturado y descuento de retención en la fuente a título de IVA del 15%, sin embargo, es preciso señalar lo siguiente:

- A Folio No. 4530, de los documentos del COP 410-2022, se evidencia acta de reunión del 16 de agosto de 2023, entre el área de infraestructura, interventoría y contratista de obra, en donde concluyen que realizará ajuste sobre el AIU, en el acta parcial No. 7, sin afectar el valor del contrato. (Se anexa Acta)

- Mediante Radicado No. 20256810110962 del 28 de octubre el Consorcio COMICRON, en donde se resalta que “(...) si se presentó el error del cobro del IVA entre las actas parciales N°1 a 5, sin embargo, esta se detectó a tiempo en el mes de julio, lo que permitió que este valor fuera devuelto al FDLRUU en su totalidad en el acta parcial N°7, pasando estos recursos posteriormente a ejecución de obras, siendo que de acuerdo con el acta de recibo a satisfacción se observa que no se contempla el valor del IVA, demostrando que la totalidad del valor del contrato, se ejecutó en obras y sus diferentes componentes. (...), (...) Con base en los descrito anteriormente, es necesario indicar que el error del cobro del IVA en las primeras actas fue subsanado y revertido, por lo que no existe ningún tipo de cobro indebido en el contrato con referencia al IVA.” (Se anexa radicado)

- Ahora con respecto a: “la falta de conocimiento y claridad por parte de quienes intervienen en el proceso, como es la interventoría, apoyo a la supervisión y funcionarios del área administrativa (...)”, es importante precisar que para la fecha de los hechos año 2023, se encontraban en el área administrativa profesionales diferentes a los que hoy día desarrollan dichas actividades, quienes tienen conocimiento y aplicación de la del artículo 100 de la Ley 21 de 1992; “contratos de obra pública celebrados entre personas naturales o jurídicas y las entidades territoriales o descentralizadas departamentales y municipales están excluidos del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA)”. (...)

Por lo cual, se le solicita al ente de control, se retiren las observaciones sobre el asunto teniendo en cuenta que en ningún momento se vio afectada la ejecución y/o valor del contrato

por esta causa, y atendiendo lo establecido en la Ley 21 de 1992 artículo 100, se procedió a los ajustes respectivos por parte del ejecutor.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

Como lo señala en la respuesta la administración local, “lo observado por el auditor, y verificados los soportes de pago de las actas 1 a la 7, presentadas por el CONSORCIO COMICRON bajo el COP 410 de 2022, es afirmativa la observación presentada por el auditor respecto de los pagos realizado con IVA facturado y descuento de retención en la fuente a título de IVA del 15%,” sin embargo, en el entendido que, al momento de realizar la liquidación de las respectivas actas parciales, se encontraban otros funcionarios, es preciso señalar que, la administración local debe contar con un plan de contingencia y exigencia a quienes ejercen como apoyo a la supervisión, funcionarios de planta o contratistas, que le permita evitar la materialización de algún riesgo a futuro, y de otra parte, se debe ver reflejada la exigencia de la administración local a la correspondiente interventoría, quien es el garante con su visto bueno de salvaguardar los recursos públicos invertidos .

La respuesta emitida por el FDLRUU da cuenta de lo observado por el ente de control, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo con el propósito de que haga parte de su plan de mejoramiento.

Hallazgo administrativo No 2.2.6 con presunta incidencia disciplinaria dado que el sustento jurídico de la adición no aplica al COP 410-2022.

El FDLRUU mediante radicado 20236820307061 del 15 de mayo de 2023, dirigido al CONSORCIO COMICRON, le solicita adición 1 y prórroga 1 COP 410-2022, siendo su justificación jurídica “... y atención a lo dispuesto en el Decreto 554 de 2012 adicionado por el Decreto Distrital 219 de 2013, Por medio del cual se dictan disposiciones para la ejecución de obras con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local” señala en su Artículo 1º que “Los Planes Operativos Anuales de Inversión de los Fondos de Desarrollo Local, para la Línea de Inversión Local - Malla Vial, que comprende la construcción y reconstrucción de vías locales, mantenimiento del espacio público, la adecuación de andenes para la movilidad de las personas en situación de discapacidad y la arborización de las zonas intervenidas, se ejecutará

directamente por cada una de las Alcaldías Locales”. Sin embargo, las normas referidas no son atinentes, dado que:

El Decreto 554 de 2012, “Por medio de la cual se hace un nombramiento”, mediante este decreto se nombra (...) en el cargo de director general Código 050 Grado 09 de la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos”. Es decir, carece de toda validez la justificación de solicitud de adición bajo este Decreto.

Ahora bien el Decreto Distrital 219 de 2013 “Por medio del cual se modifica el Decreto 544 de 2012” Decreta en su Artículo 1 “ Adicionar un párrafo en el artículo 1 del Decreto 544 de 2012, el cual quedará así: **“Artículo 1°.-** Los Planes Operativos Anuales de Inversión de los Fondos de Desarrollo Local, para la Línea de Inversión Local - Malla Vial, comprenden la construcción y reconstrucción de vías locales, mantenimiento del espacio público, la adecuación de andenes para la movilidad de las personas en situación de discapacidad y la arborización de las zonas intervenidas. Las obras correspondientes serán realizadas por la entidad que se acuerde en el Convenio interadministrativo de que trata el artículo 3° del presente Decreto, siempre y cuando corresponda a las competencias y funciones señaladas y asignadas por las normas vigentes a cada entidad u organismo distrital y las demás disposiciones correspondientes. Igual tratamiento tendrá la línea de inversión local de parques de bolsillo y vecinales. (Subrayado fuera de texto)

PARÁGRAFO. Las obras correspondientes de las que trata este Decreto serán ejecutadas únicamente con cargo a los recursos de la vigencia fiscal 2012 destinados al desarrollo de los Planes Operativos Anuales de Inversión de los Fondos de Desarrollo Local, para la Línea de Inversión Local -Malla Vial- y línea de inversión local de parques de bolsillo y vecinales.

A partir de la vigencia fiscal 2013 la ejecución de dichos recursos se adelantará por cada una de las localidades, de acuerdo a lo dispuesto en el Estatuto General de la Contratación Pública, la Ley 1150 de 2007 y sus Decretos Reglamentarios.”

Ahora bien, trayendo a colación el artículo 3 del Decreto 544 de 2012, el cual fue modificado a través del Decreto Distrital 106 de 2013, indica que “En cumplimiento de lo dispuesto en el literal d) del artículo 52 del Acuerdo 257 de 2006, asígnese a la Secretaría Distrital de Gobierno la función de coordinar la ejecución de la obras señaladas en el presente Decreto, para lo cual, se suscribirá un Convenio Interadministrativo con las Alcaldías Locales y las demás entidades distritales que se requieran. **PARÁGRAFO.** - Las Entidades Distritales que concurren al Convenio Interadministrativo deberán hacer las respectivas apropiaciones y reservas de los recursos necesarios en sus presupuestos, para ejecutar las obras que correspondan a cada una de ellas, de acuerdo a sus funciones” (Subrayado fuera de texto).

Este artículo pone de presente, que el Decreto Distrital 219 de 2013 y el Decreto 544 de 2012, hacen referencia explícita a la contratación a través del convenio interadministrativo, el cual se da entre dos entidades públicas buscando un fin común, entre tanto, en un contrato de obra pública se da de una parte una entidad pública y de otra un particular a cambio de una utilidad.

Lo aquí señalado, evidencia que la motivación jurídica que tuvo el FDLRUU, no está justificada en términos de hecho y de derecho, es decir, presenta vicios de fondo, puesto que al estar firmada por quienes interviene en este documento de adición, se convierte en obligación para las partes y debe ser cumplido en todo lo establecido allí.

Los hechos narrados incumplen el principio de legalidad y el deber de motivar las decisiones administrativas, dado que la justificación de la adición debe estar fundamentada en la ley y la normativa vigente, igualmente, los principios de la transparencia y responsabilidad, así como los artículos 23 y 24 de la Ley 80 de 1993, artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, Ley 1952 de 2019, y sus modificatorios, y literales a, b y c del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

Como se puede evidenciar, la justificación jurídica invocada por el FDLRUU, es incorrecta, lo cual pone en un limbo jurídico la adición solicitada por él mismo y ejecutada por el contratista, sin observancia de la interventoría y de quien fue el apoyo a la supervisión, así entonces no se producen efectos jurídicos, no se puede exigir su ejecución; en cambio se

puede declarar nula o ilegal, lo que finalmente generaría sanciones de diferentes connotaciones.

En el entendido de que la suscripción de la adición, sirvió como soporte económico para ampliar el alcance físico del contrato, la justificación legal debe guardar relación directa con el propósito del contrato de obra pública, el apoyarse en una justificación jurídica equivocada compromete la transparencia de la ejecución de los recursos de la adición.

Respuesta del FDLRUU

Si bien es cierto que, desde el Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe, mediante comunicado con radicado No. 20236820307061 del 15 de mayo de 2023, informó que se disponían de recursos para suscribir una modificación contractual relacionada con adición de recursos con ocasión al Contrato de Obra No. 410-2022, se precisa lo mencionado en comunicado no obedece el sustento y/o justificación que conllevó a la modificación.

Lo anterior en concordancia, con lo establecido en el Estudio Previo del proceso de selección No. FDLRUU-LP-005-2022 del cual se deriva el Contrato de Obra No. 410-2022, que indica con relación a la inclusión y exclusión de segmentos viales, lo siguiente:

“(…) 2.3 ESPECIFICACIONES

(…) Notas aclaratorias

(…) 3. El contratista debe tener presente que, durante la ejecución del proyecto, el FDL podrá excluir (por razones técnicas o presupuestales) algunos de los elementos, o de ser necesario, incluir otros elementos dentro de los tres (03) meses iniciales de ejecución. La inclusión de nuevos elementos debe obedecer a la necesidad de garantizar la seguridad y movilidad de los usuarios, a la atención a emergencias o para reemplazar a aquellos segmentos viales que por razones técnicas no pueden ser intervenidos. El procedimiento administrativo para realizar las inclusiones o exclusiones de CIV será el siguiente: Establecida la necesidad de la modificación se solicitará al FDLRUU concepto previo a la Interventoría, el mismo deberá partir de la

evaluación presupuestal del costo del CIV a ser modificado. (...)”. Negrilla y subrayado fuera del texto.

De acuerdo con lo anterior, el Contratista de Obra realizó la solicitud de adición bajo el comunicado radicado No. 20236810058382 del 23 de mayo de 2023 (adjunto el anexo correspondiente) con la respectiva justificación técnica, financiera y jurídica, precisando que solicitud que fue revisada y aprobada por parte de la Interventoría en su calidad de supervisor.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

La respuesta suministrada por el sujeto de vigilancia y control, no es atinente a lo observado por el organismo de control en la carta de observaciones, adicionalmente menciona que “bajo el comunicado radicado No 20236810058382 del 23 de mayo de 2023 (adjunto el anexo correspondiente) no fue adjuntado a la respuesta, por tanto, se desconoce su contenido.

La respuesta emitida por el FDLRUU no desvirtúa la observación, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria dado que el sustento jurídico de la adición no aplica al COP 410-2022.

Hallazgo administrativo No 2.2.7 por las patologías y/o deficiencias constructivas referidas a fisuras en el concreto, llenado de juntas y desgaste superficial en asfaltos que conllevan deterioro prematuro en las actividades ejecutadas dentro del COP 410 de 2022.

Una vez revisada y analizada la información puesta a disposición por la administración local, 8 cajas con 44 carpetas y total de 8631 folios, este ente de control evidenció:

Como ya se indicó la ejecución del COP 410-2022, presentó fallas desde la etapa precontractual, puntualmente en la planeación, dado que no tenía claro los C.I.V. a ser

intervenidos, pese a contar con un contrato de consultoría, lo que dio origen a las diferentes modificaciones contractuales.

De otra parte y teniendo en cuenta que se debía realizar visita técnica a los segmentos viales intervenidos, mediante radicado 2-2025-17112 del 7 de agosto de 2025, se solicitó a la administración local el acompañamiento del representante del contratista Consorcio COMICRON, del representante de la Interventoría y Construcciones Civiles S.A.S. y del apoyo a la supervisión; vista que se llevó a cabo el 28 de agosto de 2025.

En el recorrido se evidenciaron observaciones en diferentes CIV'S como fisuración en los concretos de espacio público y algunos segmentos viales, falta de llenado en las juntas de dilatación con material elástico y duradero, así como patología de "desgaste superficial" por desagregación; los cuales se registran en el siguiente cuadro con el respectivo registro fotográfico, así:

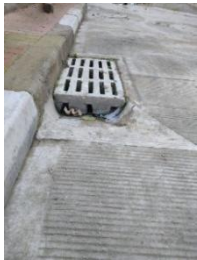
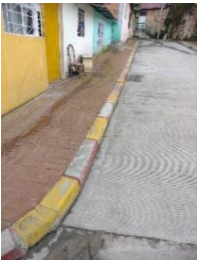
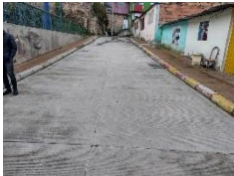
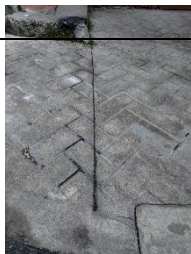
Cuadro No. 6

Segmentos viales/ C.I.V. visitados

ORDEN VISITA	CIV	DIRECCION	BARRIO	OBSERVACIONES
1	18006207, 18006248	CL 48Q SUR ENTRE CRA 3 Y 2D ESTE	RINCON DEL VALLE	Realizar llenado de juntas de dilatación alrededor de los pozos
	1 	2 	3 	
	4 	5 		

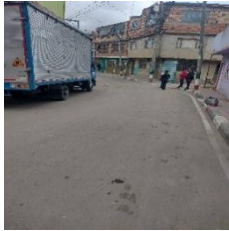
2	18006166	CL 48Q SUR ENTRE CRA 2D Y 2C	RINCON DEL VALLE	Deficiencias en el estampado tipo loseta de alerta, llenado de juntas en espacio público entre anden y sardinel, reparación de fisuras
	6 	7 		
3	18006123	CL 48Q SUR ENTRE CRA 2C Y 2B	RINCON DEL VALLE	Deficiencias en el estampado tipo loseta de alerta, sin el color respectivo. Patología en el asfalto desgaste superficial (Desagregación)
	8 	9 		
	18006071	CL 48Q SUR ENTRE CRA 2B Y 2A	RINCON DEL VALLE	
	18006029	CL 48Q SUR ENTRE CRA 2A Y 2	RINCON DEL VALLE	

