



Dependencia	Despacho Procurador General de la Nación
IUS	2010 – 375030
Disciplinado	SAMUEL MORENO ROJAS
Cargo y Entidad	Alcalde Mayor de Bogotá D. C.
Quejoso	De oficio
Fecha de los hechos	2008 a 2010
Hechos	Presuntas conductas relacionadas con la actividad contractual.
Asunto	Auto por el cual se evalúa la investigación disciplinaria, de conformidad con los artículos 161 y subsiguientes del CDU.

Bogotá, D. C. 02 MAY 2011

Procede el despacho a evaluar la investigación disciplinaria, seguida contra el señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, radicada con el número de la referencia.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE PROCESAL

La presente actuación disciplinaria tuvo origen en las manifestaciones vertidas por el señor MIGUEL EDUARDO NULE VELILLA en diligencia testimonial rendida dentro del expediente disciplinario IUS 349363-2010, los días 8 y 9 de noviembre de 2010, en la ciudad de Panamá. En esta declaración se informó la presunta comisión de múltiples hechos relevantes en sede disciplinaria, en donde, al parecer, han intervenido particulares en asocio con servidores públicos pertenecientes al Distrito Capital de Bogotá, entre ellos el señor SAMUEL MORENO ROJAS en su condición de alcalde mayor de Bogotá.

Por lo anterior, este despacho dispuso, mediante providencia de 11 de noviembre de 2010, la apertura de investigación disciplinaria en contra del señor SAMUEL MORENO ROJAS, con una nueva radicación (2010 – 375030) y ordenó la práctica de pruebas dirigidas a absolver las



finalidades consignadas en el artículo 153 del CDU. Cumplidos hoy los presupuestos contenidos en el artículo 161 del Estatuto Disciplinario Único, se procede a evaluar la presente investigación disciplinaria.

2. INDIVIDUALIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DEL AUTOR DE LA PRESUNTA FALTA DISCIPLINARIA Y CARGO QUE DESEMPEÑABA EN LA ÉPOCA DE COMISIÓN DE LAS PRESUNTAS CONDUCTAS

En el presente proceso disciplinario, se investiga al señor SAMUEL MORENO ROJAS, identificado con cédula de ciudadanía n.º 19.385.159 de Bogotá, D. C., en su condición de alcalde mayor de Bogotá.

Conforme a las pruebas obrantes en el proceso, el disciplinado se encuentra ejerciendo el cargo de alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, desde el día 1 de enero de 2008, conforme al acta de posesión de esa fecha suscrita por el Juez Primero Civil Municipal de Bogotá.¹

3. BREVE RESEÑA DE LOS CONTRATOS A CARGO DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU), QUE TIENEN RELACIÓN CON LA PRESENTE DECISIÓN.

De acuerdo con el objeto referido en la providencia de apertura de investigación disciplinaria del pasado 11 de noviembre de 2010, originada en las manifestaciones vertidas por el señor MIGUEL EDUARDO NULE VELILLA, es preciso hacer una breve reseña sobre los ejes temáticos que componen la cuestión fáctica analizada en esta actuación.

¹ Confróntese con los folios 244 a 251 del cuaderno n.º 2 de la actuación.



Dicho ámbito versa sobre el debido y eficaz ejercicio de la función pública contractual, relacionada con la ejecución de obras públicas en el Distrito Capital a cargo de las autoridades de la ciudad, en particular, en cabeza del señor Alcalde Mayor en su condición de «jefe del Gobierno y de la administración», quien tiene como atribución especial «dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito».²

Lo anterior implica el análisis especial de la génesis, evolución y estado actual en la ejecución de los contratos de obra pública en el Distrito Capital donde hayan intervenido empresas vinculadas con el denominado grupo empresarial NULE³ y, además, de aquellos otros en los cuales se pueda observar la presunta existencia de conductas relevantes en sede disciplinaria, cuya exigibilidad funcional se pregone del burgomaestre distrital.

En ese orden de ideas, los contratos de obra pública analizados son: 1) El contrato n.º 137 de 2007 de la Fase III de Transmilenio, lo que obliga el análisis de los restantes suscritos para la implementación del sistema de transporte masivo por el importante corredor vial de la carrera décima y la

² Conforme a lo establecido en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital.

³ La Superintendencia de Sociedades, a través de la Coordinación del Grupo de Grupos Empresariales, luego del acopio de información para determinar la presunta existencia de una situación de control o de grupo empresarial, expidió la Resolución 126-005689 del 15 de abril de 2010 «por la presunta existencia de una situación de control conjunto respecto de los señores MANUEL NULE VELILLA, MIGUEL EDUARDO NULE VELILLA y GUIDO ALBERTO NULE MARIÑO, en calidad de matrices del grupo empresarial conformado por las sociedades MNV S. A., Gas Kapital Gr S. A. Kapital Energy S. A., Translogistic S. A., Compañía Energética del Tolima S. A. E. S. P., Empresa Capitalizadora del Tolima Ltda., Empresa de Energía de Pereira S. A. E. S. P., Bitácora Soluciones Compañía Ltda., Concesión Autopista Bogotá- Girardot S. A., Ponce de León y Asociados S. A. Ingenieros Consultores, Aguas Kpital S. A. E. S. P., Aguas Kpital Bogotá S. A. E. S. P., Aguas Kpital Macondo S. A. E. S. P., Aguas Kpital Cúcuta S. A. E. S. P., y Aguas de los Patios S. A. E. S. P.»; situación de control conjunto y grupo empresarial declarada mediante Resolución 126-007070 del 9 de julio de 2010, cuyo registro en la Cámara de Comercio de Sincelejo se efectuó desde el 27 de agosto de 2010. (Auto N.º 400- 016092 del 7 de septiembre de 2010, Por medio del cual se decreta la apertura de un proceso de liquidación judicial de la firma MNV S. A.) La presente referencia es hecha dentro del Expediente 203482 e 2010, del cual se ha ordenado el traslado de diversas piezas procesales a la presente actuación.



calle 26 (Fase III de Transmilenio); 2) Los contratos 071 y 072 de 2008 de los denominados Distritos de Conservación de Malla Vial⁴; y 3) Los contratos originados en los recursos de valorización referidos en el Acuerdo del Concejo de Bogotá 180 de 2005, como se expondrá en el acápite respectivo.

3.1 DE LOS CONTRATOS DE LA FASE III DE TRANSMILENIO.

La Licitación Pública IDU LP-DG-022-2007, para la adjudicación de los contratos de fase III de Transmilenio, fue abierta mediante Resolución 4382 del 14 de septiembre de 2007. La unión temporal TRANSVIAL fue una de las oferentes dentro de la licitación mencionada, la que estaba compuesta por: TECNOLOGÍA E INGENIERÍA AVANZADA S. A., CONDUX S. A., BITACORA SOLUCIONES CIA. LTDA., MEGA PROYECTOS S. A., MAINCO S. A. y TRANSLOGISTIC.

De estas empresas, hacían parte del grupo NULE BITACORA, que tenía una participación en la unión temporal del 35% y TRANSLOGISTIC, con el 34%. La mencionada licitación, para el grupo IV, fue adjudicada a la Unión Temporal TRANSVIAL, con la Resolución 06675 del 21 de diciembre de 2007 del IDU, firmándose el contrato 137 de 31 de diciembre 2007 por valor de \$315.580.224.330.

⁴ Lo anterior dado que existían intereses del GRUPO NULE en su condición de contratistas de obra pública en el Distrito Capital en los años 2007 a 2010 para seguir ejecutando su objeto societario en la ciudad. En efecto, además de tener participación en varios sectores de servicios⁴ ostentaban la calidad de socios mayoritarios de la Unión Temporal Transvial, a cargo del Contrato N.º 137 de 2007, por el cual se ejecutaban las obras de construcción e implementación en el Grupo IV, Fase III del Sistema de Transporte Masivo TRANSMILENIO por la calle 26 de la ciudad de Bogotá, D. C. y, adicionalmente, eran miembros de las uniones temporales favorecidas con la adjudicación de los contratos de obra pública 071 y 072 de 2008 en la Licitación 006 de 2008 por la cual el IDU entregó la ejecución de los denominados Distritos de Malla Vial el 26 de diciembre del referido año 2008.