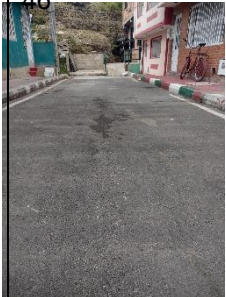
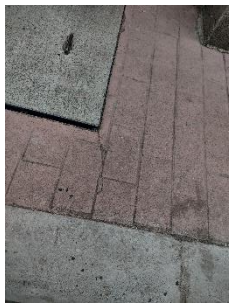
	18006968	CL 48Q SUR ENTRE CRA 2 Y 1D	RINCON DEL VALLE	Llenado de juntas de dilatación, juntas contra bordillos y anden en espacio público, deficiencias en color y estampado en tipo loseta de alerta.
	18006965	CL 48Q SUR ENTRE CRA 1D Y 1C	RINCON DEL VALLE	
	18008006	CL 48Q SUR ENTRE CRA 1C Y 1B	RINCON DEL VALLE	
	18005862	CL 48Q SUR ENTRE CRA 1B Y 1A	RINCON DEL VALLE	
	18005709	CL 48Q SUR ENTRE CRA 1A Y 1	RINCON DEL VALLE	
	18005677	CL 48Q SUR ENTRE CRA 1 Y	RINCON DEL VALLE	
	10 	11 		
4	18006168, 18007543	CRA 2 ESTE X CL 48 SUR	DIANA TURBAY LOS ARRAYANES	Vía en concreto, presenta fisuraciones en el espacio público, falta de
	12 	13 	14 	
	15 	16 	17 	

				llenado en juntas de dilatación, falencias en la soldadura de las barandas metálicas
	18006169	CRA 2C ENTRE CL 48 Y 49	DIANA TURBAY ARRAYANES	
	18 	19 	20 	No presenta fallas que registrar
	18006388	CRA 2F ENTRE CL 49 ^a	DIANA TURBAY CULTIVOS	
	21 	22 		Llenado de juntas de dilatación en general
	18006358	CL 2D ENTRE CL 49 A Y 49B	DIANA TURBAY CULTIVOS	
	23 	24	25 	

				Llenado de juntas de dilatación en general y tratamiento de fisuras en general
	26 	27 	28 	
	18005287, 18005317	CRA 5 BIS ENTRE CL 48U – 48 BIS	DIANA TURBAY 3	
	29 	30 	31 	Se presenta aposamiento en la intersección de la CR 5B por CL 48U Sur, al parecer por hundimiento de la capa de asfalto. En algunos puntos se presenta patología desgaste superficial (Desagregación)

	18006336	DG 53 ENTRE CR 2F – 2G	PALERMO 1	Vía en asfalto que en algunos puntos se presenta patología desgaste superficial (Desagregación)
	32 			
	18006506	CL 51 A SUR ENTRE CR 1B – 2B ESTE	PALERMO 2	Se presenta fisuración en zonas del espacio público.
	33 	34 	35 	
	18003918	CR 12 ENTRE CL 49H – 49I SUR	LA MERCED – PLAYON ESCALERA	

	36 	37 	38 	estampado y otro tramo en escalera. Se evidencia fisuración en la zona de escalera, un inadecuado empalme entre el concreto nuevo y el existente y falta de sellos en juntas de dilatación
	18008130	DG 49C BIS ENTRE CR 11C – 11D	LA MERCED 3 - PLAYON	Vía en asfalto y zona de espacio público. El asfalto presenta patología desgaste superficial (desagregación), en la zona de los pozos se evidencia hundimiento de la capa asfáltica, se evidencia manejo inadecuado de pendientes que no permite el ingreso de aguas a los sumideros. En cuanto al espacio público presenta fisuración en el concreto de los andenes
	18007873	DG 49C BIS ENTRE CR 11 A – 11D		
	18003819	DG 49C BIS ENTRE CR 11 A – 12 BIS		
	18007888	CR 12 A ENTRE CL 49B – 49C SUR		
	39 	40 	41 	
	42	43	44	

				En estas vías se hizo tramos adicionales para hacer el empalme entre las vías intervenidas y las ya existentes. Se evidencia fisuras en el espacio público y falta hacer el llenado de juntas en esos mismos andenes.
	45 			
	18007468	CRA 12 BIS ENTRE CL 49 A – 49B	LA MERCED 2	Patología de desgaste superficial en el asfalto (Desagregación). Frente al No. 49 a-59 están reparando un vehículo con contaminación del asfalto con líquidos dañinos para el mismo. Fisuras en concreto de espacio público
	18007467	CALLE 49B POR CR 11C		
	46 	47 	48 	
	18003873	CL 49B POR CR 11C	LA MERCED 1	

	18003922	CL 49B ENTRE CR 11 A BIS – 11 A		Escalera en concreto estampado. La otra parte es vía en asfalto. Falta llenada de juntas en general del espacio público
	18003923	CL 49B ENTRE CR 11 A – 11		
	49 	50 	51 	
	18003821	DG 44B ENTRE TR 5M – 5L	PENSILVANIA	Vías en concreto estampado, falta llenada de juntas de dilatación, se presenta fisura en el concreto del espacio público y una fisura en el concreto de la vía. Se encuentra una zona con estampado poco profundo en la vía.
	18003840	DG 44B ENTRE TR 5M – 5N	PENSILVANIA	
	52 	53 	54 	

	55 	56 		
	18003148	TR 12 BIS POR CALLE 43 BIS	EL TRIUNFO	Vía en concreto. El acueducto intervino las tapas de los pozos y ocasionaron daños al pavimento. Falta llenada de juntas de dilatación en espacio público y se evidencia fisuras.
	57 	58 		
	18002427	CR 14 ENTRE DG 32F – 32D	COLINAS	Pavimento en concreto, falta llenado de juntas de dilatación, se presenta fisuración en espacio público. Tratar fisuras en escaleras.
	59 	60 	61 	

Fuente: Recorrido, registro fotográfico y acta de visita administrativa de la visita de obra del 28 de agosto de 2025.

Como se puede observar en el anterior registro fotográfico, durante el recorrido se evidenciaron observaciones de patologías de fisuración en algunos segmentos viales, así como en el espacio público asociado a dichos segmentos viales, de calidad en algunos tramos viales construidos en asfalto y otros en concreto, así como deficiencias en las zonas de espacio público asociados a los segmentos viales; De igual manera se encontró actividades

sin ejecutar como los sellos de juntas de dilatación, barandas sin ajustar, entre otras. Observaciones que fueron evidenciadas por los participantes del recorrido y quedaron detalladas y registradas en el acta administrativa.

De otro lado, en la mencionada acta administrativa, se solicitó información respecto de las etapas precontractual, contractual y postcontractual, las cuales fueron respondidas parcialmente por el representante del FDLRUU, es el caso del punto No.15 donde se solicita la cuantificar y valorar las obras a desarrollar para subsanar las deficiencias encontradas en el recorrido de obra, detallando los costos por cada C.I.V.", dando como respuesta "... no se cuenta con un presupuesto detallado hasta tanto no finalice la ejecución de esta..." por tanto, el ente de control en una próxima auditoria realizará el correspondiente seguimiento, tanto a la subsanaciones de las patologías encontradas y del presupuesto que ocasionan estas.

Es de la mayor importancia mencionar que en el recorrido la interventoría y el apoyo a la supervisión del FDLRUU, hicieron entrega de la información de 44 C.I.V. ejecutados a este ente de control, los cuales fueron visitados en su totalidad, no obstante, de acuerdo con los C.I.V. iniciales, las modificaciones contractuales, se debió intervenir un total de 49, es decir a la fecha de la visita, 28 de agosto faltaban cinco (5) segmentos viales por ejecutar.

En virtud a que las observaciones realizadas obedecen a patologías de y/o deficiencias constructivas referidas a fisuras en el concreto, llenado de juntas y desgaste superficial en asfaltos que conllevan deterioro prematuro en las actividades ejecutadas, el criterio a tener en cuenta son las especificaciones técnicas aplicables a la construcción, rehabilitación y mejoramiento de vías en concreto, vías en asfalto y andenes en concreto, según lo establecido en el Anexo Técnico del proceso de licitación de la Malla Vial Local e Intermedia y Espacio Público de la Localidad Rafael Uribe Uribe (FDLRUU, 2022).

Estas especificaciones se ajustan a los lineamientos del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) y las Normas Técnicas Colombianas (NTC), asegurando uniformidad y calidad en las obras de infraestructura distrital.

Para la construcción de pavimentos en concreto hidráulico se establecen los siguientes criterios:

1. Concreto hidráulico de resistencia mínima $f'c = 28$ MPa a los 28 días, con revenimiento de 2 ± 1 pulgadas.
2. El espesor de la losa será el indicado en los diseños estructurales, según el tránsito (T0–T3).
3. Juntas: de construcción, contracción y expansión, selladas con material elástico y duradero.
4. Curado: mediante método húmedo o membrana de curado por un periodo no inferior a 7 días.
5. Acabado superficial: tipo escobillado, con pendiente transversal de 2% para drenaje.
6. Tolerancias: nivelación ± 1 cm; espesor ± 1 cm; pendiente $\pm 0.3\%$.

Con respecto a las capas asfálticas, se incluye la construcción y rehabilitación de calzadas en pavimento flexible, con sus respectivas capas estructurales. Para la ejecución de estas actividades se debieron aplicar las siguientes normas:

1. IDU 450-11: Mezclas asfálticas en caliente.
2. NTC 4982, 4983: Ensayos de mezclas asfálticas.
3. INV E-735 y E-761: Densidad y contenido de asfalto.
4. Decreto Distrital 265 de 2016: uso de materiales reciclados en mezclas asfálticas.

La falta de un efectivo control, seguimiento a las actividades ejecutadas en los C.I.V. que presentaron las observaciones detalladas en el cuadro anterior, las cuales dan cuenta de la falta de condiciones de calidad requeridas en el Anexo Técnico para concretos ya que presentan fisuras, así como actividades sin terminar como el llenado de juntas de dilatación con material elástico y duradero. De igual manera, para el caso de los asfaltos dada la condición actual de las vías donde se hizo la colocación del asfalto, se evidenció falta de control de calidad de los asfaltos

Las deficiencias encontradas derivan en deterioro prematuro de los segmentos viales afectados y al espacio público asociado ya que, por las juntas de dilatación y las fisuras presentadas, se filtra el agua deteriorando las capas estructurales tanto en andenes como en vías. De igual manera, el desgaste superficial de asfalto se va incrementando de manera prematura disminuyendo así su vida útil.

Respuesta del FDLRUU

(...) De otra parte, se aclara que conforme con lo cantidades de obra aprobadas por parte de la Interventoría en el marco de la ejecución del Contrato de Obra No. 410-2022, se construyeron cuarenta y seis (46) segmentos viales.

(...) Frente al particular, me permito precisar lo señalado en materia de Supervisión de los Contratos de Obra, específicamente lo indicado en la Ley 1474 de 2011, que reguló el tema de la supervisión y la interventoría con la finalidad de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, tal como consagra el artículo 83 de la ley en mención. Es por esta razón, que: “(...)

Ahora bien, de conformidad con lo establecido, en el artículo 32, numeral 1, inciso 2 de la Ley 80 de 1993(...) el artículo 53 del presente estatuto”, para los contratos de obra, se deberá contratar a un interventor, (...)

De acuerdo con lo anterior, se reitera que la supervisión del Contrato de Obra No. 410-2022, fue ejercida por el CONSORCIO INTERVENTORÍA Y CONSTRUCCIONES bajo el Contrato de Interventoría No. 424-2022, en tal sentido, el seguimiento, verificación y aprobación de las actividades constructivas desarrolladas por el Contratista de Obra, así como la calidad de los materiales utilizados para la ejecución de estas fueron aprobadas por la Interventoría.

Ahora bien, con respecto a las observaciones realizadas en el marco del recorrido realizado el 28 de agosto de 2025, se informa que las mismas fueron subsanadas por el Contratista de Obra, por lo cual se anexa al presente comunicado el informe radicado con el comunicado No. 20256810110732 del 27 de octubre de 2025 y que relaciona los trabajos adelantados.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

El ente de control no comparte la respuesta suministrada frente a que son 46 segmentos viales visitados en el recorrido del 28 de agosto, por cuanto, los participantes de la visita (contratista, interventoría y apoyo a la supervisión) suministraron un documento denominado “RESUMEN CONTRATO COP 410 DE 2022, junto con sus soportes, los cuales relacionan 44 C.I.V., sin haber mediado alguna aclaración, o información respecto de los otros segmentos viales, así entonces, se visitaron 44 C.I.V.

En el presente ejercicio auditor, puntualmente en el recorrido se evidenció la falta de control y seguimiento a las actividades ejecutadas bajo el COP 410-2022, lo que generó, las observaciones relacionadas en el registro fotográfico y aceptadas tanto por el ejecutor como por la interventoría, lo cual presuntamente dio lugar a la subsanación de lo observado por el ente de control como lo manifiesta la respuesta.

La administración menciona que “se anexa (...) el comunicado No. 20256810110732 del 27 de octubre de 2025 y que relaciona los trabajos adelantados”. No obstante, el radicado no fue anexado, por tanto, no fue posible constatar la subsanación de los segmentos que presentaron observación.

La respuesta emitida por el FDLRUU no desvirtúa la observación, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo por las patologías y/o deficiencias constructivas referidas a fisuras en el concreto, llenado de juntas y desgaste superficial en asfaltos que conllevan deterioro prematuro en las actividades ejecutadas dentro del COP 410 de 2022.

Hallazgo administrativo No 2.2.8 por falta de liquidación contractual dentro del término legal del contrato de obra pública 410 de 2022.

En la minuta del contrato se estableció en la cláusula decima segunda la liquidación, así “El plazo de liquidación será dentro de los 4 meses siguientes a la terminación del contrato, en ese mismo sentido los plazos de liquidación serán los regulados en el artículo 11 de la ley 1150 de 2007.” Es de señalar que el contrato de obra pública 410 de 2022, tiene acta de terminación con fecha del 29 de febrero de 2024, es decir, hace 19 meses y 20 días sin realizar la respectiva liquidación.

Lo anterior, vulnera lo consagrado en el Artículo 60 de la Ley 80 de 1993; Incisos 1° y 2° del artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 (subrogante del anterior); Artículo 217 del Decreto 019 de 2012; Artículo 141 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA; Numeral 15.3 “Término para liquidar los contratos o convenios y tipos de liquidación” del Manual de Contratación de la SDG (Formato GCO-GCI-M003, Versión 6.0).

La omisión en la liquidación contractual obedece a la falta de diligencia y oportunidad por parte de las dependencias responsables de adelantar el proceso, lo que revela un incumplimiento a la normatividad vigente y a los procedimientos internos establecidos.

La ausencia de liquidación impide establecer el balance financiero definitivo del contrato, afectando el cierre adecuado del expediente contractual y obstaculizando la correcta finalización del ciclo contractual. Esto repercute negativamente en la eficiencia de la gestión pública y en la trazabilidad de los recursos estatales.

Respuesta del FDLRUU

Con respecto a la liquidación del Contrato de Obra No. 410-2022, dentro del clausulado se refieren varios escenarios para que esta se materialice, indica que este proceso debió darse dentro de los cuatro (4) meses posteriores a la finalización del plazo del mencionado contrato; se precisa que conforme con lo indicado en Ley 1150 de 2007 específicamente el Artículo 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS, la liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la

entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A. (Es preciso indicar que hoy estas normas fueron modificadas por el artículo 164 del CPACA y por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, sin que se haya variado su contenido sustancial). Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo. Bajo esta premisa, al encontrarnos dentro del término de liquidación contenida en las normas citadas, procedemos, dentro de los términos de ley, a efectuarla.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

Pese a que los argumentos expuestos por el FDLRUU, tiene asidero, no es justificable que hayan transcurrido 20 meses después de haberse suscrito el acta de terminación y el COP 410-2022 aun no cuente con acta de liquidación; sin el acta no hay claridad sobre el estado final de las obligaciones contractuales, su ausencia no genera certeza, siendo un requisito esencial para la gestión financiera y administrativa del FDL. lo que pone de manifiesto ineficiencia administrativa, y en últimas pone en riesgo la oportunidad del cumplimiento normativo.

Se confirma como hallazgo administrativo con el propósito de que haga parte del plan de mejoramiento.

Hallazgo administrativo No 2.2.9 por elaboración confusa en la invitación a ESAL para participar en proceso selectivo en la suscripción en convenio de asociación.

El 26 de diciembre de 2023 se publicó la invitación a entidades sin ánimo de lucro - ESAL- y de reconocida idoneidad para participar en el proceso de selección para suscribir el convenio de asociación, cuyo objeto era “Aunar recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para promover, revitalizar y apoyar estrategias de transformación empresarial y

fortalecimiento a las unidades productivas tradicionales, emprendimientos y MiPymes locales en Rafael Uribe Uribe en el marco del proyecto 1653”, precisa el documento que “conforme a la guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad de CCE, las entidades estatales son autónomas en la configuración del proceso competitivo en desarrollo del artículo 5o del Decreto 092 de 2017 y en consecuencia pueden válidamente optar por aplicar el proceso competitivo establecido en el artículo 49 del Decreto 092 de 2017.” (se infiere que el mencionado artículo 49 corresponde al artículo 4, dado que el mencionado decreto tiene únicamente once (11) artículos).

Adicionalmente menciona que “Teniendo en cuenta las necesidades de la localidad, incluyendo aquellas priorizadas en la fase II de presupuestos participativos y con la metodología por medio de la cual se materializará el presente proyecto, se considera necesaria **la suscripción de un convenio de asociación con una entidad privada sin ánimo de lucro** que cuente con el personal idóneo y con la experiencia en dichas áreas de formación para capacitar y fortalecer a la población de la localidad (...).” (Negrilla fuera de texto).

Argumenta con el concepto 4991 de 2015 del Departamento Administrativo de la Función Pública que indica: “La selección del contratista no tiene que ser competitiva cuando el Proceso de Contratación corresponde a actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, que sólo pueden desarrollar determinadas personas, condición que debe justificarse en los estudios y documentos previos. En algunas tareas relacionadas con el arte, la cultura, el deporte y de la promoción de la diversidad étnica colombiana existen determinadas personas jurídicas sin ánimo de lucro con características especiales que las convierten en las más indicadas para colaborar con las Entidades Estatales en alcanzar las metas del plan de desarrollo en esas materias, circunstancia que siempre deberá estar justificada. Esta excepción obedece a la importancia representativa de las entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en estos sectores puntuales”.

Argumento que resulta exótico en el pliego, toda vez que el concepto 4991 de 2015 del DAFP, con radicado 20156000004991, se refiere a las funciones de las cámaras de comercio y a las posibles inhabilidades o incompatibilidades para que un miembro de la junta directiva de

una cámara de comercio se postule para ser elegido en el cargo de Congresista.

Adicionalmente sobre -la selección del contratista no tiene que ser competitiva-, el Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente 11001-03-26-000-2018-00113-00(62003) A, admite demanda de nulidad contra el Decreto 092 de 2017 y decretó la suspensión del literal “a” del artículo “2” que contenía esta norma. (Negrilla fuera de texto).

Se concluye que la invitación es para Entidades Sin Ánimo de Lucro y de reconocida idoneidad. -ESAL-, sin embargo, a lo largo del pliego se establecen condiciones correspondientes a personas naturales y comerciantes.

A continuación, habilita la presentación de ofertas a personas naturales, en los siguientes numerales:

- 5.1.1.2 “APODERADO PERSONAS EXTRANJERAS”, las personas naturales extranjeras sin domicilio en Colombia, mediante la constitución de un apoderado domiciliado en Colombia.
- 5.1.1.3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía, libreta militar (hombres menores de 50 años), certificado de antecedentes judiciales, antecedentes disciplinarios de la Personería Distrital, antecedentes disciplinarios de la Procuraduría General de la Nación.
- Estos documentos deberán ser presentados por los proponentes personas naturales, el representante legal y cada uno de los integrantes del consorcio o unión temporal.
- Habilita también a comerciantes y a personas naturales, cuando en el numeral 5.1.1.5 establece las condiciones de presentación del Registro Mercantil (medio de identificación del comerciante y de sus establecimientos de comercio)
- 5.1.1.11. Copia del RUT expedido por la DIAN y del RIT expedido por la Dirección Distrital de Impuestos.

Para el caso de consorcios o uniones temporales, estos documentos deben ser aportados para cada una de las personas integrantes de los mismos.

Dejando la siguiente nota: “El representante legal de la persona jurídica o del consorcio o unión temporal deberá aportar todos los documentos exigidos para las personas naturales.”

En el numeral 5.1.2 la entidad solicita el RUP, para realizar la verificación de la capacidad financiera y organizacional de los proponentes en contra de lo establecido en el artículo 10 del Decreto 092 de 2017, que establece que las Entidades Estatales no requerirán la inscripción de las entidades privadas sin ánimo de lucro en el RUP para la contratación a la que hace referencia el presente decreto.

El Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia de 19 de junio de 1998, Exp. 10439, manifestó: *“El Estado está obligado a actuar con alto grado de eficiencia y eficacia, para que se protejan los recursos fiscales con sujeción estricta al orden jurídico. De tal manera, es altamente cuestionable todo acto de negligencia, desidia o falta de planeación u organización estatal en la toma de decisiones públicas, que generen situaciones contrarias a la Ley. El ordenamiento jurídico constitucional y legal imponen a las entidades públicas una serie de parámetros técnicos, presupuestales, jurídicos, de conveniencia y oportunidad que deben acatarse al momento de realizar un contrato estatal.”*

Por lo expuesto y ante la falta de rigurosidad en la presentación de pliegos de la contratación estatal, denota una debilidad en los puntos de control y diseño para la etapa precontractual

Respuesta del FDLRUU

“(…) la actuación se enmarcó dentro de la autonomía y competencias que el ordenamiento colombiano otorga a las entidades estatales en materia de contratación bajo el artículo 355 de la Constitución Política, el Decreto 092 de 2017, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, sin perjuicio a que como se indicará más adelante, dicha formulación y sustentación fue realizada por el otrora alcalde local de la época, sin que hubiera sido posible o previsible determinar los alcances del contenido de los documentos precontractuales.

(...) lo dispone el artículo 4 del Decreto 092 de 2017, las entidades estatales son autónomas en la configuración del proceso competitivo, de tal forma que, no existen parámetros que llamen que se deben adelantar por x o y forma.

(...) la Guía para la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad de Colombia Compra Eficiente, la cual establece que cada entidad, en ejercicio de su competencia, puede definir los criterios, documentos y procedimientos aplicables para garantizar la libre concurrencia y la comparación objetiva de las ofertas, sin apartarse de los fines constitucionales de eficacia y economía, de tal forma que los criterios aplicados gozan de presunción de legalidad.

(...) La inclusión en los pliegos de documentos o exigencias aplicables a personas naturales o jurídicas no amplió el objeto ni la naturaleza del proceso, sino que corresponde a los formatos predeterminados por parte de la Secretaría Distrital de Gobierno a través de MATIZ1.

El objeto contractual, se mantuvo dirigido exclusivamente a entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, en consonancia con los artículos 2 y 3 del Decreto 092 de 2017 y con la naturaleza no conmutativa del convenio prevista en el artículo 355 de la Constitución Política, adicional a ello, es pertinente enunciar que las personas naturales, jurídicas y ESALES promovieron observaciones en el proceso, sin embargo, por la naturaleza jurídica especial del proceso, según lo contenido en los documentos, se adjudicó producto de ese proceso, a quien cumpliera los términos de referencia.

En suma, la invitación dirigida a ESAL de reconocida idoneidad se estructuró conforme a los lineamientos de la Guía de Colombia Compra Eficiente y al Decreto 092 de 2017, garantizando los principios de planeación, transparencia y economía.

La actual administración no intervino en la elaboración ni publicación de los documentos precontractuales y, por ende, no puede ser objeto de responsabilidad o reproche fiscal en esta etapa. Cualquier evaluación de mérito sobre la suficiencia o claridad de los pliegos deberá

tramitarse, en su momento, dentro del proceso fiscal correspondiente y con observancia del debido proceso legal y constitucional.”

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

De acuerdo con la respuesta emitida por el FDLRUU el sujeto de control sostiene que la actuación precontractual se ejecutó dentro del marco de la autonomía y competencias establecidas en el ordenamiento jurídico específicamente en el marco del artículo 4 del Decreto 092 de 2017, en igual sentido sostiene, la inclusión de exigencias de personas naturales o jurídicas obedece a la aplicación de un formato sin que se modificara el objeto ni la naturaleza del objeto.

Si bien, se reconoce que la actuación evaluada en el ejercicio auditor no afectó el proceso y objeto del fin contratado, aceptar y utilizar un formato con inconsistencias, debilita los términos de referencia, las precisiones y coherencias de lo que pretende la contratación por ende la presente observación materializa deficiencia en los controles internos y en la identificación de los impactos en ambigüedades que pueden llegar a generar la aplicación de formatos genéricos adoptados para situaciones específicas de contratación.

Por las razones expuestas se retira la incidencia presunta disciplinaria. En todo caso, este ente control mantiene la observación de naturaleza administrativa.

Hallazgo administrativo No 2.2.10, por adjudicar el convenio Interadministrativo 369 de 2023 vulnerando el principio de selección objetiva.

En el numeral 5.1.2 de los estudios previos³ y de la invitación a entidades sin ánimo de lucro (ESAL) y de reconocida idoneidad para participar en el proceso selectivo para suscribir un

³ Estudios previos folio 33 carpeta física

convenio de asociación, se establecieron los requisitos habilitantes financieros, y se aclaró que la verificación de índices financieros emite concepto de HABILITADO / NO HABILITADO.

Se explica en la invitación, que, los indicadores que miden la fortaleza financiera del interesado son:

INDICADORES	FORMULAS	REQUERIDO
Índice de liquidez	Activo corriente/Pasivo Corriente	≥ 0.0
Patrimonio	Patrimonio.	$\geq 100\%$ Presupuesto oficial.

Mediante verificación financiera publicada en Secop II, se establece que el proponente, Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá - UNIEMPRESARIAL- se encuentra habilitado financieramente.

De esta revisión se observa que la Fundación tiene un activo corriente de \$1.904.482.000 y un pasivo corriente de \$3.673.720.000⁴, así las cosas, el resultado corresponde a 0.51, y de conformidad con lo establecido en la invitación, se habilita financieramente por ser mayor a cero.

La capacidad financiera busca establecer condiciones mínimas en relación con la «salud financiera» de los proponentes, particularmente demostrar su aptitud para cumplir oportuna y cabalmente el objeto del convenio a través del análisis de su liquidez, endeudamiento y razón de cobertura de intereses.⁵

Se entiende el activo corriente, como los bienes y derechos que se espera convertir en efectivo en un periodo de doce meses o menos, y el pasivo corriente son las deudas y obligaciones que se deben pagar en el mismo periodo.

⁴ Estado de Situación financiera, folio 169, carpeta física

⁵ https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce-eicp-gi-18_gees_v.2_2.pdf

Según el artículo 2.2.1.1.1.5.3 del Decreto 1082 de 2015, el índice de liquidez corresponde a la división entre el activo corriente y el pasivo corriente y determina la capacidad que tiene el proponente para cumplir con sus obligaciones de corto plazo.

Se concluye que a mayor índice de liquidez, menor es la probabilidad de que el proponente incumpla sus obligaciones a corto plazo, sin embargo, en su autonomía para determinar los requisitos habilitantes, el FDLRUU optó, por establecer un indicador financiero de liquidez inferior a 1, y por ende con un mayor riesgo, ya que se podrían presentar ESAL sin respaldo financiero en el corto plazo para cumplir con sus obligaciones, o en condición de iliquidez, como a la postre ocurrió en el caso de UNIEMPRESARIAL quien resultó favorecida por la condición inversa que asumió el FDLRUU, al solicitar un índice de liquidez inferior a 1.

Del Estado de Actividades Integral, se tiene que para el 2022, la Fundación presentó perdida antes de impuesto a las ganancias de \$5.443.755.000 y en el 2021, la perdida fue de \$2.218.591.000, situación reconocida en las notas a los estados financieros, donde se indica que se originó un capital de trabajo negativo por \$1.847.902.000 debido a que el pasivo corriente es superior al activo corriente como se determinó anteriormente.

De todo lo anterior se concluye que lo planteado en la invitación para medir la fortaleza financiera de las ESAL, al establecer el indicador de liquidez, no permitió medir la fortaleza financiera y por el contrario benefició a UNIEMPRESARIAL que no resultaría habilitada si se hubiera pedido el indicador normal para los procesos de selección de contratistas ≥ 1 .; situación que represente una debilidad significativa en cuanto a la ausencia de lineamientos claros, coherentes y suficientes que aumenta riesgos en las ambigüedades interpretativas entre la relación de la administración y proponentes que constituye falla en el diseño de control asociado en la etapa precontractual, lo cual genera potenciales riesgos en la eficacia y confiabilidad de la contratación, situaciones que contravienen los literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993

Respuesta del FDLRUU

El artículo 355 de la Constitución Política y el Decreto 092 de 2017 consagran un régimen de colaboración entre el Estado y las entidades sin ánimo de lucro, cuya finalidad es ejecutar actividades de interés público sin relación conmutativa entre las partes. En tal sentido, no les son aplicables los criterios de evaluación financiera típicos de la contratación pública ordinaria, regulada por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, sino aquellos que miden la idoneidad institucional, la capacidad misional, la eficiencia operativa y la reputación organizacional.

De conformidad con el artículo 4 y 5 del Decreto 092 de 2017, las entidades estatales gozan de autonomía para definir los criterios y requisitos habilitantes dentro de los procesos competitivos con ESAL, siempre que estos sean objetivos, razonables y guarden coherencia con la naturaleza del programa o actividad financiada.

Bajo este marco, el FDLRUU estableció como indicador de habilitación financiera un índice de liquidez superior a cero (>0), valor que fue debidamente incorporado en los estudios previos e invitación pública y aplicado en igualdad de condiciones para todos los oferentes. Tal determinación no constituye irregularidad, sino el ejercicio legítimo de la facultad discrecional del ordenador del gasto de ese momento, amparada en los principios de planeación y autonomía administrativa (artículos 209 y 210 de la Constitución Política), dado que, conforme a lo reposante en los documentos, esa fue la justificación utilizada por el otrora ordenador del gasto.

La Guía de CCE señala expresamente que las entidades contratantes deben ajustar los indicadores de evaluación “a la complejidad del proyecto, los riesgos identificados y la estructura financiera propia del sector sin ánimo de lucro”, el cual no persigue rentabilidad, sino sostenibilidad social.

Conforme a la verificación de la ejecución contractual, la entidad sin ánimo de lucro seleccionada ha cumplido a cabalidad con el objeto del convenio, desarrollando las actividades pactadas de manera satisfactoria hasta la fecha.

Bajo esta evidencia, no puede afirmarse que el indicador de liquidez empleado haya comprometido los recursos públicos o afectado el cumplimiento del objeto contractual, ni que dicho indicador sea determinante en el caso de las ESAL, dada su naturaleza especial y su fuente de ingresos no mercantiles.

En este orden de ideas, el criterio financiero aplicado no implicó riesgo fiscal ni vulneración del principio de selección objetiva, toda vez que la Fundación Universitaria Empresarial – UNIEMPRESARIAL– cumplió los requisitos habilitantes y ha demostrado capacidad operativa y técnica para ejecutar el convenio, sin embargo, a menos de que se demuestre lo contrario por parte del ente de control, no le asiste procedencia a su observación.

Debe resaltarse que los documentos precontractuales, incluyendo los estudios previos y los indicadores financieros, fueron elaborados y aprobados por la administración anterior, cuando la actual alcaldesa no ejercía la función de ordenación del gasto ni participaba en la definición de los parámetros del proceso.