Los contratos de obra pública de la Fase III para la implementación del sistema de transporte masivo de Transmilenio por el corredor vial de la carrera 10ª y la calle 26 son los siguientes:

No. CONTRATO	VR. INICIAL	ADICION	VR. CONTRATO	VR GIRADO	VR. BRUTO
134/07	146.228.548.034	22.124.112.025	168.352.660.059	112.201.556.017	145.210.308.288
135/07	178.304.574.960	29.515.013.943	207.819.588.903	133.645.673.089	157.598.340.071
136/07	291.947.648.903	35.773.386.788	327.721.035.691	137.715.683.117	167.008.158.384
137/07	315.580.224.330	33.995.684.607	349.575.908.937	189.573.808.776	238.947.740.471
138/07	218.798.733.837	36.771.082.351	255.569.816.188	147.485.717.103	184.320.854.895
subtotal	\$1.150.859.730.064	\$158.179.279.714	\$1.309.039.009.778	\$720.629.438.102	\$873.585.442.109

3.2 DE LOS CONTRATOS DE DISTRITO DE CONSERVACIÓN DE LA MALLA VIAL:

La Licitación Pública IDU LP-DG-006-2008, para la adjudicación de los Distritos de Conservación de Malla Vial, fue abierta mediante Resolución 3779 del 28 de octubre de 2008. La unión temporal GTM fue una de las oferentes dentro de la licitación mencionada, la que estaba compuesta por: TRANSLOGISTIC, GRADI LAVORI FINCOSIT SPA e INCA, ésta última empresa vinculada con el señor JULIO GÓMEZ. De estas empresas, hacían parte del grupo NULE TRANSLOGISTIC, que tenía una participación en la unión temporal del 40%; su socio extranjero GRANDI LAVORI FINCOSIT, el otro 30%; INCA, de Julio Gómez, con el 30%. La anterior unión temporal fue adjudicataria del contrato 071 de 2008, correspondiente al Distrito de Conservación del Grupo n.º 3 (Suroriente).

La unión temporal VÍAS DE BOGOTA 2009 fue otra de las oferentes dentro de la licitación mencionada; la que estaba compuesta por:



COSTCO INGENIERÍA LIMITADA, con participación del 45%; BITÁCORA SOLUCIONES LTDA., con el 50% de participación del grupo NULE y CARENA DI COSTRUZIONI con el 5%, su socio extranjero. La anterior unión temporal fue adjudicataria del contrato 072 de 2008 correspondiente al Distrito de Conservación del Grupo 4 (Sur).

Los contratos de los denominados Distritos de Conservación de Malla Vial son los siguientes:

Nº. CONTRATO	Vr INICIAL	ADICION	Vr. CONTRATO	Vr GIRADO	Vr. BRUTO
069/08	106.681.565.540	361.213.373	107.042.778.913	50.761.344.653	65.695.123.607
070/08	119.357.818.697	11.220.765.157	131.096.523.854	52.734.939.183	66.393.967.917
071/08	87.398.750.260	5.987.996.289	93.306.746.469	23.304.623.901	29.479.864.295
072/08	100.487.124.278	0	100.487.124.278	17.493.108.656	20.610.069.821
073/08	119.833.235.356	11.950.584.680	131.793.820.036	61.398.621.729	78.169.401.853
074/08	115.086.938.111	1.876.574.122	116.965.512.233	41.373.981.448	55.402.161.661
subtotal	649.347.432.242	31.415.073.541	680.762.505.783	247.066.613.570	313.755.634.360

(Únicamente, los contratos 071 y 072 de 2008 son objeto de la presente decisión).

3.3 LOS CONTRATOS DE OBRAS DE VALORIZACIÓN ORIGINADOS EN EL ACUERDO 180 DE 2005:

En este punto es importante anotar que algunas obras de valorización fueron objeto de adición en los contratos de la Fase III de Transmilenio y su análisis se hará en conjunto con tales contratos. Los restantes de interés son los siguientes:



No. CONTRATO	Vr INICIAL	ADICION	Vr. CONTRATO	Vr GIRADO	Vr. BRUTO
018/09	2.212.016.587	0	2.212.016.587	1.810.655.740	2.710.320.533
013/09	2.338.632.069	0	2.338.632.069	1.693.923.764	2.324.784.615
020/09	10.148.769.433	0	10.148.769.433	4.808.313.107	5.958.539.118
029/09	13.061.936.272	0	13.061.936.272	6.201.401.551	7.901.964.672
037/09	4.760.244.915	173.836.000	4.933.080.915	1.862.666.319	2.011.390.327
047/09	16.030.611.692	0	16.030.611.692	7.539.149.123	9.850.136.531
068/09	45.868.513.717	17.000.000.000	62.868.513.717	12.873.737.254	13.912.871.268
079/09	7.391.421.052	0	7.391.421.052	3.473.228.359	4.392.664.779
subtotal	101.812.345.677	17.178.836.000	118.991.181.677	40.219.141.217	49.042.661.043

3.4 DE LAS OBSERVACIONES HECHAS RELACIONADAS CON EVIDENCIAS DE ATRASOS E INCONSISTENCIAS EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL A CARGO DEL IDU PARA LOS AÑOS 2008 A 2011.

Dentro del informe rendido al Concejo de Bogotá el 24 de mayo de 2010, bajo el ejercicio del control político realizado por el concejal EDWARD ARIAS del Partido verde, **proposición 257 de 2010**, la Contraloría de Bogotá remitió un informe sobre las gestiones realizadas en el Plan de Auditoría Distrital 2006 -2007 para la Fase II de Transmilenio; Plan de Auditoría Distrital 2008, ciclo I; y el Plan de Auditoría Distrital 2009 Ciclo I y Ciclo II.

Se observa que la Contraloría, en el ejercicio ordinario de sus funciones, poseía información desde comienzos del año 2009 sobre incumplimientos en múltiples aspectos de parte de los contratistas por razones imputables a éstos y a la propia Administración (IDU). Pero de esta información a su disposición durante todo el año 2009 (especialmente en septiembre), solo la empleó públicamente ante los medios de comunicación y las autoridades competente a partir de finales del mes de enero de 2010. Para el mes de junio de 2010, se efectuaron los siguientes reparos por parte de la Contraloría de Bogotá, D. C., en los mencionados contratos, así:



3.4.1. Fase III de Transmilenio.

«[E]n febrero de 2009», la Contraloría de Bogotá advierte la deficiencia en la planeación «por haberse contratado con estudios y diseños incompletos y por los reiterados incumplimientos de los contratistas»: Se registraron incumplimientos en lo siguiente:

- Balance de los estudios y diseños para las troncales de la carrera 10 y calle 26 en acta del 17 de octubre de 2008 «que carece de validez».
- Negligencia del IDU por el incumplimiento del contratista en la entrega de la memoria técnica.
- En la ejecución contractual se disminuyó la plantilla de personal.
- Negligencia por omisión de acto administrativo del caso a objeto de aplazar inicio de obras en la Estación Central, Museo Nacional, tramo 6 de la calle 26 y tramo 5 carrera 10.
- Comienzos de trabajo sin contar con última versión aprobada de los planos en el puente de la avenida Caracas.
- Omisiones proceso de multas.
- Omisión proceso de sanción según cláusula 26 del contrato de obra.

2. En el contrato 137 de 2007, grupo IV, a cargo de UT TRANSVIAL, se encontró lo siguiente:

- Incumplimiento TRANSVIAL y cesión en febrero 19 de 2010.
- Costos adicionales por \$29.000 millones por gastos administrativos por incumplimientos.
- Pago adicional por \$ 1.686.220.012 en pago de mano e obra adicional a TRANSVIAL.



- Ineficiencia en trámite aplicación de multas.
- Proceso de cesión habiendo pasados 18 meses TRANSVIAL «no ha legalizado «62.000 millones del anticipo.»»

3. En el contrato 138 de 2007, grupo v, se encontró lo siguiente:

- Falta de control en movimientos financieros del anticipo
- Falta de gestión entrega de predio para patio Garaje.
- Falta planeación en patio Garaje.

4. En los contratos 134 a 138 de 2007, hallazgos comunes en todos ellos, así:

- Faltantes de productos de estudio y diseños; licencias, permisos y autorizaciones.
- Información incompleta en pliego de condiciones.
- Incumplimiento en el plazo para la firma del contrato, constitución de garantías y suscripción de acta de iniciación.
- Múltiples modificaciones contractuales a través de «otros si» que redujeron exigencias convenidas inicialmente.
- Continúas modificaciones a los Proyectos de Obra Fase III de Transmilenio.
- Falta de controles adecuados para garantizar manejo y correcta inversión de los recursos girados en calidad de anticipo. El giro para el Contrato 137 de Transvial se hizo el 18 de diciembre de 2008 y el uso por el contratista durante todo el I Semestre de 2009.⁵

⁵ El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU-, declaró la ocurrencia del siniestro del contrato IDU 137 de 2007, celebrado con la Unión Temporal Transvial, por el incumplimiento en el buen manejo y correcta inversión del anticipo, por Resolución N.º 889 del 26 de marzo de 2010.



- «La entidad actúa con negligencia en el desarrollo de la ejecución de los cinco (5) contratos de construcción de las obras de la Fase III de Transmilenio ante los atrasos reportados por las respectivas interventorías de estos contratos»⁶
- «La entidad toma una decisión contraproducente al definir la modalidad de Precio Global para los contratos de Fase III para la ejecución de la totalidad de las obras de construcción.»