En consecuencia, no le es atribuible competencia ni responsabilidad alguna sobre la formulación o adopción de los indicadores de liquidez cuestionados

Conclusión

1. Los índices financieros fueron definidos y justificados técnicamente en los documentos de planeación (estudio previo y estudio de mercado) con base en la caracterización del mercado real.
2. Su aplicación fue uniforme, objetiva y verificable, conforme a los criterios publicados.
3. No se evidencia vulneración del principio de selección objetiva ni riesgo para los recursos públicos.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos por el Fondo. Aunque las ESAL no son sociedades comerciales, éstas sí presentan Estados Financieros Básicos y están sujetas a los mismos análisis de capacidad financiera. No obstante, en cuanto al control de la

liquidez definida dentro de las condiciones del pliego, se acepta parcialmente el postulado del Fondo, con relación a la excepcionalidad presentada en el pliego en cuanto a la naturaleza no lucrativa.

Se mantiene la observación de tipo administrativo, al identificar un pliego con debilidad en la claridad y laxitud del indicador financiero sin justificar la necesidad social como factor predominante en este tipo de contrataciones. Por lo anterior se configura el hallazgo administrativo.

Hallazgo administrativo No 2.2.11 con presunta incidencia disciplinaria por registro tardío e incompleto del ingreso de elementos al almacén del Fondo de Desarrollo Local adquiridos en virtud del Convenio Interadministrativo 369 2023.

El 10 de octubre de 2025, esta gerencia adelantó visita al almacén del FDLRUU, para verificar el cumplimiento de las normas establecidas en la Resolución 001 de 2019 de la Secretaría Distrital de Hacienda – SDH - que adopta el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes de las Entidades de Gobierno Distritales, en el marco del Convenio de Asociación 369 de 2023.

En la siguiente tabla se detallan cada uno de los registros de ingreso al almacén puestos a disposición en la visita.

Cuadro No. 7

Registros de ingreso al almacén Convenio de Asociación 369 de 2023.

Cifras en pesos

INGRESO ALMACEN	FECHA Y NUMERO FACTURA PROVEEDOR	VALOR FACTURADO	FECHA MEMORANDO	NUMERO RADICADO	FECHA DE INGRESO
2429	SIN FACTURA	39.204.000	SIN MEMORANDO		18/12/2024

INGRESO ALMACEN	FECHA Y NUMERO FACTURA PROVEEDOR		VALOR FACTURADO	FECHA MEMORANDO	NUMERO RADICADO	FECHA DE INGRESO
2529	12/12/2024	151	45.000.000	3/06/2025	20256820005243	18/06/2025
2541	13/12/2024	162	4.878.460	30/05/2025	20256820005263	8/07/2025
2543	12/12/2024	143	60.000.000	3/06/2025	20256820005373	8/07/2025
2544	13/12/2024	157	5.229.000	3/06/2025	20256820005353	8/07/2025
2545	13/12/2024	161	5.785.850	3/06/2025	20256820005333	9/07/2025
2546	12/12/2024	144	45.000.000	3/06/2025	20256820005403	9/07/2025
2547	12/12/2024	146	201.000.000	3/06/2025	20256820005363	9/07/2025
2548	13/12/2024	159	4.340.000	3/06/2025	20256820005313	10/07/2025
2549	13/12/2024	160	5.000.000	30/05/2025	20256820005273	10/07/2025
2550	13/12/2024	155	4.764.500	3/06/2025	20256820005303	10/07/2025
2551	SIN FACTURA		5.089.790	SIN MEMORANDO		10/07/2025
2552	No tiene factura de soporte	147	67.500.000	3/06/2025	20256820005383	10/07/2025
2553	No tiene factura de soporte	145	90.000.000	3/06/2025	20256820005393	10/07/2025
2556	13/12/2024	154	5.288.000	3/06/2025	20256820005323	14/07/2025
2557	13/12/2024	159	4.340.000	3/06/2025	20256820005313	14/07/2025
2558	13/12/2024	160	5.000.000	30/05/2025	20256820005273	14/07/2025
TOTAL			597.419.600			

Fuente: Registros almacén FDLRUU

Esta gerencia procedió a verificar los códigos CUFE de la DIAN, de las facturas presentadas, en aplicativo de la DIAN y a contrastar la veracidad de las facturas aportadas, encontrando que la UNIEMPRESARIAL optó por hacer la compra de los elementos, en cuantía de \$543.785.810.00 (Sin poder determinar si los elementos de los ingresos 2429 y 2551 correspondan a elementos vendidos por ellos), a la empresa con razón social M&G Proyectos e Inversiones SAS, identificada con NIT 901422981-1 con domicilio principal en Piedecuesta Santander, y matrícula mercantil 05-474243-16 y con único establecimiento de comercio, matriculado en la ciudad de Bucaramanga con el número 611818, ubicado en la calle 34 # 10 – 59.

El Convenio inició el 29 de enero de 2024, con un plazo inicial de seis meses, fue prorrogado en dos oportunidades, en cuatro meses y quince días, teniendo como nueva fecha de terminación del plazo contractual el 13 de diciembre de 2024.

De acuerdo con el apoyo a la supervisión, designada, mediante memorandos relacionados en la tabla, certificó que los elementos de la tabla se entregaron dentro del tiempo de la ejecución del contrato a los beneficiarios.

Manifiesta también que el contratista radicó los ingresos almacén entre el 05 de diciembre y el 16 de diciembre de 2024 pero los documentos no se encontraban de acuerdo con el procedimiento de almacén por tal razón se solicitaron las subsanaciones, no se aclaran los pormenores que suscitaron la situación en ninguno de los memorandos, tampoco en que consistieron las subsanaciones, solamente se hace relación a revisiones documentales y verificación de los anexos correspondientes.

El 05 de noviembre de 2024, con el fin de revisar el avance en la Fase V, en comité de seguimiento ordinario, El señor Jorge Romero, representante de la comunidad, “expresó preocupación por la demora en la entrega y solicitó a Uniempresarial no posponer más, enfatiza en que los cambios se aprueben toda vez que está de acuerdo con que lo importante es suplir las necesidades de la comunidad.”

El clausulado del Convenio establecía en las obligaciones de la ESAL, en su numeral 2.28, efectuar y soportar los ingresos y salidas del almacén de aquellos insumos que así lo requieran, conforme al proceso definido para tal fin.

De lo descrito en la tabla se podría concluir que se hicieron compras generales que requirieron el ingreso al almacén en cuantía de \$597.419.600, respecto de lo anterior se aclara que:

- Los registros de ingreso 2429 por valor de \$39.204.000. y 2551 por valor de \$5.089.790 no cuentan con factura ni memorando de supervisión.
- Los registros de ingreso 2552 y 2553 no cuentan con factura ni memorando de supervisión, sin embargo, revisados los documentos soporte del tercer pago, se encontró que

existen memorandos con radicados 5383 y 5393 en los cuales se aclara que existen las facturas 147 y 155 por \$67.500.000 Y \$90.000.000 respectivamente.

- Los registros de ingreso 2548 y 2557 corresponden a la misma factura 159 por valor de \$4.340.000. Generando posiblemente una sobreestimación de la cuenta.
- Los registros de ingreso 2549 y 2558 corresponden a la misma factura 160 por valor de \$5.000.000. Generando posiblemente una sobreestimación de la cuenta.

La Resolución 001 de 2019 de la Secretaria Distrital de Hacienda que adopta el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes de las Entidades de Gobierno Distritales, en su numeral “3” señala los lineamientos, herramientas y procedimientos de orden administrativo, para la clasificación, registro, control, ingreso, salida y retiro definitivo de los bienes, y establece los criterios para su reconocimiento, medición, presentación y revelación en los Estados Financieros de los Entes y Entidades de Gobierno Distritales, de acuerdo con la normatividad vigente, y establece la obligatoriedad para las Entidades de Gobierno Distritales, incluyendo los Entes Públicos Distritales que conforman la Entidad Contable Pública Bogotá D.C.

El manual organiza el proceso de ingreso de bienes, definiéndolo como el conjunto de operaciones que adelantan los entes y entidades, para recibir, custodiar y registrar en bases de datos o sistemas de información administrativa y contable, los bienes que, de acuerdo con su origen, se pueden generar por medio de adquisiciones, donaciones, bienes recibidos sin contraprestación, permutas, aprovechamientos, dación en pago, producción, remesas, compensaciones, recuperaciones, reposiciones, sobrantes, sentencias, entre otros.

Aclara que se debe dejar constancia del ingreso de los bienes mediante soporte idóneo, en el que se indiquen sus características, las cantidades, los valores, la evidencia del recibo a satisfacción y demás información importante para su identificación de manera individual.

Los bienes recibidos por el FDLRUU, en el marco del convenio de asociación, que se estudia, se encuentran dentro de los conceptos que generan ingresos de bienes al almacén. (Las compras generales son operaciones mediante las cuales se adquieren bienes a través de un contrato u orden de compra o de suministro, en desarrollo de los planes, programas y

políticas de acuerdo con las necesidades de los entes y entidades; es decir, obedecen al resultado del proceso de contratación de conformidad con las disposiciones vigentes por Ley.)

En el mismo sentido el Alcalde Local estableció criterios sobre la materia a los apoyos a la supervisión, con memorando 20236820012023 de la siguiente manera:

“Tomando en cuenta se recibirán los ingresos únicamente bajo la plataforma ORFEO de manera que no se deberá imprimir ningún documento, y dicho memorando deberá estar como documento definitivo en el aplicativo. Las correcciones que haya lugar se devolverán de igual manera por ORFEO con el comentario pertinente, el cual tendrá un tiempo de 24 horas para su corrección o este se deberá cerrar y crear un nuevo memorando.

De igual manera el área de almacén tendrá un máximo de tres días hábiles para realizar el ingreso y el apoyo a la supervisión será el encargado de solicitar los soportes al almacén.

De acuerdo con esto cada apoyo a la supervisión deberá tener en cuenta que no se tiene permitido realizar ingresos fuera de los plazos del contrato, por lo que se solicita a cada uno hacer cumplimiento de los cronogramas que cada contrato debe tener para de esta manera cumplir con el proceso administrativo pertinente.”

El procedimiento para Ingresos y egresos de bienes muebles con código CGO-GCI-P002 versión 10 establece que todos los ingresos de bienes al almacén se deben realizar dentro de los tiempos contractuales establecidos; esto es, durante la vigencia del contrato. En el caso en que no se realice el ingreso de almacén en dichos términos, el directivo responsable y/o supervisor junto con el apoyo a la supervisión designado, deberán remitir a través del AGD un memorando detallado, dirigido al profesional de almacén, en donde se explique los pormenores que suscitaron tal situación, solicitando, por ende, el ingreso extemporáneo al almacén. Para el caso de los FDL el memorando deberá ser emitido por Alcalde local y el apoyo a la supervisión designado.

UNIEMPRESARIAL entregó de manera tardía y contraria, a lo estipulado para el ingreso de elementos al almacén, los soportes necesarios para el trámite contemplado en el clausulado del Convenio en el numeral 2.28, en la resolución 0001 de 2019 que adopta el Manual de

Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes de las Entidades de Gobierno Distritales, y el memorando del Alcalde Local radicado con el número 20236820012023, de la misma forma la pasividad de la supervisión generó que no se cumpliera adecuadamente con el registro oportuno y se suplía la función del almacenista, de establecer las características, especificaciones técnicas, cantidades, entre lo físico y lo estipulado en el convenio, con este actuar se incumplieron los deberes contenidos en la Constitución, las leyes, y los decretos, en materia de contratación pública, de supervisión, de control interno, además se apartó de su obligación de cumplir con diligencia, eficiencia, y eficacia el servicio encomendado, desconociendo la norma establecidas en la Resolución 0001 de 2019 y su manual, de la misma forma el procedimiento con código CGO-GCI-P002 versión 10, el artículo 84 de la Ley 1474 de 2011, así mismo los literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 encaminados a proteger los recursos públicos y evitar riesgos que sobrevengan sobre los mismos, y de sus deberes contemplados en el artículo 38 en los numerales 1, 16 y 39 de la ley 1952 de 2019.

Respuesta del FDLRUU

Revisada la información dentro de la plataforma correspondiente, presuntamente pudo cometerse un error de digitación toda vez que el ingreso 2429 corresponde a otro contrato el CPS 407 de 2022 (Ver anexo 11.1), presumimos que se refiere al ingreso 2479 por valor de \$39.204.000 del cual se remite copia digital del ingreso y documentos soporte (Ver Anexo 11.2) dentro de los cuales se encuentran Memorando de ingreso 20246820025713 del 10/12/2024 (Pág. 3 a 5) y factura FEDF150 de fecha 02/12/2024 (Pág. 86 a 87) y valor de \$39.204.000 así como los demás soportes establecidos por los procedimientos vigentes para el ingreso al almacén, de otra parte respecto del ingreso 2551 por valor de \$5.089.790 también se remite copia digital del ingreso y documentos soporte (Ver Anexo 11.3) del dentro de los cuales se encuentran Memorando de ingreso 20256820005343 del 03/06/2025 (Pág. 4 a 6) y factura FEDF163 de fecha 13/12/2024 (Pág. 7 a 8) y valor de \$5.089.790 así como los demás soportes establecidos por los procedimientos vigentes para el ingreso al almacén, teniendo en cuenta la evidencia aportada con relación a los ingresos al almacén se demuestra que estos sí contaron con los soportes establecidos en los procedimientos vigentes situación que puede ser corroborada al consultar los

memorandos que están indicados en los comprobantes de ingreso en el sistema Orfeo en donde reposan los documentos soporte de los ingresos dentro de los que se cuentan la factura y memorando de supervisión, por tanto se solicita respetuosamente al Ente de control desestimar esta conclusión de la observación.

Respecto de la observación y con relación al ingreso 2552 por valor de \$67.500.000 se remite copia digital del ingreso y documentos soporte (Ver Anexo 11.4) dentro de los cuales se encuentran Memorando de ingreso 20256820005383 del 03/06/2025 (Pág. 11 a 17) y factura FEDF147 de fecha 12/12/2024 (Pág. 18 a 22) y valor de \$67.500.000 así como los demás soportes establecidos por los procedimientos vigentes para el ingreso al almacén, de otra parte respecto del ingreso 2553 por valor de \$90.000.000 también se remite copia digital del ingreso y documentos soporte (Ver Anexo 11.5) del dentro de los cuales se encuentran Memorando de ingreso 20256820005393 del 03/06/2025 (Pág. 5 a 9) y factura FEDF145 de fecha 12/12/2024 (Pág. 10 a 13) y valor de \$90.000.000 así como los demás soportes establecidos por los procedimientos vigentes para el ingreso al almacén, teniendo en cuenta la evidencia aportada con relación a los ingresos al almacén se demuestra que estos si contaron con los soportes establecidos en los procedimientos vigentes situación que puede ser corroborada al consultar los memorandos que están indicados en los comprobantes de ingreso en el sistema Orfeo en donde reposan los documentos soporte de los ingresos dentro de los que se cuentan la factura y memorando de supervisión, por tanto se solicita respetuosamente al Ente de control desestimar esta conclusión de la observación.

Una vez verificados los soportes se evidencia que los ingresos si corresponden a la misma factura situación que se ocasionó por error humano del área encargada y se procederá a subsanar y establecer una actividad de control que permita mitigar aún más la posibilidad de ocurrencia.

En conclusión y con relación a las observaciones emitidas por el Ente de control, la evidencia aportada permite demostrar que los ingresos al almacén se efectuaron dando cumplimiento a la Resolución 001 de 2019 de la Secretaria Distrital de Hacienda que adopta el Manual de Procedimientos Administrativos y Contables para el manejo y control de los bienes de

las Entidades de Gobierno Distritales y al procedimiento para Ingresos y egresos de bienes muebles con código CGO-GCI-P002 versión 10, lo que incluye los respectivos soportes donde se encuentran la factura y el memorando de supervisión, por lo anterior solicitamos respetuosamente se considere retirar la incidencia disciplinaria toda vez que respecto del proceso de almacén se observa que existe una falla de tipo administrativo que no tiene afectación material en el proceso y por tanto se puede inferir que esta no fuere disciplinable conforme lo establecido en la ley 1952 de 2019 artículos 26 a 29.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

La respuesta emitida por el FDLRUU se focaliza en el error humano que llevó al registro tardío e incompleto, sin embargo, para la fecha del examen auditor se había materializado el riesgo que implica el análisis y mejora en cuanto a las causas operacionales y la extemporaneidad del registro.