3.4.2 Seguimiento en los contratos de los Distritos de Conservación de Malla Vial.

1. En cuanto al Distrito de Conservación Sur Oriente, contrato obra 071 de 2008:

- «Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, como consecuencia del atraso del 50% en la ejecución de las obras en las localidades de Santa Fe, Candelaria, San Cristóbal y Rafael Uribe y por el manejo del anticipo girado al contratista no amortizado, en cuantía de \$ 9.237.528.803».
- A 31 de diciembre de 2009 el atraso reflejado con respecto al valor programado para la vigencia 2008-2009 (\$27.418) fue del orden de 61.4%.
- Existieron programaciones de obra y el 23 de diciembre de 2009 se redujo el valor final a invertir a \$ 10.180.283.139.
- «De lo anterior es posible concluir que, a pesar de las programaciones aprobadas, el atraso es considerable a 31 de diciembre de 2009 siendo este del 61.4% y del 49,8% a 31 de enero de 2010.

⁶ Anexo 21 Folios 12 a 14. Informe al Concejo de Bogotá presentado por la Contraloría de Bogotá en el mes de mayo de 2010, como respuesta a la Proposición 257 de 2010.



2. En relación con el Distrito de Conservación Sur, contrato de obra pública 072 de 2008:

- «Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal, como consecuencia del atraso del 66% en la ejecución de las obras en las localidades de Ciudad Bolívar, Tunjuelito y Usme y por el manejo del anticipo girado al contratista no amortizado, en cuantía de \$ 10.934.118.505»⁷.

3. De igual forma, la Contraloría de Bogotá, con auto n.º 10100-001-10 de fecha 19 de noviembre de 201⁸, proferido por el coordinador del Grupo Especial de Investigaciones Forenses, ordenó dar traslado a la Procuraduría General de la Nación de la Indagación que allí se adelanta relacionada con los siguientes aspectos:

- Adjudicación de contratos en el IDU a unas mismas firmas que se repiten en varios contratos suscritos en el año 2009, que actúan independientemente y/o se asocian constituyendo consorcios y uniones temporales con otras empresas cuyos socios o accionistas tienen vínculo directo de consanguinidad o afinidad. Se indica que a estos contratistas les fueron adjudicados en una misma vigencia fiscal, contratos que se están cuestionando por atrasos e incumplimientos en la ejecución de las obras.
- Como un hecho relevante la Contraloría advierte el bajo porcentaje de amortización del **anticipo** a enero de 2010 de los contratos 071 y 072 de 2008.

⁷ Op Cit fl. 14 v. Anexo 21.

⁸ Folios 505 a 548 del cuaderno original nro.3



En el caso del contrato 071 de 2008, el ente de control fiscal determinó la existencia de un daño fiscal cuantificado en la suma de **\$9.237.528.806**, y respecto del contrato 072 de 2008 el daño fiscal se cuantificó en la suma de **\$10.934.118.505**, de los cuales se dio traslado a la Dirección de Responsabilidad Fiscal con miras a iniciar el correspondiente proceso.

3.4.3 De los contratos de obras de valorización originados en el Acuerdo 180 de 2005.

La Contraloría Distrital de Bogotá, al revisar el estado y avance de obra a abril 30 de 2010 de las obras de valorización que conforman el grupo 1 de la fase I del Acuerdo 180 de 2005 (cobro de valorización por beneficio local), reseña que del conjunto de 40 obras distribuidas en 27 contratos que se vienen ejecutando con tales recursos, se presentan los siguientes hallazgos⁹:

«1. El 75% (30 obras) de las obras cuentan con **Estudios y Diseños** terminados, solo 10 obras que corresponden al 25% tienen pendientes entregas parciales de Estudios y Diseños.

(...)

2. De las 40 obras **solo 24 (40%) requieren para su ejecución de la disponibilidad de 390 predios.**

(...)

3. **De los 390 predios requeridos para la ejecución de las 40 obras** el 67% es decir 174 ya fueron entregados, quedando pendientes 216 predios por entregar a los diferentes contratistas. De

⁹ Informe de la Delegada del Sector Movilidad de la Contraloría Distrital de Bogotá, D. C., compilado en el informe remitido por el Contralor Distrital al Concejo de Bogotá en desarrollo del control político realizado por el concejal Edward Arias dentro de la proposición 253 de 2010. Anexos incorporados del expediente 203482 de 2010, conforme lo ordenado por el despacho en providencia del 17 de febrero de 2011 emitida en esta actuación.



los cuales 186 predios presentan algún tipo de afectación en la ejecución de 8 de las 40 obras.

(...)

4. En lo que corresponde a los 26 contratos de obra, 15 se contrataron para al ejecución de una sola obra, 8 tienen incluidos 2 obras y 3 contratos tienen incluidas cada uno de a tres obras.

(...)

5. De las 40 obras: 13 se viene ejecutando como valor adicionado en la cuantía de \$ 95.249 millones a 4 contratos de obra para la construcción de la Fase III de Transmilenio y a 3 contratos pertenecientes a los Distritos de mantenimiento y 27 fueron adjudicadas en la cuantía de \$ 235.230 millones en proceso licitatorio.

(...)

6. En lo que corresponde al avance físico de obra se observa que a pesar de haberse contratado y firmado el Acta de iniciación:

- 12 obras (30%) no presentan ningún avance de obra.

(...)

- 2º obras iniciadas que corresponden al 50% del total de las 40 contratadas presentan atrasos en los cronogramas de ejecución.

(...)

- El 12.5% d las 40 obras corresponden a 5 obras que se viene ejecutando de conformidad con la programación.

(...)

- De las 40 obras 3 han sido terminadas, y se encuentran en proceso de liquidación.

Mediante comunicación del día 12 de abril de 2011, recibida el 15 del mismo mes y año, se informa por parte de la entidad contratante IDU el



estado actual de ejecución de las obras de valorización¹⁰, desde la fecha de inicio de las obras frente al cronograma inicial de actividades y la reseña de las acciones conminatorias a los contratistas para el cumplimiento debido de sus obligaciones. Se resalta por el despacho que a la fecha se siguen presentando falencias importantes en cuanto a la ejecución de dichos contratos, que serán materia de análisis en los acápite pertinentes de la presente decisión.

3.5 TEMAS QUE ESTRUCTURAN CADA UNO DE LOS CARGOS FORMULADOS EN LA PRESENTE DECISIÓN.

Efectuada esta breve introducción que contiene cada aspecto relevante dentro de la presente investigación disciplinaria, se procederá a formular, por cada eje temático, un cargo contra el señor SAMUEL MORENO ROJAS, alcalde mayor de la ciudad de Bogotá.

En consecuencia, de acuerdo con los medios probatorios que serán valorados a continuación, este despacho encuentra que están dados los presupuestos previstos en el artículo 162 del Código Único Disciplinario, como quiera que está objetivamente demostrada la falta y existe prueba que compromete la responsabilidad del investigado.

Para tal efecto, en cada cargo (numerales 4, 5 y 6), se abordarán los siguientes aspectos, así: I. La descripción y determinación de la conducta investigada, con indicación de las circunstancias de tiempo, modo y lugar y las pruebas que la acreditan; y II. El respectivo cargo a formular.

Posteriormente, en capítulos comunes a los tres cargos formulados (numerales 7, 8, 9, 10 y 11), se tratarán los siguientes temas: I. Las normas presuntamente violadas; II. El concepto de la violación; III. La

¹⁰ Contratos números 18, 19, 20, 29, 37, 47, 68 y 79 de 2009. Se hace claridad que los recursos del contrato 19 de 2009 no son originados en al contribución de valorización.



exposición de los criterios tenidos en cuenta para determinar la gravedad o levedad de la falta; IV. La forma de culpabilidad; y V. Los argumentos expuestos por el disciplinado.

Finalmente, en el numeral 12 se estudiará sobre la procedencia o no de la suspensión provisional del disciplinado y, finalmente, se adoptará la correspondiente decisión (numeral 13).

4. CARGO RELACIONADO CON LAS IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN LOS CONTRATOS DE LA FASE III DE TRANSMILENIO.

4.1 DESCRIPCIÓN Y DETERMINACIÓN DE LA CONDUCTA INVESTIGADA, CON INDICACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS DE TIEMPO, MODO Y LUGAR Y LAS PRUEBAS QUE LA ACREDITAN

Dentro de los contratos de obra de la fase III de Transmilenio, se presentaron serias irregularidades, entre ellas las siguientes: 1) Falta de estudios y diseños para iniciar las obras y el no cumplimiento de los plazos inicialmente previstos para culminarlas; 2) La celebración y ejecución de los contratos por obras de valorización que se hicieron por la vía de los contratos adicionales a los contratos de la Fase III de Transmilenio; y 3) La falta de control y de la oportuna intervención en la ejecución del contrato 137 de 2007, así como el detrimento patrimonial que se ocasionó con éste.

Frente a estas irregularidades, el señor SAMUEL MORENO ROJAS, durante los años 2008 (segundo semestre) y 2009 presuntamente no ejecutó ningún acto tendiente a evitar o, por lo menos, minimizar las graves consecuencias que se ocasionaron durante la ejecución de los



mencionados contratos a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), entidad sobre la cual el señor alcalde mayor de Bogotá debe ejercer el control de tutela, ya que además de la obligación especial contenida en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993 —como más adelante se explicará—, es la autoridad que preside directamente, o a través de su delegado —en este caso el Secretario de Movilidad—, el Consejo Directivo de la entidad, sin perjuicio de la facultad de libre nombramiento y remoción que detenta respecto del director del aludido establecimiento público del orden distrital.

En ese orden, se pasará a explicar cada una de las irregularidades que se presentaron indicando las pruebas que las acreditan, frente a las cuales se podría atribuir una presunta omisión a cargo del señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá.

4.1.1 Falta de estudios y diseños para iniciar las obras y el no cumplimiento de los plazos inicialmente previstos para culminarlas.

Los estudios y diseños para la fase III de Transmilenio fueron contratados a través de los concursos públicos IDU – CM- SGT-013 -2005 e IDU – CM- SGT-014 -2005, producto de los cuales se suscribieron las consultorías n.º 129 y 133 del 29 de diciembre del 2005¹¹, así:

CONTRATO DE CONSULTORIA	OBJETO	VALOR INICIAL
129 DE 2005 CONTRATISTA Consortio troncal 10 (Concurso Público IDU – CM- SGT-014 -2005)	la elaboración a precio global fijo sin ajuste de "LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CARRERA 10 DE AVENIDA VILLAVICENCIO (CALLE 34 A SUR) A CALLE 28 Y CARRERA 7 DE CALLE 28 A CALLE 31 EN BOGOTÁ D C	\$2.428.180.960
133 de 2005 Consortio General (Concurso Público IDU – CM- SGT-013 -2005)	la realización a precio global fijo sin reajustes: "LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS DE LA TRONCAL CALLE 26 (AVENIDA TERCERA-AEROPUERTO EL DORADO-AVENIDA JOSE CELESTINO MUTIS) EN BOGOTÁ D.C" por un valor de SEIS MIL DOSCIENTOS VEINTISEIS MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL SEICIENTOS NOVENTA Y UN PESOS M/CTE.	\$6.226.793.691

¹¹ Ver contratos 129 y 133 de 2005, que obran en el cuaderno anexo «Visita Especial 22 de febrero 2011 – GRUPO ASESORES ANTICORRUPCIÓN – Documentos relacionados con los contratos 129 y 133 de 2005 (Diseños fase II)», folios 92 a 131.

El alcance de las obligaciones de los consultores de los contratos 129 y 133 de 2005 no se limitaba a la elaboración de los diseños señalados en los términos de referencia, ni a los presentados por ellos en sus respectivas propuestas, sino a todos aquellos que fueran necesarios para la ejecución de las obras, como quedó establecido en el numeral 5 de ambos contratos y en los términos de referencia de los concursos que les dieron origen¹².

En virtud del texto de los contratos de consultoría 129 y 133 de 2005 y de los términos de referencia de estos últimos, resulta claro que la elaboración de los diseños de la calle 26 y la carrera 10ª correspondía a los consultores, quienes debían responder por los productos de estudios y diseños que se requirieran para la construcción de las obras.

Por su parte, la licitación 022- 07 para contratar la ejecución de las obras que contemplan la fase III de Transmilenio fue abierta en el mes de septiembre de 2007, soportada en los estudios y diseños entregados por los consultores, dentro de los contratos 129 y 133 de 2005. El proceso contractual de fase III de Transmilenio fue adjudicado en cinco grupos el día 21 de diciembre de 2007, por lo cual se celebraron cinco contratos, así¹³:

CONTRATO	GRUPO	FIRMA CONTRATISTA Y OBJETO	VALOR
134-07	1	(CONSTRUCTORA SAN DIEGO S.A) Carrera 10 – tramo 1 – entre calle 31 sur y calle 30 A sur y Calle 31 sur entre cra 10 y cra 5, incluye patio, portal y vías perimetrales	\$146.228.548.034

¹² Ibídem.

¹³ Contratos que obran en los cuadernos anexos de la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación y a la información que allegó el disciplinado mediante el oficio con número de radicación 2 -2010-47690 del 24 de noviembre de 2011, visible en el folio 267 del cuaderno n.º 2 de la actuación. Confróntese la carpeta AZ «Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), Informe de Gestión Contractual, copia 4, Tomo 2».



PLIEGO DE CARGOS
PROCESO IUS 2010 - 375030

		<i>INTERVENTOR CONSORCIO INTERVENTORIAS TRONCALES 2007 CTO 173-07</i>	
135-07	2	CONSORCIO METROVIAS BOGOTA S.A Carrera 10 y calle 26: entre calle 30 A sur y calle 3 Tramo 2: entre calle 3 y calle 7 – incluye ramal Calle 6 entre carrera 10 y troncal caracas, Avda comuneros entre carrera 10 y carrera 9 con calle 4 y estación intermedia de la calle 6 <i>INTERVENTOR POYRY INFRA S.A CTO 171-07</i>	\$178.304.574.960
136-07	3	CONSTRUCTORA BOGOTA FASE III S.A Carrera 10 - tramo 4 entre calle 7 y calle 26 Tramo 5 entre calle 26 y calle 34 Calle 26 - Tramo 5 entre cra 19 y cra 13 incluye Conexión operacional con avenida caracas Tramo 6 entre carrera 13 y carrera 3 y carrera3 Entre calle 26 y calle 19 <i>INTERVENTOR CONSORCIO IML CTO 172-07</i>	\$291.947.648.903
137-07	4	UNION TEMPORAL TRANSVIAL Calle 26 - tramo 3 - entre Transversal 76 y carrera 42B Tramo 4 – entre carrera 42B y carrera 19 <i>Interventor CONSORCIO INTERCOL CTO 174-07</i>	\$315.580'224.330
138-07	5	SOCIEDAD INFRAESTRUCTURAS URBANAS S.A. Calle 26 - tramo 2 - Cra 97 y transversal 76 Avenida ciudad de Cali, entre 26 y Av. José Celestino Mutis <i>INTERVENTOR INGETEC S.A CTO 170 - 07</i>	\$218.798.733.837

Estos contratos, celebrados el 28 de diciembre de 2007, fueron estructurados en tres etapas: preconstrucción, construcción y mantenimiento, dándose inicio al contrato, y, por consiguiente, a la etapa de preconstrucción el día 17 de junio de 2008; es decir, algo más de cinco meses, aproximadamente, a la celebración de los contratos y a la fecha en que se posesionó el alcalde mayor de la ciudad de Bogotá:

ETAPA	DURACION	FECHA DE INICIO	FECHA DE FINALIZACION INICIALMENTE PREVISTA
Preconstrucción	4 meses	17 de junio 2008	16 de octubre de 2008
Construcción	22 meses	17 de octubre 2008	<u>17 de agosto de 2010</u>
Mantenimiento	60 meses	-	-



La primera modificación general introducida a los contratos de fase III a través de otrosís se presentó el día 16 de septiembre de 2008, donde se postergó la entrega de productos de la etapa de preconstrucción a más tardar hasta el día 16 de octubre de 2008; esto es, un día antes de la fecha prevista para el vencimiento de esta etapa y el inicio de la etapa de construcción.

No obstante, la segunda modificación se produjo el día 16 de octubre de 2008, donde se cambiaron los requisitos para el inicio de la etapa de construcción dentro de los contratos 134 a 138 de 2007 (fase III de Transmilenio), y se introdujo el concepto «actualización» de estudios y diseños en los contratos de la fase III, definición que no estaba contemplada en el pliego de condiciones ni adendos ni en el texto de los contratos y que permitió a los contratistas lo siguiente: 1) diseñar los posibles faltantes de estudios y diseños; o 2) el rediseño de los mismos por justificación técnicamente demostrada, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4.1.4.2 modificación de los estudios y diseños de la cláusula cuarta.¹⁴

De esa manera, la nueva actividad de actualización de estudios y diseños incidió de manera directa en la ejecución de los objetos contratados, teniendo en cuenta que se postergó, por tres meses, la entrega de la programación de obra detallada, requisito indispensable para la construcción de las obras. De igual manera, se facultó a los contratistas para «actualizar diseños», potestad contenida en la cláusula segunda de los otrosí que modificó el numeral 4.1.4 de la cláusula 4 del contrato principal. En orden a explicar lo sucedido, se presenta el siguiente cuadro:

¹⁴ Conforme a los respectivos otrosí del 16 de octubre de 2008 de los contratos 134, 135, 136, 137 y 138 de la fase III de Transmilenio, obrantes en los cuadernos anexos de la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.