La respuesta emitida por el FDLRUU no desvirtúa la observación, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

Hallazgo administrativo No 2.2.12 por justificar la contratación directa utilizando normas que no son aplicables al proceso de selección del Decreto 092 de 2017. Convenio Interadministrativo 369 de 2023

Con Resolución 1042 del 28 de diciembre de 2023, el Alcalde Local de Rafael Uribe Uribe, justifica la contratación directa, para la celebración de un convenio de asociación entre la alcaldía local de Rafael Uribe Uribe y la Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Colombia Compra Eficiente en concepto C-746 de 2024, referente a la necesidad de expedir un acto administrativo de justificación de contratación directa, para la celebración de un convenio de asociación, ha aclarado que dentro de los procesos de contratación que adelantan

las Entidades Estatales en virtud del Decreto 092 de 2017, para la celebración de los convenios de asociación, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las Entidades Estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, no se debe expedir el acto administrativo de justificación de contratación directa que se encuentra en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015, teniendo en cuenta que la celebración de estos convenios, no se encuadra como una causal de contratación directa a la luz de lo establecido en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007.

El Decreto 092 de 2017 dispone reglas para las contrataciones que realicen las entidades estatales con las ESAL. Para estos efectos regula dos (2) eventos: i) los contratos del artículo 355 de la Constitución Política con el fin impulsar programas y actividades de interés público de acuerdo con el Plan Nacional o los planes seccionales de desarrollo; y ii) los convenios de asociación, para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con las funciones de las entidades estatales, en desarrollo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Los convenios de asociación son aquellos que tienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocie con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley.

El artículo 355 establece el régimen de la contratación con ESALES, el cual –además de extenderse a los convenios de asociación en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998– se desarrolló a través del Decreto 092 de 2017. Esta contratación, si bien está regulada, principalmente, por dicho decreto autónomo, también está sometida a las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades establecidas en la Constitución y en las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1474 de 2011, según reconoce el artículo 6 del decreto, así como a los principios de la contratación estatal y las normas presupuestales.

Por otro lado, el artículo 8 del Decreto 092 de 2017 dispone que: “La contratación a la que hace referencia el presente decreto está sujeta a las normas generales aplicables a la contratación pública excepto en lo reglamentado en el presente decreto” de tal suerte que las características que le son aplicables a los procesos son las establecidas en el Decreto en comento, pero determinando que los procesos que se adelanten en virtud de lo establecido en el Decreto 092 de 2017, no hacen parte de las causales de contratación directa establecidas en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, razón por lo cual, no se requeriría el acto administrativo de justificación de contratación directa, en el entendido que estos convenios de asociación no son propios del EGCAP y no le es aplicable lo señalado en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1082 de 2015.

El desconocimiento de las normas que en materia de contratación rigen los procesos de contratación con ESAL llevaron al FDLRUU a apartarse de su obligación de cumplir con, eficiencia, y eficacia el servicio encomendado, desconociendo y confundiendo las normas establecidas en el Decreto 092 de 2017 con las del estatuto general de la contratación, así mismo los literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 encaminados a proteger los recursos públicos y evitar riesgos que sobrevengan sobre los mismos.

Respuesta del FDLRUU

La normativa vigente no prohíbe expresamente la expedición de este tipo de actos en procesos de asociación con ESAL. En consecuencia, su elaboración no configura una irregularidad, pues en modo alguno se opone al Decreto 092 de 2017 ni a la Ley 1150 de 2007, sino que representa un ejercicio de motivación y publicidad acorde con los principios de la contratación pública.

Bajo esa premisa, el otrora alcalde local, procedió , a explicar cómo se había llegado a la escogencia de la ESAL para que acreditara su idoneidad para ejecutar el convenio de asociación solidaria.

Debe resaltarse que la actual alcaldesa no ejercía funciones de ordenación del gasto ni intervino en la formulación de los estudios previos, la invitación pública ni la expedición de la Resolución 1042 de 2023.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

La respuesta del FDLRUU se centra en demostrar que la actual alcaldesa local no fungía en el cargo para la época, situación que no se analizará, adicionalmente en demostrar que el acto de justificación se utilizó para explicar cómo se había llegado a la escogencia de la ESAL.

Resulta relevante aclarar que el acto de justificación de la contratación directa es un documento propio de este tipo de contratación en el marco del estatuto general de la contratación.

La respuesta emitida por el FDLRUU no desvirtúa la observación, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo.

Hallazgo administrativo No 2.2.13, con presunta incidencia disciplinaria por establecer un plazo inadecuado para la presentación de ofertas vulnerando los principios de transparencia y selección objetiva.

El 26 diciembre de 2023, a las 11:25 pm, el FDLRUU publicó la invitación a entidades sin ánimo de lucro -ESAL- y de reconocida idoneidad para participar en proceso selectivo para suscribir un convenio de asociación. Estableció plazo para presentar las propuestas el día 27 de diciembre de 2023 a las 3:00 pm.

Respecto de lo anterior, se presentaron tres solicitudes de modificación del cronograma del proceso, así:

“Atentamente se solicita a la Entidad establecer un cronograma acorde al proceso publicado, teniendo en cuenta que su fecha de publicación fue el día de ayer 26 de diciembre y tiene fecha de presentación de las ofertas el día de hoy 27 de diciembre, lo cual es un tiempo inviable para la realización de una propuesta competitiva. Lo anterior se solicita en pro de garantizar la pluralidad de oferentes y velando que se promueva una competencia libre de permeaciones que empañen el correcto ejercicio de la contratación pública.”

“(…) en cuanto a la experiencia solicito se acredite mediante seis (6) contratos y se baje al 50%, así como también se amplíe la experiencia y se acredite en las actividades y/o obligaciones y/o productos, además que las certificaciones o los contratos que se alleguen sea valorada el total en el SMLMV actual.

También se aclare en los criterios de evaluación y ponderación a qué se hace referencia cuando se menciona Aliado estratégico ya que no queda claro este ítem. Se aclare por parte de la entidad si los indicadores financieros aplican para todos los integrantes de una unión temporal.

Por último, se solicita que el cierre de este proceso se modifique para el día de mañana 28 de diciembre de 2023”

“Finalmente, de manera atenta y con el ánimo de presentar una propuesta robusta y debidamente soportada, solicito su amable colaboración postergando el cierre del proceso para el jueves 28 de diciembre, de modo que sea posible realizar todos los trámites necesarios para la presentación de la oferta.”

El FDLRUU adenda el proceso a las 2:11 pm del 27 de diciembre de 2023, informado que el cierre será a las 5:00 pm de mismo 27 de diciembre.

Finalmente, el FDLRUU publica los informes de evaluación a las 11:23 pm del 27 de diciembre de 2023.

Colombia Compra Eficiente en concepto C-132 de 2023, resolviendo consulta P20230224001720, en la cual se preguntaba: “¿El término razonable al que se refiere el inciso 2° del Artículo 4° del Decreto 092 de 2017 ha sido definido por alguna disposición legal o las entidades públicas, en el ejercicio de su autonomía, son quienes lo determinan?”, respondió:

El término "razonable" al que se refiere el inciso 2° del artículo 4° del Decreto 092 de 2017⁶ no ha sido definido de manera específica por alguna disposición legal. Por lo tanto, las entidades públicas tienen cierta autonomía para determinar lo que se considera un plazo razonable para la realización del proceso de selección pública de contratistas para la celebración de un convenio de asociación con una entidad sin ánimo de lucro.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el término "razonable" debe ser interpretado de manera objetiva, teniendo en cuenta los principios de eficiencia, economía y celeridad en la contratación pública, así como la necesidad de asegurar que el proceso de selección pública de contratistas sea lo suficientemente amplio y competitivo como para garantizar la selección del contratista que ofrezca las mejores condiciones y la mayor calidad en la ejecución de las actividades contempladas en el convenio de asociación.

Por lo tanto, se espera que las entidades públicas establezcan un plazo razonable para la realización del proceso de selección pública de contratistas para la celebración de un

⁶Decreto 092 **ARTÍCULO 4°. Proceso competitivo de selección cuando existe más de una entidad sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad.** La Entidad Estatal del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal deberá adelantar un proceso competitivo para seleccionar la entidad sin ánimo de lucro contratista, cuando en la etapa de planeación identifique que el programa o actividad de interés público que requiere desarrollar es ofrecido por más de una Entidad sin ánimo de lucro.

En el proceso competitivo la Entidad Estatal deberá cumplir las siguientes fases: (i) definición y publicación de los indicadores de idoneidad, experiencia, eficacia, eficiencia, economía y de manejo del Riesgo y los criterios de ponderación para comparar las ofertas; **(ii) definición de un plazo razonable para que las entidades privadas sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad presenten a la Entidad Estatal sus ofertas y los documentos que acrediten su idoneidad**, y (iii) evaluación de las ofertas por parte de la Entidad Estatal teniendo en cuenta los criterios definidos para el efecto.

Las Entidades Estatales no están obligadas a adelantar el proceso competitivo previsto en este artículo cuando el objeto del Proceso de Contratación corresponde a actividades artísticas, culturales, deportivas y de promoción de la diversidad étnica colombiana, que solo pueden desarrollar determinadas personas naturales o jurídicas, condición que debe justificarse en los estudios y documentos previos,

convenio de asociación, teniendo en cuenta las circunstancias específicas del caso y procurando que el plazo no sea excesivamente largo, lo que podría generar demoras innecesarias en la ejecución del convenio, ni demasiado corto, lo que podría limitar la participación de las entidades sin ánimo de lucro interesadas en el proceso.

La preparación de las ofertas para las cuales el FDLRUU otorgó un día de plazo contemplaban:

- El análisis de 41 obligaciones específicas a desarrollar.
 - Búsqueda de talento humano, profesionales en administración, contaduría, y afines, en Sociología, Trabajo Social y afines, en Diseño Gráfico, en Ciencias de la Salud, enfermería o fisioterapia, y adicionalmente un aliado estratégico.
 - Entregar una propuesta económica con 161 ítems.
- Además de la parte documental propia de las ofertas.

La falta de un plazo razonable para la presentación de las ofertas pudo acarrear la falta de oferentes y en la ejecución, modificaciones contractuales que debieron ser discutidos en el proceso de selección de ESAL, por los oferentes, pues se encontraban en el anexo técnico y en los estudios previos.

Cuadro No. 8

Solicitudes de modificación y respuestas del FDLRUU

SOLICITUD DE MODIFICACION	RESPUESTAS DEL FONDO
"Se considere eliminar el numeral 2.4 el cual establece: "Presentar un informe técnico y financiero mensual, sobre el avance de ejecución física financiera y	No es viable, ya que, el informe técnico – financiero es un instrumento necesario de seguimiento y supervisión el cual hace parte de las obligaciones específicas del

SOLICITUD DE MODIFICACION	RESPUESTAS DEL FONDO
administrativa del contrato, con la evidencia contable de los hechos financieros que correspondan, el cual deberá incluir aspectos administrativos, técnicos y presupuestales relacionados con el desarrollo y ejecución de este. (...) por cuanto la cláusula hace referencia a un contrato que no tiene relación con el objeto del convenio de asociación y la cláusula sexta del convenio de asociación CAS 369 — 2023 establece claramente los entregables de cada fase para que proceda el pago y el seguimiento a la ejecución del convenio lo realiza el comité operativo del convenio que se reúne de manera mensual.”	cooperante. Se modifican las cláusulas de siguiente manera: • Cláusula segunda - numeral 2.4 “Presentar un avance mensual de ejecución física, administrativa y financiera, ante comité técnico de seguimiento, del cual, se deberá dejar constancia expresa en el acta de reunión del comité técnico de seguimiento. • Cláusula sexta - entrega del aporte (incluir en todos los pagos): “Informe de actividades (formato GCO-GCI-F110) sobre el avance de ejecución física del contrato, el cual deberá incluir aspectos administrativos, técnicos y operacionales relacionados con el desarrollo y ejecución del convenio, aprobado por el apoyo a la supervisión y supervisor de la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe”.
“2.2 Se considere eliminar el numeral 2.22 que establece: “Realizar la capacitación a un mínimo de veinte mil (20.000) personas en la localidad de Rafael Uribe Uribe sobre los ejes de hábitos de consumo amigables con el medio ambiente, apropiación del espacio público, separación. De igual manera as capacitaciones ofertadas en el puntaje adicional. Se deben aportar evidencias de las capacitaciones (SIC)”,	Es viable eliminar el numeral 2.22, una vez analizada la solicitud del contratista, se evidencia que la obligación anteriormente relacionada corresponde a un error de transcripción y no corresponde a la naturaleza propia del convenio, pues la misma no procede con los criterios de elegibilidad y viabilidad de la Secretaría de Desarrollo Económico - SDDE en el marco del proyecto de inversión 1653. Así

SOLICITUD DE MODIFICACION	RESPUESTAS DEL FONDO
por cuanto el objeto convenio de asociación 369 de 2023 no tiene dentro de su alcance la realización de actividades de capacitación relacionados con temas de medio ambiente y no corresponde a la población objetivo del anexo técnico de la invitación y no se contempló tal actividad en el presupuesto.	mismo, se evidencia que, el estudio previo del convenio contempla sus obligaciones ambientales específicas en el numeral 2.3.1. Denominado “ESPECIFICACIONES TÉCNICAS AMBIENTALES”. Por otro lado, es oportuno informar que el numeral 2.22 hace parte de la meta del cuatrenio del proyecto de inversión 1675 y estaba inmersa en el convenio CIA-409-2022, el cual ya se ejecutó.
2.3 Se considere eliminar el numeral 2.26 que establece; Realizar el diseño de una cartilla con la información que se brindará en la capacitación en torno a los ejes de capacitación (SIC), por cuanto el objeto del convenio no comprende la realización de capacitaciones y no se encuentra como obligación del anexo técnico.”	No es viable eliminar el numeral 2.26; dado que, el convenio si comprende la realización de capacitaciones las cuales están integradas en el anexo técnico en la FASE III Y FASE IV. Por lo anterior, se modifica la presente clausula quedando definitiva: “diseñar y entregar metodología detallada con información en torno a los ejes de capacitación y/o formación”.
2.4 Se considere eliminar el numeral 2.37 que consagra: "El fabricante deberá utilizar materiales reciclados para el embalaje del producto a entregar (SIC)", La UNIEMPRESARIAL no es fabricante de productos y no puede garantizar que los bienes que suministrará para la ejecución del convenio tengan tales calidades en el embalaje.	No es viable la solicitud, toda vez que, el operador en sus obligaciones contractuales debe garantizar el buen uso de los elementos y/o materiales en el marco de su competencia a favor del medio ambiente. Aunque el cooperante no es fabricante, si opta por adquirir los materiales o insumos necesarios para las actividades a desarrollar y los cuales deben cumplir con el mínimo requerido ambiental exigido en el estudio previo y

SOLICITUD DE MODIFICACION	RESPUESTAS DEL FONDO
	anexo técnico. Lo anterior, teniendo en cuenta que, durante la ejecución se desarrollaran actividades en las cuales suministran refrigerios, agendas, esferos etc; y todos deben cumplir con la ficha ecológica determinada para cada insumo. Por lo anterior, la cláusula se modifica y - queda definitiva: "El contratista y/o fabricante deberá utilizar materiales reciclados para el embalaje del producto a entregar"
"Se solicita modificar el aparte de la cláusula quinta que se refiere al cuarto desembolso el cual establece: "FASE IV - Metas, Componentes y Actividades a Ejecutar en Marco del Proyecto y FASE V - Componente 2 Ejecución de Iniciativas Vigencia 2020 — 2021: El cumplimiento de la totalidad de las actividades asociadas a esta fase, junto con sus respectivos soportes, habilitará un pago equivalente al veinte por ciento (10%) del valor total del proceso (SIC)...", por cuanto el valor en letras del porcentaje del cuarto desembolso hace referencia al veinte por ciento, siendo lo correcto que se establezca acorde con el porcentaje expresado en números, es decir, el diez por ciento." Esta situación viene desde el estudio previo.	Es viable por parte del apoyo a la supervisión modificar la cláusula quinta, dado que, el porcentaje para el cuarto desembolso corresponde al diez por ciento (10%) frente a los entregables relacionados para tal efecto.