	CONTRATOS ORIGINALES 134 A 138-07	MODIFICACIONES INTRODUCIDAS A TRAVES DE LOS OTROSÍ DE OCTUBRE 16 DE 2008
REQUISITOS PARA FINALIZAR LA ETAPA DE PRECONSTRUCCIÓN E INICIAR LA ETAPA DE CONSTRUCCION	<p>Párrafo segundo del numeral 4.1 de la cláusula 4 de los Contratos 134 a 138-07. Etapa de pre construcción</p> <p>Esta etapa iniciará desde la fecha de firma del acta de inicio por parte del interventor, el contratista y el IDU, y terminara cuando se verifique el cumplimiento de todos y cada uno de los requisitos que se establecen en los numerales 4.1.1 (puesta a disposición del tramo correspondiente al proyecto), 4.1.2 (puesta a disposición de los predios correspondientes al proyecto), 4.1.3 (movilización de equipo, preparación de frentes de trabajo) 4.1.4 (estudio y conocimiento de los estudios y diseños) 4.1.5 (obligaciones contenidas en los apéndices), 4.1.6 (programación de obras) y 4.1.7 (memoria técnica)., Por lo tanto, <u>el cumplimiento de los requisitos señalados en este numeral, será condición indispensable para la suscripción del acta de inicio de la etapa de construcción</u> (subraya y negrita)</p>	<p>Cláusula primera: Modificar el segundo párrafo del numeral 4.1 Etapa de Preconstrucción de la cláusula 4 : Alcance y Desarrollo del Contrato</p> <p>esta etapa iniciara desde la firma del acta de inicio por parte del interventor, el contratista y el IDU, y terminara al vencimiento del plazo establecido en la Cláusula 3 Plazo del Contrato. En el evento que las actividades a realizar durante esta etapa no se hayan terminado al vencimiento del plazo y siempre y cuando sea por razones no imputables al contratista este continuará ejecutando las actividades de pre construcción aun no finalizadas en los tres primeros meses De la etapa de construcción “</p>
MODIFICACIONES EN MATERIA DE DISEÑOS	<p>Contrato original 137</p> <p>Numeral 4.1.4 Estudios y conocimiento de los estudios y diseños. Durante esta etapa, el contratista deberá realizar lo necesario y suficiente en orden a conocer, revisar y estudiar cabal y completamente los estudios y diseños que el IDU entregue para la ejecución de las obras objeto de este contrato.</p> <p>En consecuencia, finalizada esta etapa, si el contratista no se pronuncia en sentido contrario , se entiende que ha aceptado los estudios y diseños presentados por el IDU y asume toda la responsabilidad de los resultados de la implantación de los mismos y la ejecución de la obra contratada con la debida calidad, garantizando la durabilidad, resistencia estabilidad y funcionalidad de tales obras</p>	<p>Cláusula segunda: Modificar el numeral 4.1.4 de la cláusula 4. Alcance y desarrollo del contrato, el cual quedará así:</p> <p>4.1.4. Estudio y conocimiento de los estudios y diseños: durante esta etapa, el contratista deberá realizar lo necesario y suficiente en orden a conocer, revisar y estudiar cabal y completamente los estudios y diseños que el IDU le entregue para la ejecución de las obras objeto de este contrato.</p> <p>Dentro de los quince 15 días siguientes al inicio de la etapa de construcción, el contratista deberá presentar el cronograma de actividades a realizar durante los primeros 3 meses de esta etapa y la programación de las actividades de implementación, ajuste y actualización de los estudios y diseños entregados por el IDU.</p> <p>Al finalizar este plazo, el contratista deberá entregar los productos finales correspondientes a los estudios y diseños del proyecto</p> <p>Parágrafo: Para los efectos de lo previsto en el presente otrosí, entiéndase por actualización de los estudios y diseños, las actividades que el contratista deba ejecutar para diseñar los posibles faltantes o el rediseño de los mismos por justificación técnicamente demostrada de acuerdo al procedimiento establecido en el numeral 4.1.4.2. modificación de estudios y diseños, de la cláusula 4,</p>
CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES EN MATERIA DE DISEÑOS EN LOS CRONOGRAMAS DE OBRA	<p>CONTRATO ORIGINAL 137-07</p> <p>4.1.6 Programación de obras</p> <p>Durante la etapa de pre construcción y un mes antes de iniciar la etapa de Construcción, el Contratista deberá presentar una programación de obra detallada, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Apéndice G, que deberá ser aprobada por el Interventor y es requisito indispensable para el inicio de la etapa de construcción.</p>	<p>CLÁUSULA CUARTA Modificar el numeral</p> <p>4.1.6 Programación de obras de la Cláusula 4: Alcance y desarrollo del contrato el cual quedará así:</p> <p>"A más tardar el día diecinueve (19) de enero de 2.009, el Contratista deberá presentar al Interventor una Programación de Obra detallada, incluyendo el flujo de pagos correspondientes, de acuerdo a lo contemplado en el Apéndice G. El Interventor deberá aprobar esta programación dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a su entrega oficial.</p>



	<p>Es responsabilidad del Contratista durante la estructuración de la Programación de obra, la identificación y la cuantificación de las metas físicas, que serán sujeto de verificación por parte de la Interventoría en desarrollo del contrato. La programación de obra debe contener el programa detallado de cada subtramo y las metas físicas a ejecutar mensualmente, en concordancia con los montos fijos de pago establecidos en la cláusula 10 del contrato - Forma de pago y el cronograma de entrega de predios que le suministre el IDU durante esta etapa</p>	<p>Es responsabilidad del Contratista durante la estructuración de la Programación de Obra, la identificación y la cuantificación de las metas físicas que serán sujeto de verificación por parte del Interventor en desarrollo del Contrato.</p> <p>La Programación de Obra debe contener el programa detallado de cada subtramo y las metas físicas a ejecutar mensualmente.</p>
--	---	--

Además de lo anterior, la tercera modificación efectuada a los contratos 134 a 138 de 2007 se produjo mediante otrosí celebrados los días 23, 26 y 29 de diciembre de 2008¹⁵, en los cuales se cambió el concepto de precios unitarios definido en los contratos, con el fin de incluir en él los costos por las actividades de actualización de estudios y diseños. De manera general, los cambios referidos fueron los siguientes:

CONTRATO	FECHA y N° DE OTROSÍ	CLAUSULAS COMUNES MODIFICADAS EN LOS CONTRATOS 134 138 -07 PARA INCLUIR EL VALOR DE ACTUALIZACIONES Y DEFINICIÓN DEL CONCEPTO VALOR UNITARIO CONFORME A LA CLÁUSULA 9.1.2 DE LOS CONTRATOS
134	N° 4 del 23 de diciembre de 2008 (anexo 1 folio 85)	1) Modifica el numeral 9.1.2 de la Cláusula 9 Valor estimado del incluyendo en el valor a pagar por precios unitarios el costo de las actualizaciones de estudios y diseños y para ese efecto se destina hasta un 5% (en los casos de los contratos 136 y 138 se autorizo hasta un 10%) de la partida para el pago de redes establecida contractualmente
135	N 4 del 26 de diciembre de 2008 (anexo 6)	-2) Modificar el numeral 10.2.2 Concepto 2; Valor Unitario de la cláusula 10 del contrato principal, en el sentido que en este concepto también se incluyen todos los costos de las actividades y personal requeridos para la actualización de estudios y diseños
136	N° 3 del 29 de diciembre de 2008 (anexo 13 folios 105 y 106)	- 3) Incluye dos párrafos al numeral 10.2.2 concepto 2 de la cláusula 10 del contrato principal,. El primero se refiere a que los pagos correspondientes a la actualización de estudios y diseños serán efectuados por Transmilenio S.A., al contratista con cargo al valor correspondiente a las actividades que se pagan por precios unitarios y por tratarse de un producto de consultora no serán objeto de ajustes y serán autorizados por del IDU previo recibo a satisfacción de los mismos La necesidad de actualización será autorizada por el IDU con aval del Interventor. Autorizada la actualización de los estudios y diseños el contratista presentad la respectiva cotización con presupuesto desglosado para aprobación por parte del IDU en un término no mayor de veinte (20) días calendario a partir de la presentación de la respectiva cotización por parte del contratista de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 13 ITEMS DE OBRA NO PREVISTOS del contrato principal. El segundo párrafo exige previo al pago de la actualización de estudios y diseños la modificación de la garantía y la obligación de transferir los derechos de autor
137	N° 3 del 29 de diciembre de 2008 (anexo 22)	<i>"Cláusula 9.1.2: El valor a pagar por precios unitarios(...) comprende la ejecución de las actividades de obra para redes, demolición de predios y adecuación de desvios incluidas en los</i>

¹⁵ Ibídem.



138	Nº 3 del 29 de diciembre de 2008 (anexo 28 folio 71)	<i>apéndices den contrato y en especial el C y el F. Este valor es el máximo que esta previsto para cubrir suficientemente la ejecución de las actividades mencionadas. Sin embargo en caso que el mismo llegara a agotarse por razones no imputables al contratista y se hiciera necesario - a juicio del IDU- mayores cantidades de obra para redes o la regulación de ítems de obra no previstos para realizar obras que encajan en el objeto de este contrato el Contratista deberá advertir al interventor tres meses antes de su agotamiento (...)</i>
-----	--	--

Se debe advertir que es viable que ocurran modificaciones durante la ejecución de los contratos y que cambien algunas condiciones inicialmente previstas, particularmente en materia de diseños, y así fue previsto en las cláusulas 4.1.4.1 y 4.1.4.2 de los contratos 134 a 138 de 2007, donde se estableció que el contratista podría modificar los diseños que le fueran entregados. No obstante, dichas modificaciones corrían por cuenta del contratista¹⁶, dado que el apéndice A, numeral 4.1, de los contratos principales contiene el marco regulatorio de este tema y en este no hay cabida para ordenar pagos de aquellos.