Fuente modificación contractual 01

El Consejo de Estado en sentencia 17767 de 2011 se pronunció respecto del principio de transparencia en este sentido: “El principio de transparencia dispone que la selección de los contratistas debe "edificarse sobre las bases de i) la igualdad respecto de todos los interesados; ii) la objetividad, neutralidad y claridad de la reglas o condiciones impuestas para la presentación de las ofertas; iii) la garantía del derecho de contradicción; iv) la publicidad de las actuaciones de la administración; v) la motivación expresa, precisa y detallada del informe de evaluación, del acto de adjudicación o de la declaratoria de desierto; vi) la escogencia objetiva del contratista idóneo que ofrezca la oferta más favorable para los intereses de la administración". Con el objetivo de limitar la discrecionalidad del administrador público, se impone el cumplimiento de requisitos y procedimientos que garantizan la selección de la mejor propuesta para satisfacer el objeto del contrato a suscribir.”

Con este actuar se vulneraron los principios de transparencia y de selección objetiva, fundado en los artículos 5 y 32 de la ley 1150 de 2007, presuntamente incumplió los deberes contenidos en la Constitución, las leyes, y los decretos, en materia de contratación pública, además se apartó de su obligación de cumplir con diligencia, eficiencia, y eficacia el servicio encomendado, por otra parte no actuó con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, desconociendo la norma establecidas en el artículo 5 de la ley 1150 de 2007, así mismo los literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 encaminados a proteger los recursos públicos y evitar riesgos que sobrevengan sobre los mismos, y de sus deberes contemplados en el artículo 38 en los numerales 1, 16 y 39 de la ley 1952 de 2019.

Respuesta del FDLRUU

En atención a la observación formulada por la Contraloría sobre la supuesta ausencia de un plazo razonable en la publicación y cierre de la invitación dirigida a las entidades sin ánimo

de lucro (ESAL) el 26 de diciembre de 2023, este despacho considera necesario precisar varios aspectos de orden constitucional, legal y fáctico que desvirtúan dicha apreciación.

El artículo 84 de la Constitución Política establece que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio. Este mandato impide que los entes de control impongan condiciones o exigencias no previstas expresamente por el legislador o por norma reglamentaria vigente. En el caso objeto de análisis, el Decreto 092 de 2017, que regula los convenios de asociación con entidades sin ánimo de lucro, no determina un plazo específico ni un procedimiento rígido para la publicación o cierre de las invitaciones, otorgando a las entidades la autonomía necesaria para fijar su propio cronograma dentro de los límites de los principios de planeación, economía y transparencia.

Por tanto, no puede calificarse como irregular la actuación de la administración por el solo hecho de considerar que el plazo fue corto, cuando ninguna disposición legal fija un término mínimo o máximo para la presentación de las ofertas. Los artículos 4° y 5° del Decreto 092 de 2017 confieren plena autonomía a las entidades estatales para definir los plazos y requisitos, siempre que se garantice la publicidad y la igualdad de oportunidades. En consecuencia, la apreciación de la Contraloría sobre la supuesta “brevedad” del término constituye una valoración subjetiva sin respaldo normativo alguno.

De otra parte, el concepto C-132 de 2023 emitido por Colombia Compra Eficiente, citado por el ente de control, no tiene carácter vinculante. Conforme al artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), los conceptos jurídicos expedidos por las autoridades en ejercicio del derecho de consulta no son de obligatorio cumplimiento ni ejecución. La jurisprudencia del Consejo de Estado ha reiterado que los conceptos “no comprometen la responsabilidad de las entidades que los expiden ni crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas”, tal como se señaló en los fallos del 6 de mayo de 1994, 6 de febrero de 1997 y 13 de diciembre de 1976. En el mismo sentido, la doctrina de autores como Jaime Orlando Santofimio y Gustavo Penagos sostiene que estos pronunciamientos son simples opiniones jurídicas, sin efectos jurídicos obligatorios.

En consecuencia, la administración local no estaba en la obligación de ajustar su actuación a las recomendaciones de dicho concepto, ni puede derivarse un presunto incumplimiento por no haber adoptado un criterio orientador sin fuerza normativa. El documento citado únicamente desarrolla la noción de razonabilidad de los plazos de manera ilustrativa, sin fijar parámetros concretos ni consecuencias jurídicas derivadas de su inobservancia.

En el proceso FDLRUU–CD–369–2023, la administración garantizó los principios de publicidad y transparencia mediante la publicación de la invitación en la plataforma SECOP II el 26 de diciembre de 2023, lo cual permitió el acceso público a los documentos, observaciones y adendas. Durante su desarrollo se recibieron tres solicitudes de modificación del cronograma, respondidas mediante la Adenda N.º 1 del 27 de diciembre, ampliando el plazo de cierre hasta las 5:00 p.m. de ese mismo día. Ello demuestra la existencia de participación y la disposición de la entidad para garantizar la pluralidad de oferentes y la igualdad de condiciones.

El proceso se desarrolló de manera pública conforme a los parámetros del Decreto 092 de 2017 y a la jurisprudencia del Consejo de Estado que entiende la transparencia como la igualdad de oportunidades, la claridad de las reglas y la motivación objetiva de las decisiones. Aun cuando el término fue breve, ello no supuso restricción alguna al principio de concurrencia, pues no se ocultó información ni se impidió la participación de posibles interesados. La trazabilidad en SECOP II garantizó control ciudadano y verificación en tiempo real de las actuaciones, evidenciando que la gestión fue abierta y verificable.

Debe recordarse que los hechos tuvieron lugar durante el cierre fiscal de la vigencia 2023 y bajo la administración anterior, la cual ejercía la función de ordenación del gasto al momento de la publicación y adjudicación del proceso. En consecuencia, no es posible atribuir responsabilidad a la actual alcaldesa local por actuaciones precontractuales adelantadas antes de su posesión. Cualquier análisis de responsabilidad deberá realizarse dentro del marco de un proceso fiscal formalmente aperturado, conforme a lo dispuesto por el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, y frente al funcionario que adoptó las decisiones objeto de examen.

En suma, no existe disposición legal ni reglamentaria que determine un plazo obligatorio para la presentación de ofertas en los procesos de selección con ESAL, ni existe pronunciamiento judicial o administrativo en firme que haya declarado la nulidad, suspensión o irregularidad del proceso FDLRUU–CD–369–2023. La actuación contractual cumplió con los principios de transparencia, publicidad y selección objetiva, y la valoración realizada por la Contraloría carece de fundamento normativo y de sustento jurídico vinculante. Por todo lo anterior, se solicita retirar la observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, dado que no se configuró irregularidad alguna y el proceso se ajustó plenamente al régimen especial previsto en el Decreto 092 de 2017

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

La respuesta del FDLRUU se ocupa entre otras cosas de demostrar que la actual alcaldesa local no fungía en el cargo para la época, situación que no será objeto de análisis, manifiesta también que “la apreciación de la Contraloría sobre la supuesta “brevedad” del término constituye una valoración subjetiva sin respaldo normativo alguno”, aclara que no existe disposición legal ni reglamentaria que determine un plazo obligatorio para la presentación de ofertas en los procesos de selección con ESAL, ni existe pronunciamiento judicial o administrativo en firme que haya declarado la nulidad. Esta misma gerencia aclaró que el término “razonable” al que se refiere el inciso 2° del artículo 4° del Decreto 092 de 2017 no ha sido definido de manera específica por alguna disposición legal. Por lo tanto, las entidades públicas tienen cierta autonomía para determinar lo que se considera un plazo razonable para la realización del proceso de selección pública de contratistas para la celebración de un convenio de asociación con una entidad sin ánimo de lucro.

Sin embargo, a pesar de la referencia a los extremos de tiempos evaluados, este ente de control enfatiza la necesidad de integrar la norma invocada en la presente observación con los principios rectores de la contratación pública. Ello implica asegurar la libre concurrencia, garantizar la transparencia en la claridad de los pliegos y promover la selección del contratista

seleccionado ofrezca las condiciones más ventajosas y la mayor calidad en la ejecución del convenio de asociación."

Así las cosas, este despacho trasladara el hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria a la Personería de Bogotá, toda vez que la respuesta emitida por el FDLRUU no desvirtúa la observación, y se confirma como hallazgo administrativo, con incidencia disciplinaria.

Hallazgo administrativo No 2.2.14 con presunta incidencia disciplinaria por incumplir el inciso segundo del artículo 96 de la ley 489 de 1998.

En desarrollo del convenio, la UNIEMPRESARIAL contrató "la prestación de servicios logísticos, operativos, técnicos, administrativos y suministro de bienes y servicios, bajo las condiciones técnicas y contractuales definidas"⁷, con la empresa M&G Proyectos e Inversiones SAS, identificada con NIT 901422981-1 con domicilio principal en Piedecuesta Santander, y matrícula mercantil 05-474243-16, y RUP 16222, con único establecimiento de comercio, matriculado en la ciudad de Bucaramanga con el número 611818, ubicado en la calle 34 # 10 – 59.

La cuantía facturada corresponde a \$803.303.751.78, 41.92% del aporte del FDLRUU al convenio, como se observa en la siguiente tabla.

En ese orden el contratista de la UNIEMPRESARIAL alquiló los espacios para la etapa de fortalecimiento, talleres o capacitaciones como: productos naturales; apoyando productores;

⁷ Documento de respuesta de M&G proyectos e Inversiones a solicitud de la Gerencia Local con radicado 2-2025-21937

transformación de emprendimientos juveniles; panadería moderna. Suministró todos los refrigerios (2930), la hidratación y el transporte para la logística en la realización de los eventos.

También suministró los kits de la etapa plan de fortalecimiento, los de ferias y/o eventos de clausura y comercialización, los elementos para el desarrollo de la feria empresarial Gustavo Restrepo, y la ceremonia de graduación, de la misma forma los elementos de las iniciativas a fortalecer en el convenio.

Consultado por esta Gerencia de la Contraloría, sobre ¿Cómo opero la logística para la entrega de los elementos en la localidad?, M&G manifestó:

Adquisición: Una vez los elementos fueron aprobados por UNIEMPRESARIAL, nuestra empresa procedió a realizar su respectiva compra en la ciudad de Bogotá.

Empaque y Transporte: Se dispuso de personal para la adquisición, empaque (si a ello hubiere lugar) y transporte de los elementos.

Puntos de Distribución: Los bienes fueron entregados en los puntos habilitados y definidos por UNIEMPRESARIAL en la ciudad de Bogotá.

Personal Operativo: se contó con personal dedicado a la compra de elementos y personal de apoyo para la entrega.

Aprobación y Verificación: La entrega de los elementos fue realizada en los puntos habilitados por UNIEMPRESARIAL, para su verificación, aprobación e ingreso al almacén.

Cuadro No. 9

Relación de facturas presentadas por el proveedor de la UNIEMPRESARIAL, M&G Proyectos e Inversiones.

Cifras en pesos

NUMERO DE FACTURA PROVEEDOR	VALOR FACTURADO
141	129.871.086.78

NUMERO DE FACTURA PROVEEDOR	VALOR FACTURADO
150	39.204.000
151	45.000.000
162	4.878.460
143	60.000.000
157	5.229.000
161	5.785.850
144	45.000.000
146	201.000.000
159	4.340.000
160	5.000.000
155	4.764.500
163	5.089.790
147	67.500.000
145	90.000.000
154	5.288.000
159	4.340.000
160	5.000.000
164	76.013.065
TOTAL	803.303.751.78

Fuente: Expediente CAS 369 2023, Ingresos al Almacén y respuesta entregada por M&G

De la revisión adelantada se concluye que, en la determinación del subcontratista de la UNIEMPRESARIAL, así como en las actividades adelantadas por este y los elementos suministrados, el FDLRUU no tuvo participación alguna, entregando esta responsabilidad en su totalidad al conveniente. Como queda de manifiesto en la respuesta de la administración con radicado 20256820608771, en la cual expresa “El Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe no emitió autorización alguna para la contratación suscrita entre UNIEMPRESARIAL y M&G Proyectos e Inversiones S.A.S.”

Los convenios de asociación tienen como finalidad que la entidad estatal, cualquiera que sea su naturaleza y orden administrativo, se asocie con personas jurídicas particulares para el desarrollo conjunto de actividades relacionadas con los cometidos y funciones asignadas a aquellas conforme a la Constitución y a la Ley.

De conformidad con el inciso segundo del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, en estos convenios debe determinarse “con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, **coordinación** y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes”, elementos dentro de los que resalta la exigencia de aportes, que debe interpretarse en el sentido de que las ESAL deben realizar aportes a los convenios que suscriban.

La finalidad será en todo caso la de aunar esfuerzos y recursos en conjunto para el cumplimiento del objeto, por lo que el manejo de los recursos que aportan ambas partes debe atender a esa naturaleza y no a una relación conmutativa o de contraprestación donde solo una parte entrega recursos y la otra entrega un bien, obra o servicio; “por lo que en el marco de esa relación de colaboración mutua las partes tienen **una coordinación para la ejecución contractual, deben decidir conjuntamente el manejo de los recursos dentro de los principios presupuestales, de contratación y de función pública**⁸.”

El Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil el 29 de enero de 2025, con radicación 2532 concluye que los convenios de asociación están regulados por artículo 96 de la Ley 489 de 1998, cualquier entidad estatal puede celebrar convenios con personas jurídicas sin ánimo de lucro, con observancia de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

Su finalidad es el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que la ley le asigna a la entidad estatal, para obtener mejores resultados y aprovechamiento de los recursos. En estos convenios se deben establecer con precisión su objeto, término de duración, obligaciones de las partes, los aportes que cada uno debe hacer y **la forma en que coordinaran sus esfuerzos**. (negrilla fuera de texto).

Tanto la entidad pública, como la persona jurídica particular sin ánimo de lucro cooperan mutuamente en el cumplimiento del objeto pactado.

La entidad pública es quien debe dirigir y controlar las actividades propias del objeto.

Con este comportamiento se apartó de sus obligaciones entregando a UNIEMPRESARIAL la dirección y control de las compras, desnaturalizando la figura del

⁸ Agencia nacional de Contratación Pública, Colombia Compra Eficiente, Concepto C-704 de 2024

Convenio de Asociación, incumplió los deberes contenidos en el artículo 355 de la Constitución, el artículo 96 de la ley 489, se apartó de su obligación de cumplir con diligencia, eficiencia, y eficacia el servicio encomendado, así mismo incumplió los literales a), b), c), d), e) y f) del artículo 2º de la Ley 87 de 1993 encaminados a proteger los recursos públicos y evitar riesgos que sobrevengan sobre los mismos, y de sus deberes contemplados en el artículo 38 en los numerales 1, 16 y 39 de la ley 1952 de 2019.