De la misma manera, el acuerdo de voluntades por la vía del «otrosí» resulta una herramienta válida para introducir modificaciones menores al contrato, modalidad que se utiliza tal y como lo señala el manual de contratación vigente del IDU para la fecha de los hechos¹⁷. Sin embargo, para el caso particular de los contratos de fase III de Transmilenio, las modificaciones introducidas a los contratos 134 a 138 de 2007, a través de los otrosí del 16 de octubre y del 23, 26 y 29 de diciembre de 2008 en materia de diseños fueron un aspecto relevante dentro de la ejecución de las obras, pues provocaron la demora en tres meses de la entrega de los programas de obra detallados, sin los cuales no podía hacerse seguimiento al cumplimiento de metas físicas por parte de la interventoría y el IDU.

¹⁶ «para todos los efectos las complementaciones y/o modificaciones realizadas a los estudios y diseños son responsabilidad del contratista». Ver inciso final de la cláusula 4.1.4.2 de los contratos de obra.

¹⁷ Obrante en cuaderno anexo « Manual de contratación IDU» de la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.



**PLIEGO DE CARGOS
PROCESO IUS 2010 - 375030**

En igual sentido, dichas modificaciones implicaron el reconocimiento y pago de las mencionadas actualizaciones. En efecto, las actividades adelantadas por los constructores de los contratos 134, 136, 137 y 138 de 2008, por concepto de actualizaciones aprobadas a los contratistas para la elaboración de faltantes de diseños¹⁸ se aproximaron a \$2.500.000.000, cifra mayor al valor inicial del contrato de consultoría 129 de 2005, celebrado por el IDU para la elaboración de los diseños de la carrera 10:

CONTRATO	PRODUCTO FALTANTE	VALOR
134-07	Actualización del diseño estructural de los muros de contención internos del patio portal.	\$ 77.632.740
	Actualización del estudio y diseño estructural de la Plazoleta del Edificio IPES.	\$77.123.730
	Actualización del diseño estructural del deprimido de la calle 31 sur.	\$ 98.793.765,
	Actualización de los estudios y diseños del pavimento de la calle 32 sur.	\$ 34.853.595.
	Actualización de los estudios y diseños de estabilización de taludes.	\$ 52.559.865.
	Actualización de los diseños de alumbrado público del deprimido para los box de la carrera 5' y 7'.	\$ 31.719.000
	Actualización de los diseños para la construcción del Túnel Liner	\$36.385.170
	Actualización de los diseños para las estructuras especiales para el Sistema de Alcantarillado	\$ 78.291.180
	Actualización de los diseños eléctricos de serie 3.	\$30.084.495.
	VALOR TOTAL FALTANTES CONTRATO 134-07	\$ 517.443.540
135-07	No se reportaron productos faltantes de diseño	0
136-07	Diseño geométrico corredor Carrera 10: corresponde a planos planta perfil, empate cotas de pavimento carrera 10-calle 26 y el 70% del diseño de las bocacalles.	\$ 57.653.950
	Diseño de geotecnia y pavimento corredor Carrera 10: corresponde al diseño de pavimentos de las bocacalles y sistema de subdrenaje.	\$ 56.240.213
	Diseño de redes secas corredor Carrera 10: corresponde al diseño eléctrico box peatonal FONADE, iluminación, cuadro cargas, acometida FONADE, unifilar, CODENSA media tensión, señalización,	\$ 23.303.642
	Diseño redes húmedas corredor Carrera 10: corresponde a diseño de red matriz de 16" por calle 17, diseño de red matriz 14" línea Egipto planta perfil y detalles, diseño de 38 cámaras de alcantarillado, diseño de 36 cajas de accesorios de redes matrices, diseño de anclajes y empates redes matrices y línea de 48" en la calle 24. línea de 42", línea de 16" detalles de empates y dimensionamiento de anclajes.	\$ 51.076.950
	Actualización diseños Estación Subterránea Museo Nacional	\$1.148.857.524
	Diseño de las estructuras de contención vial desde la Avenida Caracas hasta	\$206.795.033

¹⁸ Por medio de memorando IDU – 036296 STES 346 de 31 de mayo de 2010, la subdirectora general jurídica (E) del IDU informa acerca de las actualizaciones de diseño aprobadas por la entidad y remite el presupuesto desglosado de estas. Visible en los folios 42 a 123 del cuaderno anexo «Documentos varios contratos 134, 135, 136, 137 y 138 de 2007» de la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación. Posteriormente, por medio de oficio STES 20103460414611 del 13 de agosto de 2010, la Subdirección General Jurídica del IDU precisa cuáles de las actualizaciones corresponden a faltantes y cuáles a rediseños por conveniencia técnica. Visibles en los folios 22 a 25 del mismo cuaderno.



**PLIEGO DE CARGOS
PROCESO IUS 2010 - 375030**

	la Carrera 3".	
	Diseño de cotas de pavimento de bocacalles y secciones transversales, diseño de perfil de Calle 26.	\$ 62.819.950
	Diseño de subdrenajes, pavimentos de las bocacalles, estudio geotécnico de cámaras de alcantarillado, de cajas de estructuras de	\$ 33.178.725
	Diseño de sistema eléctrico de estación Calle 22 y box peatonal Germania.	\$ 31'654.975,00
	Diseño de cámaras de alcantarillado, sumideros especiales, cajas de recolección, cárcamos de protección de Calle 26, sistema hidrosanitario túnel calle 22.	\$ 65'355.700,00
	VALOR TOTAL FALTANTES CTO 136-07	\$1.736'936.662
137-07	Actualización del diseño del box hidráulico y entregas a canales y box existentes.	\$ 53.931.004
	Actualización del diseño de cámaras de accesorios y anclajes en los desvíos de las redes matrices Tramo 3	\$ 49.422.568
	Actualización estructuras anclajes y accesorios de la red matriz de 48' en la zona del Concejo.	\$ 82.370.947
	Actualización del diseño del sistema de drenaje y contra incendio del box peatonal del CAD y NQS.	\$ 31.978.239
	VALOR TOTAL FALTANTES CONTRATO 137 -07	\$217.702.758
138-07	Estudios técnicos y diseños para la actualización estructuras patio garaje (Cubierta zona de mantenimiento).	\$ 32'807.860
	Actualización alcantarillado sanitario (Desagüe baños E.I.O).	\$46'127.785
	VALOR TOTAL FALTANTES CONTRATO 138	\$78'935.645
TOTAL	VALOR TOTAL FALTANTES CONTRATOS 134+136+137+138	\$2.551.018.605

Debe señalarse que para la fecha en que se firmaron los otrosí del 16 de octubre y 23, 26 y 29 de diciembre de 2008, los contratos de diseño no habían sido liquidados, y el IDU debía exigirle a dichos consultores en su calidad de ejecutores de los contratos 129 a 133 de 2005 que entregaran los productos faltantes, dado que contractualmente estaban obligados a ello, no optando en su lugar por volver a contratar a través de la figura de actualización de diseños con las firmas constructoras dentro de los contratos de la Fase III de Transmilenio.

En el presente caso, las actividades de actualización en materia de diseños que los constructores tuvieron que adelantar durante los tres primeros meses de la etapa de construcción de los contratos 134 a 138 de 2007, como consecuencia de las modificaciones introducidas a través de los otrosí del 16 de octubre y del 23, 26 y 29 de diciembre de 2008, produjeron retrasos en la ejecución de las obras.

La actividad denominada «actualización» que permitió a los constructores de la fase III de Transmilenio la elaboración entre otros de «posibles faltantes diseño» no resultó un aspecto aislado o irrelevante en la ejecución de las obras, sino que generó unos costos adicionales dentro de los contratos 134 a 138 de 2007, que fueron cargados al valor original de estos últimos por vía de imprevistos, a través de nuevos otrosí expedidos durante el mes de diciembre de 2008.

El Instituto de Desarrollo Urbano, el día 14 de junio de 2008¹⁹, tres días antes de firmar las actas de inicio de la etapa de preconstrucción, entregó a los contratistas los diseños para la ejecución de las obras, los cuales a su vez le habían sido entregados por los consultores de los contratos 129 y 133 de 2005.

Si el contratista no se pronunciaba finalizada la etapa de preconstrucción sobre los estudios y diseños entregados por el IDU, se entendía que había aceptado estos productos, y asumía toda la responsabilidad de los resultados de la implantación de estos, y la ejecución de la obra contratada con la debida calidad, garantizando la durabilidad, resistencia estabilidad y funcionalidad de las obras.

Así las cosas, el IDU, mediante los otrosí suscritos los días 23, 26 y 29 de diciembre de 2008, no podía cargar el valor de las actualizaciones por faltantes dentro del valor original de los contratos 134 a 138 de 2007 por vía de imprevistos, pues se trataba de actividades nuevas, no acordadas en el pliego de condiciones ni en los contratos originales, producto al parecer de las deficiencias del mismo Instituto, en no exigir a los consultores de los contratos 129 y 133 de 2007 la entrega oportuna de

¹⁹ Confróntese con los folios 96 y 97 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con el contrato 137 de 2007» de la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación. Así mismo, los folios 2, 3, 5, 6, 15, 16, 17, 19 y 20 del cuaderno anexo «Documentos varios contratos 134, 135, 136, 137 y 138 de 2007» de la misma visita especial.



los diseños contratados para ponerlos a disposición de los constructores durante la etapa de preconstrucción, de modo que estos pudieran revisarlos en su totalidad.

Las posibles deficiencias en el control para exigir la entrega oportuna de los productos de los contratos de consultoría no podían ser trasladadas por la misma entidad a los contratos de fase III de Transmilenio como imprevistos, pues no es imprevisto aquello que se sabe que va a suceder, y con las actas de terminación de los contratos 129 y 133 de 2005 del 9 octubre de 2007 y 25 de febrero de 2008, se podía establecer qué productos no habían sido entregados por los consultores, mucho antes de la firma de los otrosí.

De esta manera, resulta injustificable que casi cuatro meses después de haber iniciado la etapa de preconstrucción (17 de junio de 2008) y más de nueve meses después de haber suscrito los contratos de obra (28 de diciembre de 2007), el Instituto de Desarrollo Urbano DU, entidad sobre la cual el señor alcalde mayor de Bogotá debe ejercer control de tutela, no supiera qué diseños le hacían falta para la construcción de la fase III de Transmilenio.

Las demoras en la entrega de diseños por parte del IDU a los constructores de fase III no son un aspecto aislado, sino que incidieron directamente en los programas de obra detallados con los cronogramas de metas físicas, pues fue necesario modificar también las condiciones para dar inicio a la etapa de construcción, de modo que los contratistas se encontraban adelantando actividades correspondientes a la etapa de preconstrucción (revisando diseños), cuando ya debían estar ejecutando obra.



La obligación de entregar los diseños a los constructores, para que estos los estudiaran y revisaran en la etapa de preconstrucción, era de la administración distrital representada, en este caso, por el IDU. Así, si los contratistas de la fase III no podían revisar la totalidad de los diseños que requería para la ejecución de las obras durante la etapa de preconstrucción se debió a que el IDU, al parecer, no les entregó la totalidad de diseños a tiempo, y ello se produjo como consecuencia de una actividad deficiente al no exigirse a los consultores de los contratos 129 a 133 de 2005 todos los productos de diseño contratados.

Al introducir el concepto actualización para permitir al contratista la elaboración de «posibles faltantes de diseño», el IDU trasladó a los constructores una obligación propia, y la cargó a los costos de los contratos 134 a 138 de 2007, para disimular, quizás, las deficiencias en que pudo incurrir, al no exigir la entrega oportuna del objeto contratado a los consultores.

Conforme a lo anterior, los costos por concepto de actualizaciones por elaboración de «posibles faltantes de diseño» autorizados por el IDU a los contratistas ascendieron a cerca de \$2500 millones, cifra superior al valor inicial de uno solo de los contratos de consultoría, lo que permite establecer la gravedad e importancia de los faltantes de diseño para el inicio de la construcción, particularmente en el contrato 136 de 2007, donde los faltantes alcanzaron la cifra de \$1500 millones.

Igualmente y teniendo como la causa inicial la falta de estudios y diseños, debe recalcar que los plazos inicialmente pactados en todos los contratos de la Fase de III de Transmilenio no fueron y no han sido cumplidos. Para ilustrar lo anterior, obsérvense las fechas en que debieron culminar las obras y los porcentajes de ejecución en cada unos



de los contratos de la Fase III de Transmilenio, con corte al 30 de junio de 2010, así:

CONTRATO	FECHA LIMITE DE FINALIZACIÓN DE LA ETAPA DE CONSTRUCCIÓN INICIALMENTE PLANTEADA EN LOS CONTRATOS	AVANCE FÍSICO CON CORTE AL 30 DE JUNIO 2010 ²⁰
134 DE 2007 (GRUPO 1)	17 DE JULIO DE 2010	70.3%
135 DE 2007 (GRUPO 2)	17 DE JUNIO DE 2010	54.84%
136 DE 2007 (GRUPO 3)	17 DE JULIO DE 2010	25.92%
137 DE 2007 (GRUPO 4)	17 DE AGOSTO DE 2010	18.55%, registrándose en el informe febrero de 2010, pero sin relacionar los posteriores meses de marzo, abril, mayo y junio de 2010.
138 DE 2007 (GRUPO 5)	17 DE AGOSTO DE 2010	59.2%

Y para corroborar lo anterior, acudiendo a un incuestionable hecho notorio, a la fecha de la presente decisión las obras de los contratos de la Fase III de Transmilenio no ha culminado, siendo inciertos la fecha de su finalización y las condiciones en que serán entregadas las obras, pues, a manera de ejemplo y como se detallará en el acápite correspondiente, las obras del contrato 137 de 2007 (grupo cuatro de la fase III) no serán entregadas en su totalidad y con unos costos adicionales considerablemente significativos.

En ese orden de ideas, la situación anteriormente referida ocurrió de manera evidente durante los años 2008 (segundo semestre) y 2009, periodo en el cual el señor alcalde mayor de Bogotá, doctor SAMUEL MORENO ROJAS, siempre estuvo informado de los «avances» de los contratos de la fase III de Transmilenio. En efecto, en el IDU se llevaron a cabo reuniones del Consejo Directivo, donde el señor alcalde participó directa o indirectamente, pues en ellas siempre estuvo presente el secretario de movilidad.

²⁰ Conforme a los informes gerenciales de la Subdirección General de Infraestructura del IDU, visibles en el cuaderno anexo «Informes de Ejecución de los contratos 134 a 138 de 2007», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación.

De esta manera y conforme a las pruebas practicadas dentro de la presente actuación, no existe evidencia alguna de que el señor alcalde mayor de Bogotá, para los años 2008 (segundo semestre) y 2009, hubiese tomado alguna medida tendiente a contrarrestar los efectos nocivos de este tipo de irregularidades que se presentaron en el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, entidad sobre la cual debía ejercer el control de tutela, conforme a sus obligaciones especiales contenidas en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital de Bogotá, más cuando el proyecto de la fase III de Transmilenio era uno de los más importantes a desarrollar en la ciudad capital de la República.

4.1.2 La celebración y ejecución de los contratos por obras de valorización que se hicieron por la vía de los contratos adicionales a los contratos de la Fase III de Transmilenio.

La siguiente es la relación de los proyectos de valorización (acuerdo 180 de 2005 del Concejo de Bogota), añadidos como obras a ejecutar mediante contratos adicionales dentro de de los contratos 135 a 138 de 2007, para la implementación de la fase III de Transmilenio:

OBJETO DEL CONTRATO PRINCIPAL	CONTRATO ADICIONAL Y FECHA	OBJETO DEL CONTRATO ADICIONAL	VALOR
135-07 'Ejecución de la totalidad de la obras de construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación de la calle 26 (avenida Jorge Eliécer Gaitán) y la carrera 10 (avenida Fernando Mazuera) al sistema Transmilenio en la ciudad de Bogota D.C., de los tramos del grupo 2 comprendido entre calle 30 a sur y calle 3 en Bogotá D.C., y el tramo 2 comprendido entre calle 3 y calle 7, incluye ramal calle 6 entre carrera 10 y troncal caracas, avenida comuneros entre carrera 10 y carrera 9 con calle 4 y estación intermedia de la calle 6, en Bogotá D.C"	Contrato adicional N 1 ²¹ FECHA 29/12/08 Celebrado por: Liliana Pardo Directora General	Adicionar el contrato de obra IDU - 135 de 2007 para ejecutar a precios unitarios las obras de los proyectos del Grupo 1 de valorización con números 123 (Avenida Mariscal Sucre (carreras 18 y 19) de Avenida Jiménez (calle 13) a Avenida Comuneros(calle 6)) y 124 (Avenida Mariscal Sucre (carreras 18 y 19) de Avenida Comuneros (calle 6) a Avenida 1 Hortúa Calle 1))	\$24.629'166.914
136-07 "La ejecución de la totalidad de las obras de	Contrato	Adicionar las obras	\$8.000'000.000,

²¹ Confróntese con los folios 89 a 93 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con el contrato 135 de 2007», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.