Respuesta del FDLRUU

En atención a la observación formulada por la Contraloría, según la cual la Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá – UNIEMPRESARIAL, en desarrollo del convenio de asociación suscrito con el Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe (FDLRUU), presuntamente contrató con un tercero —la empresa M&G Proyectos e Inversiones S.A.S.— sin autorización expresa de la entidad pública, se considera necesario precisar que tal actuación no compromete responsabilidad alguna por parte de la Alcaldía Local, ni implica desnaturalización de la figura jurídica del convenio de asociación. De conformidad con la respuesta oficial emitida bajo radicado 20256820608771, el Fondo de Desarrollo Local de Rafael Uribe Uribe no emitió autorización alguna para la subcontratación suscrita entre UNIEMPRESARIAL y M&G Proyectos e Inversiones S.A.S.

Ello significa que el vínculo contractual entre estas dos personas jurídicas se originó en el ámbito exclusivo del derecho privado, sin participación, conocimiento o injerencia de la administración local.

En ese sentido, no puede atribuirse responsabilidad administrativa o fiscal al FDLRUU por actos o negocios jurídicos que no fueron ordenados, aprobados ni suscritos por la entidad estatal, puesto que no existe nexo causal entre la actuación de UNIEMPRESARIAL y las competencias funcionales del Fondo.

UNIEMPRESARIAL es una entidad sin ánimo de lucro (ESAL) de naturaleza privada, regida por el derecho privado conforme al artículo 633 del Código Civil, y no pertenece al sector público ni a la estructura administrativa distrital.

Por tanto, la Alcaldía Local no posee facultades de inspección, vigilancia o control directo sobre las relaciones comerciales, civiles o contractuales que esta entidad celebre con terceros en desarrollo de sus operaciones privadas.

En concordancia con el artículo 5 del Decreto 092 de 2017, las funciones de la administración local se limitan a:

1. Supervisar la ejecución del convenio y el cumplimiento del objeto convenido,
2. Verificar los entregables y productos acordados, y
3. Certificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la ESAL.

Cualquier revisión sobre las actuaciones internas o los contratos celebrados por la ESAL escapa de la competencia de la Alcaldía Local, que carece de potestad legal para intervenir en la administración privada de estas organizaciones.

La autoridad competente para ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre las entidades sin ánimo de lucro en el Distrito Capital es la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Secretaría Jurídica Distrital, conforme a lo establecido en el Decreto Distrital 323 de 2016 y demás normas concordantes.

En consecuencia, solo dicha autoridad puede requerir, examinar o solicitar información interna de UNIEMPRESARIAL, en el marco de sus funciones legales.

De igual modo, el levantamiento del velo corporativo o la revisión de actos internos de una persona jurídica privada solo puede ordenarse mediante decisión judicial, en el marco de un proceso civil, comercial o contencioso administrativo, no mediante actuaciones de control fiscal ni de inspección administrativa adelantadas por entes distintos al competente.

La Sentencia C-126 de 2024 de la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 65 de la Ley 2195 de 2022, que pretendía otorgar facultades a los organismos de control para

acceder directamente a información de naturaleza privada de los contratistas o ejecutores de recursos públicos.

En virtud de dicha decisión, la Contraloría General de la República y sus gerencias territoriales no cuentan con competencia para requerir directamente documentos o contratos celebrados entre particulares, salvo que estos hayan sido aprobados o conocidos formalmente por la entidad estatal contratante. Por ende, cualquier examen sobre los contratos entre UNIEMPRESARIAL y terceros —como M&G Proyectos e Inversiones S.A.S. — debe canalizarse a través de la Secretaría Jurídica Distrital o de la autoridad judicial competente, no mediante requerimientos de control fiscal directo.

De conformidad con el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 y la jurisprudencia del Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil (Rad. 2532 del 29 de enero de 2025), los convenios de asociación se sustentan en la colaboración y coordinación mutua entre la entidad estatal y la ESAL, sin que exista subordinación administrativa ni dirección jerárquica por parte de la administración pública sobre la entidad privada.

En ese marco, la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe no tuvo conocimiento ni fue notificada de la subcontratación celebrada por UNIEMPRESARIAL con la empresa M&G Proyectos e Inversiones S.A.S., razón por la cual no podía ejercer control ni supervisión sobre un negocio jurídico que nunca fue puesto en su conocimiento ni aprobado por la entidad. Las funciones de supervisión que la normativa le otorga a la Alcaldía Local —conforme al artículo 5 del Decreto 092 de 2017— se limitan a verificar el cumplimiento del objeto del convenio, la entrega de los productos y el logro de los resultados pactados, más no a revisar o autorizar las contrataciones internas o privadas que una ESAL realice bajo su propia autonomía.

Así, para la administración, la ejecución del convenio fue entendida y valorada como directamente realizada por UNIEMPRESARIAL, quien asumía plena responsabilidad frente al Estado por el cumplimiento de las metas convenidas. En consecuencia, no puede imputarse a la Alcaldía Local omisión, falta de control o desnaturalización del convenio, pues su competencia se agotó en la verificación de los entregables y el cumplimiento material del objeto pactado, sin que

existiera deber legal de indagar o intervenir en las relaciones contractuales privadas de la ESAL, sobre las cuales la entidad carece de facultades de inspección o vigilancia.

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

De acuerdo con la información suministrada por el Fondo, no desvirtúa las actividades observadas como resultado de la evaluación del equipo auditor, en el marco del artículo 96 ley 489 de 1998 “ (...) *Los convenios de asociación a que se refiere el presente artículo se celebrarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 355 de la Constitución Política, en ellos se determinará con precisión su objeto, término, obligaciones de las partes, aportes, **coordinación y todos aquellos aspectos que se consideren pertinentes** (...)*” (Negrilla fuera de texto), respecto a la debilidad de actividades alineadas entre las entidades coordinantes como se evidencia en el radicado de respuesta No 20256820608771, por parte del Fondo al ente de control en su mera actividad administrativa.

Es pertinente aclarar, la observación presentada al sujeto de control no versa respecto al levantamiento de velo corporativo y situaciones en los negocios jurídicos contractuales propios de cada entidad, sino, respecto al presunto quebrantamiento del principio de coordinación por lo antes mencionado como pilar de la administración pública en el logro y eficiencia de los fines del estado, que se reflejó en este caso en la ausencia de la presencia de instrumentos que permitieran al sujeto de control en su respuesta evidenciar información bidireccional de las partes involucradas en el Convenio.

Por lo expuesto, el FDLRU no desvirtúa la observación y se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo administrativo No 2.2.15 con presunta incidencia disciplinaria por incumplimiento de la Resolución 01 de 2019 de la SDH, Procedimiento de ingresos y egresos de bienes muebles de la SDG, Manual de Supervisión e interventoría, numeral 12 las obligaciones específicas del CIA 364-2023.

Revisada y analizada la documentación puesta a disposición por la administración local en treinta y tres (33) carpetas con 6.406 folios, se estableció:

El FDLRUU, mediante el proyecto 1689 “*Participación ciudadana organizada y solidaria en Rafael Uribe Uribe*”, componentes de formación, cuyo objeto es fortalecer las organizaciones, medios alternativos de comunicación comunitaria, JAC e instancias de participación ciudadana y adelantar el diseño, ejecución del plan curricular y metodológico de los procesos de formación para la participación”, suscribió el convenio interadministrativo 364 de 2023, en donde vinculó 44 Instancias con incidencia en la participación ciudadana y adelantó el fortalecimiento de 81 Iniciativas surgidas a partir de proyectos sociales participativos.

Con el propósito de ejecutar dicho convenio, el contratista debía entre otras actividades, hacer entrega de diferentes elementos, dependiendo de la misión de cada una de las organizaciones, por lo cual el ente de control realizó diferentes pruebas, a fin de constatar la adquisición, entradas y salidas a almacén y finalmente la entrega de los elementos que le correspondían a dichas instancias e iniciativas.

Así entonces, este equipo auditor realizó el análisis a la información contenida en el expediente, evidenciando que, las organizaciones que participaron presentaron los documentos exigidos por el FDLRUU, entre otros, la ficha del proyecto, carta de presentación, carta de compromiso, certificado de existencia y fotocopia de la cedula; sin embargo, no se evidenciaron los comprobantes de ingresos y salidas del almacén del FDLRUU, de los elementos objeto del convenio, situación que se corroboró mediante el acta de visita administrativa del 11 de agosto de 2025 al apoyo de la supervisión.

En la mencionada acta de visita administrativa, se le preguntó en el punto 7. “Se realizaron los ingresos y salidas a almacén de acuerdo a los elementos entregados en la ejecución del convenio? obteniendo como respuesta “Se solicitó los soportes facturas discriminadas, actas de satisfacción y registro fotográfico al operador para realizar los respectivos ingresos y salidas de almacén, conforme a los elementos efectivamente entregados en cada uno de los componentes establecidos en el contrato, teniendo en cuenta que dichos elementos debían ser concertados y aprobados previamente por los promotores de las iniciativas, así como por los representantes de las instancias y organizaciones involucradas. A la fecha de la auditoria al convenio CIA 364-2023, el operador no ha allegado los documentos solicitados, motivo por el cual no ha sido posible realizar el trámite de liquidación y pago” (...) “Asimismo se cuenta únicamente con el ingreso completo de los elementos correspondientes a la actividad de conmemoración del día comunal, cumpliendo con lo estipulado en el cronograma y los términos contractuales”.

En virtud de la respuesta señalada, el 11 de septiembre de 2025, mediante correo electrónico institucional a las 81 organizaciones y/o iniciativas que participaron, con el fin de obtener información de la ejecución del convenio, se indago con las organizaciones obteniendo respuesta de siete de ellas.

Se realizó cruce de información con la ficha del proyecto, a fin de establecer que elementos deberían haber sido entregados a la organización, arrojando lo siguiente:

Cuadro No.10

Nombre Organización: Costumujeres

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Respuesta
Tijeras para tela	50	\$20.000	\$1.000.000	“Buenas tardes, en contestación a su mensaje yo no he recibido ninguna clase de elemento, ni incentivo, por parte de ninguna entidad, entonces
Tijeras para papel	50	\$10.000	\$500.000	
Kits de Alfileres	70	\$7.000	\$490.000	
Cintas métricas	50	\$10.000	\$500.000	
Cajas de tizas para marcar	50	\$6.000	\$300.000	
Kits de hilos colores surtidos	100	\$8.000	\$800.000	

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Respuesta
Descosedores	50	\$5.000	\$250.000	<i>no entiendo que me están solicitando y porque a mí”.</i>
Pliegos de papel periódico	50	\$3.000	\$150.000	
Kits de agujas de diferente grosor	50	\$7.000	\$350.000	
Rollos de caucho para encaje	50	\$6.000	\$300.000	
Metros de almohadilla para coser	50	\$10.000	\$500.000	
Metros de tela surtidas (satín, lycra, antifuído, lino, poliéster	100	\$15.000	\$1.500.000	
Metros de Encaje	50	\$8.000	\$400.000	
Rollos de lana	60	\$10.000	\$600.000	
Total			\$7.140.000	

Fuente: Ficha del proyecto y respuesta suministrada vía correo institucional

Cuadro No. 11

Nombre Organización: Promover

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Respuesta
Balones de Baloncesto	30	\$50.000	\$1.500.000	<i>“recibió un mercado avalado según ente del convenio por suma de \$900.000=aproximadamente. abarrotes e implementos de aseo”.</i>
Uniformes para baloncesto	30	\$80.000	\$2.400.000	
Petos de entrenamiento	30	\$20.000	\$600.000	
Lazos para saltar	25	\$10.000	\$250.000	
Bandas elásticas de 120 cm	30	\$15.000	\$450.000	
Termos de 1 litro	25	\$20.000	\$500.000	
Colchonetas tipo yoga	30	\$20.000	\$600.000	
Conos para entrenamiento	30	\$6.000	\$180.000	
Mallas de Baloncesto	2	\$50.000	\$100.000	
Pitos de arbitraje	5	\$10.000	\$50.000	
Tablas planificadoras	5	\$12.000	\$60.000	
Tulas deportivas	30	\$15.000	\$450.000	
Total			\$7.140.000	

Fuente: Ficha del proyecto y respuesta suministrada vía correo institucional

Cuadro No. 12

Nombre Organización: Generar Procesos

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Respuesta
Balones de voleibol	60	\$50.000	\$3.000.000	"Con gusto mañana le envié la información" y finalmente no envié nada.
Redes con soporte (tamaño universal)	2	\$300.000	\$600.000	
Petos de entrenamiento	50	\$15.000	\$750.000	
Bandas elásticas de 120 cm	100	\$5.000	\$500.000	
Colchonetas tipo yoga	50	\$30.000	\$1.500.000	
Kits de codera y rodillera	60	\$20.000	\$1.200.000	
Tablas planilleras plásticas	10	\$10.000	\$100.000	
Manguitos para entrenamiento	30	\$10.000	\$300.000	
Uniformes de voleibol	18	\$65.000	\$390.000	
Total			\$7.140.000	

Fuente: Ficha del proyecto y respuesta suministrada vía correo institucional

Cuadro No.13

Nombre Organización: Padres Cultura

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Observación
Balones de futbol	10	\$120.000	\$1.200.000	"Por medio de la presente me permito dirigirme a ustedes para dar conocimiento de los elementos recibidos por parte de red suma de un mercado que no se sabe la cantidad del mismo en donde ellos refieren a un millón de pesos y no parecía el monto y las iniciativas fueron de 5 millones agradezco su"
Uniformes para jugar futbol	30	\$150.000	\$4.500.000	
Conos para entrenamiento	40	\$15.000	\$600.000	
Mallas para el arco de futbol	2	\$200.000	\$400.000	
Petos para entrenamiento de futbol	30	\$20.000	\$600.000	
Cronómetros	1	\$40.000	\$40.000	
Colchonetas tipo yoga	25	\$25.000	\$625.000	
Tablas planilleras	5	\$35.000	\$175.000	
Total			\$7.140.000	

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Observación
				atención prestada muchas gracias".

Fuente: Ficha del proyecto y respuesta suministrada vía correo institucional

Cuadro No.14

Nombre Organización: Taller de Cultura Arte y Saberes Diana Turbay

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Respuesta
Galón de resina AO6	1	\$630.000	\$630.000	"Según su solicitud Información CI-364-2023 RedSuma me permito informar que recibí el fortalecimiento por valor de (4.721.968) cuatro millones setecientos veintiún mil novecientos sesenta y ocho pesos m/cte.".
Flores prensadas	10	\$30.000	\$300.000	
Pinza de precisión	5	\$9.000	\$45.000	
Pinza de armado	5	\$20.000	\$100.000	
Taladro eléctrico	4	\$70.000	\$280.000	
Pistola calor	5	\$80.000	\$400.000	
Caja de guantes	5	\$40.000	\$200.000	
Caja de tapabocas	5	\$40.000	\$200.000	
Vinil Adhesivo transparente	5	\$80.000	\$400.000	
Hoja fotografía	10	\$3.000	\$30.000	
Abecedario Grande	1	\$50.000	\$50.000	
Molde portavasos con ordenadorX4	5	\$50.000	\$250.000	
Molde Bady Mix	1	\$40.000	\$40.000	
Kit marca paginasX3	5	\$30.000	\$150.000	
Acrílicos polaroidX10	1	\$30.000	\$30.000	
Palos mezcladores X50	3	\$5.000	\$15.000	
Palos mezcladores baja lenguas X50	3	\$10.000	\$30.000	
Argollas para Llaveros doradas	1	\$32.000	\$32.000	
Mini armellas	1	\$15.000	\$15.000	
Aros de salto	1	\$15.000	\$15.000	

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Respuesta
Chunky 10gr	5	\$5.000	\$25.000	
Resina UV 200gr AO8	3	\$85.000	\$255.000	
Lampara UV A12	1	\$30.000	\$30.000	
Bye Bubble 130 ML	5	\$20.000	\$100.000	
Tarro Papel Oro Bronce colores	5	\$60.000	\$300.000	
		Total	\$3.922.000	
Refrigerios una bebida fría o caliente, una fruta carbohidrato, snacks	400	\$5.000	\$2.000.000	
Tallerista	1	0	0	
Coordinador del Proyecto	1	0	0	
Auxiliar	1	0	0	
Horas Alquiler Salón	30	\$30.000	\$900.000	
Material Gráfico y Audio Visual, Fotografías		\$318.000	\$318.000	
TOTAL.			\$7.140.000	

Fuente: Ficha del proyecto y respuesta suministrada vía correo institucional

Cuadro No.15

Nombre Iniciativa: 22854 “El riesgo es cosa de todos”

Objeto	Can	Valor unitario	Valor total	Respuesta
Botiquín tipo B morral	11	\$415.000	\$4.565.000	“Deseo dejar constancia de que la formulación de la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe fue deficiente, ya que la iniciativa fue enviada únicamente al componente de capacitación, cuando en
Férula C/ inmovilizador cabeza, arnés, señalización, COD QR y video soporte	11	\$142.000	\$1.562.000	
Extintor 10 libras ABC con boquilla	10	\$48.000	\$480.000	
Extintor 10 libras ABC con manguera	5	\$68.000	\$340.000	

Objeto	Can	Valor unitario	Valor total	Respuesta
Pala redonda	5	\$23.000	\$115.000	<i>la formulación original se contemplaban otros aspectos diferentes y necesarios.</i>
Pica con cabo	5	\$43.000	\$215.000	
Azadón con cabo	1	\$43.000	\$43.000	
Botellón de agua con soporte	15	\$27.000	\$405.000	
Instructor o facilitador, 2 personas, cada uno dictara 10 horas distribuidas en los 5 talleres	20	\$50.000	\$1.000.000	<i>En la propuesta presentada, solicité un presupuesto de \$16.000.000, sin embargo, con el operador Red Summa se aprobó una formulación de solo \$11.900.000. Posteriormente, el ejecutor intentó coaccionar indicando que únicamente me entregarían seis botiquines, seis camillas, seis extintores y 50 refrigerios, situación frente a la cual tuve que insistir y gestionar para que al menos se cumpliera con una entrega más cercana a lo que estaba contemplado inicialmente. A pesar de ello, lo entregado corresponde</i>
Refrigerios	200	\$8.900	\$1.780.000	
TOTAL			\$10.505.000	

Objeto	Can	Valor unitario	Valor total	Respuesta
				a un valor estimado de \$8.700.000, lo que no guarda coherencia con la formulación ni con el presupuesto aprobado. Ante esta situación, me vi en la obligación de conseguir capacitaciones de manera gratuita, asumir el costo de refrigerios adicionales y gestionar convenios para el préstamo de salones comunales, con el fin de poder culminar con la iniciativa”.

Fuente: Ficha del proyecto y respuesta suministrada vía correo institucional

Cuadro No16

Nombre Organización: “A.Z.E”

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Respuesta
Pinturas de oleo colores surtidos	100	\$30.000	\$3.000.000	“Buenas tardes, recibí un mercado de

Descripción Técnica	Cant	Valor Unitario	Valor Total	Respuesta
Paletas para mezclar pintura	30	\$20.000	\$600.000	<i>supuestamente 1 millón pero ese mercado no era de 1 millón lo que venía eran productos de mala calidad muy económicos haciendo cuentas con mi organización ese mercado más o menos valía 500 y eso más o menos me siento inconforme como representante de la organización y también apenada con los participantes al recibir ese mercado, ya que con el tiempo nos enteramos que la iniciativa era de 5 millones para el fortalecimiento de nuestra organización."</i>
Pinceles para pintar	60	\$10.000	\$600.000	
Diluyentes de pintura de oleo	20	\$50.000	\$1.000.000	
Soportes para pintar en oleo	20	\$70.000	\$1.400.000	
Recipientes plásticos pequeños	30	\$5.000	\$150.000	
Lienzos	60	\$6.500	\$390.000	
		Total	\$7.140.000	

Fuente: Ficha del proyecto y respuesta suministrada vía correo institucional

De las respuestas suministradas por los representantes de las iniciativas, se concluye que:

- En algunos casos no recibieron elementos ni insumos relacionados bajo el CIA 364-2023
- En la ficha técnica del proyecto se establecieron elementos deportivos, artísticos, de primeros auxilios o emergencia, y les entregaron mercados valorados por debajo del valor de la iniciativa.

- No recibieron el total de elementos registrados en la ficha técnica del proyecto.
- Se evidenció falta de conocimiento por parte de los representantes de las iniciativas sobre lo que debían recibir de acuerdo a lo estipulado en la ficha técnica del proyecto

Lo anterior, evidencia, que, no se ejecutó en debida forma la entrega de los elementos acordados y relacionados en las fichas técnicas del proyecto a quienes hicieron parte de este convenio, dado que, por cuanto no dio cumplimiento a lo regulado en el Manual de procedimientos administrativos y contables para el manejo y control de los bienes en los entes públicos del distrito capital, ENTRADAS AL ALMACÉN; igualmente no puso en práctica el procedimiento de Ingresos y egresos de bienes muebles código GCO-GCI-P002 Versión:10, de la Secretaría Distrital de Gobierno –SDG-.

El citado Manual, establece que se debe “Tener en cuenta, en los casos en los que los bienes deban ser entregados a la comunidad, que previamente sean ingresados al Almacén de la Secretaría Distrital de Gobierno o del FDL, para evitar inconvenientes en cuanto a su reconocimiento y pago posterior”.

Pese a que el mismo Alcalde Local con radicado 20236820012023 ha impartido directrices sobre el tema, de ingresos y salidas del almacén, aclarando que *“se recibirán los ingresos únicamente bajo la plataforma ORFEO de manera que no se deberá imprimir ningún documento, y dicho memorando deberá estar como documento definitivo en el aplicativo. Las correcciones que haya lugar se devolverán de igual manera por ORFEO con el comentario pertinente, el cual tendrá un tiempo de 24 horas para su corrección o este se deberá cerrar y crear un nuevo memorando.*

De igual manera el área de almacén tendrá un máximo de tres días hábiles para realizar el ingreso y el apoyo a la supervisión será el encargado de solicitar los soportes al almacén.

De acuerdo con esto cada apoyo a la supervisión deberá tener en cuenta que no se tiene permitido realizar ingresos fuera de los plazos del contrato, por lo que se solicita a cada

uno hacer cumplimiento de los cronogramas que cada contrato debe tener para de esta manera cumplir con el proceso administrativo pertinente”.

Los hechos descritos anteriormente, inobservan la Resolución 01 de 2019 de la SDH; el Manual de procedimientos administrativos y contables para el manejo y control de los bienes en los entes públicos del distrito capital, ENTRADAS AL ALMACÉN, El procedimiento de Ingresos y egresos de bienes muebles código GCO-GCI-P002 de la –SDG- y del numeral 12 de las obligaciones específicas del C.I.A 364 de 2023, Manual de Supervisión e interventoría código GCO-GCI-M004, versión 5 y los literales a), b), e) y f) del artículo 2 de la Ley 87 de 1993.

La ausencia de un efectivo control, seguimiento y cumplimiento a lo establecido desde las fichas técnicas del proyecto, y minuta del CIA, por parte que quien ejerció el apoyo a la supervisión, además de reflejar fallas en la comunicación entre las áreas generadoras y consolidadoras de los registros de entradas y salidas del almacén, generó un desorden administrativo, que no les permitió la correcta entrega de los elementos adquiridos con cargo a los recursos del proyecto.

Con lo observado anteriormente, se puede llegar a configurar la pérdida de recursos del proyecto, en incumplimiento de lo pactado en el convenio interadministrativo, y por ende el no cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo de FDLRUU.

Respuesta de la Entidad

En atención a la observación formulada, se procedió a requerir al apoyo a la supervisión, en atención a la visita administrativa señalada en el escrito que motiva esta observación, quien se sirvió de manifestar que, a la fecha de la visita administrativa, no se encontraban formalizados los ingresos y salidas en el almacén de los elementos adquiridos en el marco del Convenio Interadministrativo CIA 364 de 2023, dado que se encuentran en el proceso de validación de todos los elementos dentro del término de ejecución y al encontrarse en la fase de liquidación, ambas entidades se encuentran en los cruces de cuentas de cada uno de los entregables.

Conforme a lo obrante en los haberes documentales, se observa que en el marco de la ejecución del contrato CIA 363-2023, se realizó el ingreso al almacén No. 49 del 25 de junio de 2023.

(...), se continuará con el trámite, previa validación de los costos y calidades exigidas, del ingreso y salida del almacén conforme a la normatividad interna vigente, una vez el operador allegue la totalidad de los soportes requeridos (facturas discriminadas, actas de satisfacción, registros fotográficos y demás evidencias que acrediten la entrega efectiva de los bienes).

Debe resaltarse que, conforme a lo indicado por el apoyo a la supervisión, los bienes fueron efectivamente entregados en desarrollo de las actividades del proyecto, conforme a las fichas técnicas aprobadas y con la validación de los promotores y representantes de las organizaciones e instancias beneficiadas.

En este sentido, la situación observada corresponde a un trámite administrativo que debe ser debidamente justificado, originado en la necesidad de contar con la totalidad de los soportes documentales por parte del operador.

Dichos soportes constituyen un requisito indispensable para efectuar los registros contables y de almacén conforme a la normatividad interna vigente.

Por tanto, se informa al ente de control que no se configura infracción al artículo 2° de la Ley 87 de 1993 ni al Manual de Procedimientos de la Secretaría Distrital de Hacienda, toda vez que el proceso de supervisión y control se ha ejercido de manera continua, documentada y conforme con los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad administrativa.

No obstante, el convenio se encuentra actualmente en etapa de liquidación, de acuerdo con lo estipulado en el clausulado, Cláusula Vigésima – Liquidación, la cual establece:

(...)

En vista de que no se ha obtenido una respuesta oportuna por parte del operador, se emitió el Requerimiento N.º 1 – Cumplimiento de Obligaciones Pactadas en el Convenio Interadministrativo CIA 364 de 2023, mediante radicado de Orfeo No. 20256820610441 del 27 de octubre de 2025 (Anexo), solicitando formalmente la entrega de los documentos pendientes

(facturas discriminadas, actas de satisfacción, registros fotográficos y demás evidencias de la entrega efectiva de los bienes), quien cuenta con tres (3) días hábiles para dar respuesta a las solicitudes realizadas.

Adicionalmente, se realizará una verificación de las respuestas suministradas por cada una de las organizaciones beneficiarias del convenio, toda vez que en la Alcaldía Local no se registran quejas o reportes sobre incumplimientos en la entrega de los elementos de fortalecimiento a las 81 organizaciones beneficiadas, (...).

Pronunciamiento de la Contraloría sobre la respuesta del FDLRUU

Teniendo en cuenta que en la respuesta, la misma administración local, manifiesta que *“(...) a la fecha de la visita administrativa, no se encontraban formalizados los ingresos y salidas en el almacén de los elementos adquiridos en el marco del Convenio Interadministrativo CIA 364 de 2023 (...),* lo que permite evidenciar que efectivamente no se da cumplimiento a lo establecido en la norma que rige la entrada y salida de bienes al almacén, lo cual es totalmente independiente a la fase de liquidación.

Asimismo, no se acepta la afirmación que *“los bienes fueron efectivamente entregados en desarrollo de las actividades del proyecto, conforme a las fichas técnicas aprobadas y con la validación de los promotores y representantes de las organizaciones e instancias beneficiadas”* toda vez, que se evidenció, que algunas organizaciones beneficiarias recibieron elementos que no eran los que estaban aprobados en la ficha técnica, situación que se da por la falta efectiva de controles, además, pone de manifiesto la importancia que reviste la actividad de registro de ingreso y salidas, la cual debe ser con antelación a la entrega de los elementos a los beneficiarios, actividad que no se ejecutó, poniendo en riesgo los recursos de lo convenio interadministrativo 364 de 2023.

El anterior análisis se ratifica cuando el sujeto de vigilancia y control manifiesta que *“En ese sentido, se realizaron requerimientos mediante correos electrónicos los días 11 de julio y 6 de octubre de 2025, además de comunicaciones telefónicas con el propósito de insistir en la entrega*

de los soportes faltantes”. Es decir, a las fechas señaladas, no contaba con la información precisa de la entrega de los elementos.

Es aclarar que el convenio objeto de la AEF, es el CIA. 364 de 2023, y no el CIA 363-2023.

La respuesta emitida por el FDLRUU no desvirtúa la observación, por tanto, se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

2.3 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ⁹		
1. Administrativos	15	N.A	2.2.1 2.2.2 2.2.3 2.2.4 2.2.5	2.2.6 2.2.7 2.2.8 2.2.9 2.2.10	2.2.11 2.2.12 2.2.13 2.2.14 2.2.15
2. Disciplinarios	9	N.A	2.2.1 2.2.2 2.2.3 2.2.4	2.2.6 2.2.11	2.2.13 2.2.14 2.2.15
3. Penales	0	N.A			
4. Fiscales	0	N.A			

3. OTROS RESULTADOS

⁹ Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de las observaciones.

3.1 RESULTADOS DERECHOS DE PETICIÓN DENUNCIAS DEL CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.

Como resultado del ejercicio de vigilancia y control activado en respuesta derivadas de las denuncias y derechos de petición formulados por el del Concejo de Bogotá. En igual sentido, derechos de petición instaurados por la ciudadanía, incorporados al presente ejercicio auditor.

A continuación, se listan los identificadores de los resultados documentados el este informe:

Contrato de compra venta 742 de 2024, se origina esta auditoria en el DPC 1341 del 2025 y el debate del Concejo de Bogotá de fecha 06 de junio de 2025, denuncia de la concejala María Victoria Vargas., nombra el contrato 003, pero al revisar el objeto contractual y el contratista, el número del contrato al que se refería es el 742-2024, de conformidad con la información reportada por el Fondo lo registrado en Sivicof, al momento de terminar la AEF, este contrato se encuentra en ejecución, por tanto, será objeto de seguimiento una vez se encuentre liquidado.

El contrato de prestación de servicios 585 de 2024, se audita en consideración al debate Concejo Bogotá del 10 de febrero de 2025 y oficio de la Personería de Bogotá radicado 1-2025-15865 del 2 de junio de 2025. No presentó observaciones.

Sobre el convenio interadministrativo 364 de 2023 se adelantó auditoría por los DPC 2527-24 y 1172-25 y los debates del Concejo de Bogotá del 04 de diciembre de 2024, de la Concejala Donka Atanassova y, 06 de junio de 2025 de la Concejala Diana Diago, pese a que se encuentra terminado, no cuenta con acta de liquidación, por tanto, será objeto de seguimiento una vez se encuentre liquidado.

El convenio de asociación 369 de 2023, se audita por la denuncia de la Concejala María Victoria Vargas en debate del Concejo de Bogotá de fecha 20 de junio de 2025, se encuentra terminado, los resultados de la AEF se dan a conocer en el acápite de resultados de este informe, el cual arrojó seis hallazgos administrativos de los cuales cinco presentan presunta incidencia disciplinarias, los cuales se encuentran en las páginas 77, 82, 88, 95, 98 y 109 del informe.