<p>construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación de la calle 23 (Avenida Jorge Eliécer Gaitán) y la carrera 10 (Avenida Fernando Mazuera) al sistema Transmilenio del grupo 3, que comprende la adecuación de la carrera 10 (Avenida Fernando Mazuera) al sistema Transmilenio en el tramo 4 comprendido entre calle 7 y calle 26. en Bogotá, D.C., y el tramo 5 comprendido entre calle 26 y calle 34 y adecuación de la calle 26 (Avenida Jorge Eliécer Gaitán) al sistema Transmilenio en el tramo 5, comprendido entre la carrera 13 incluye conexión operacional con la Troncal Caracas, en Bogotá D C, y en el tramo 6 comprendido entre la carrera 13 y carrera 3, y carrera 3 entre calle 26 y calle 19, en Bogotá D.C. comprendidos en el grupo 3 de la licitación Pública IDU-LP-DG-022-2007"</p>	<p>adicional N° 2²² FECHA 18/11/09 Celebrado por: Luis Montenegro Subdirector General de Infraestructura</p>	<p>complementarias para la rehabilitación de la Avenida Mariscal Sucre: Carrera 22 entre calles 22 y calle 24, y carrera 20 entre calle 22 y calle 26 del "Proyecto 122 A" de valorización - Acuerdo 180 de 2005.</p>	
<p>137-07 "La ejecución de la totalidad de las obras de construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación de la calle 26 (Avenida Jorge Eliécer Gaitán) al sistema Transmilenio y el posterior mantenimiento, en el tramo 3 comprendido entre la transversal 76 y la carrera 42b y en el tramo-4 comprendido entre la carrera 42b "y la carrera 19, grupo 4 de la licitación publica numero LP-DG-022- 2007, en Bogotá D.C"</p>	<p>Contrato Adicional N° 1²³ FECHA 18-11-09 Celebrado por: Luis Montenegro Subdirector General de Infraestructura</p>	<p>Ejecución de las obras del proyecto 122(AV Mariscal Sucre de la calle 19 a la calle 62) incluido en el Grupo I de valorización, que comprende el Tramo A (KR 19B entre AC26 y AC 24) y el tramo B(KR 19B entre AC 28 y AC 26 y KR19 entre AC26 y calle 29) de conformidad con los estudios y diseños entregados por el IDU</p>	<p>\$3.057'363.448</p>
<p>138-07 La adecuación de la calle 26 (avenida Jorge Eliécer Gaitán) al sistema Transmilenio en el tramo 2 comprendido entre la carrera 97 y transversal 76, incluye estación intermedia, patio y sus vías perimetrales y Avenida Ciudad de Cali entre calle 26 y avenida José Celestino Mutis en Bogota D.C, grupo 5 de la licitación pública LP-DG-022-2007, de acuerdo con el límite de intervención, las especificaciones generales y particulares contenidas en todos los apéndices que hacen parte integral de este contrato.</p>	<p>Contrato Adicional N°1²⁴ Fecha 25/06/09 Celebrado por Liliana Pardo Directora General</p>	<p>Adelantar la construcción de la Avenida José Celestino Mutis – Tramo: Avenida ciudad de Cali por Transversal 93 (proyecto 112) y la construcción del puente vehicular en la intersección de la Avenida José Celestino Mutis por la Avenida ciudad de Cali (proyecto 154), de conformidad con los estudios y diseños entregados por el IDU.</p>	<p>\$35.118'891.945</p>

Los contratos de la fase III de Transmilenio se suscribieron el 28 de diciembre de 2007, y el objeto principal, como puede apreciarse en todos

²² Confróntese con los folios 75 a 80 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con el contrato 136 de 2007», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.

²³ Confróntese con los folios 64 a 69 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con el contrato 137 de 2007», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.

²⁴ Confróntese con los folios 63 a 74 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con el contrato 138 de 2007», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.

ellos, es la «ejecución de la totalidad de la obras de construcción y todas las actividades necesarias para la adecuación de la calle 26 (avenida Jorge Eliécer Gaitán) y la carrera 10 (avenida Fernando Mazuera) al sistema Transmilenio en la ciudad de Bogotá D. C.», correspondiendo a cada uno de los contratos, uno de los grupos en los cuales se dividió la totalidad de la obra.

Uno de los principales argumentos que utilizó el IDU, señalado en la parte motiva de los contratos adicionales, para justificar la construcción de las obras de los proyectos de valorización dentro de los contratos 135 a 138 de 2007, consistió en la presunta conexidad de algunas de las vías de desvío aprobadas dentro de los contratos de fase III por la Secretaría de Movilidad, con los proyectos de valorización 122, 122 A, 123, 124, 112 y 154, contemplados en el acuerdo 180 de 2005 del Concejo de Bogotá.

Es preciso señalar que el día 20 de octubre del año 2005, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 180 de 2005 del Concejo de Bogotá «por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obra».²⁵

En tal sentido, el acuerdo 180 de 2005, en su artículo 1, estableció «el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que se encuentra relacionado en el Anexo n.º 1²⁶, «obras que integran los sistemas de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo».

²⁵ Confróntese con el cuaderno «Documentos relacionados con el Acuerdo 180 de 2005», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.

²⁶ *Ibidem*.



El anexo 1 del acuerdo 180 de 2005, contempla, entre otros, los siguientes proyectos a construir por valorización:

PROYECTO	OBJETO
122 - VIAS	Avenida Mariscal Sucre de la Calle 19 a la Calle 62: Tramos (Carreras 20 y 22) desde la Avenida Ciudad de Lima, Calle 19 hasta la Avenida Jorge Eliécer Gaitán Calle 26. Avenida Mariscal Sucre (Carrera 20 y Carrera 22) desde la Avenida Jorge Eliécer Gaitán Calle 26 hasta la Avenida Calle 32. Avenida Mariscal Sucre (Carrera 19 y Carrera 20), en la Carrera 39 para empalmar con las Carreras 22 y 24 desde la Calle 41 hasta la Calle 45 (Avenida Francisco Miranda). Avenida Colombia (Transversal 21 y 23), desde la Diagonal 63 hasta empalmar con la Carrera 24 con Calle 62.
123- VIAS	Avenida Mariscal Sucre (Carreras 18 y 19) desde Avenida Jiménez de Quezada (AC 13) hasta Avenida de los Comuneros (AC 6)
124 VIAS	Avenida Mariscal Sucre (Carreras 18 y 19) desde Avenida de los Comuneros (AC 6) hasta Avenida de la Hortúa (AC 1)
112 VIAS	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) desde Avenida Ciudad de Cali (AK 86) hasta Traversal 93
154 INTERSECCION VIAL	Avenida José Celestino Mutis (AC 63) por Avenida Ciudad de Cali (AK 86)

El artículo 3 del acuerdo 180 de 2005 explica en qué consiste el plan de obras a desarrollar por concepto de valorización, y determina el grado de intervención de los proyectos, que involucra la ejecución de obras nuevas, y la rehabilitación de aquellas que han cumplido su vida útil, dando a entender que se trata de una intervención de gran envergadura de las obras. En efecto, el mencionado artículo establece:

ARTÍCULO 3.- PLAN DE OBRAS. El Plan de Obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público a construir con cargo a la Contribución de Valorización por Beneficio Local, está conformado por cuatro grupos de obras, según discriminación contenida en el Anexo No. 2 de este Acuerdo. (el anexo 2 involucra los proyectos 112, 154, 122, 123 y 124)

PARÁGRAFO 1.- Para tal efecto se entiende por construcción de obras de interés público, la ejecución de obras nuevas y la rehabilitación de aquellas que han cumplido su vida útil, conforme con la normatividad y especificaciones técnicas vigentes.



El plan de obras financiado con cargo a la contribución de valorización del acuerdo 180 de 2005 fue dividido en cuatro grupos, iniciando la construcción del grupo 1 a partir del año 2007. Así, el artículo 4 del acuerdo establece:

ARTÍCULO 4.- CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE OBRAS. Modificado por el art. 4, Acuerdo Distrital 398 de 2009. El Plan de Obras que se financiará con cargo a la Contribución de Valorización establecido en el artículo anterior, será construido en cuatro grupos de obras en forma sucesiva, así:

El grupo 1 se construirá a partir del año 2007 y su costo total en pesos de junio de 2005 es de \$485.974.434.006, de los cuales \$463.604.076.429, corresponden a las obras del Sistema de Movilidad.

El párrafo 2 del artículo 6^o del Acuerdo 180 de 2005 le daba dos años al IDU desde la expedición del acto administrativo que ordena asignar el monto distribuible, para iniciar la etapa de construcción de las obras, so pena de tener que devolver los dineros recaudados por valorización a los contribuyentes:

ARTÍCULO 6. – ASIGNACIÓN DEL MONTO DISTRIBUIBLE. Modificado por el art. 7, Acuerdo Distrital 398 de 2009. La asignación del monto distribuible establecido en el Artículo 2^o para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, se hará así:

La Fase I se asignará en el año 2007 por un monto distribuible de \$633.662.784.641 distribuido así:

Sistema de Movilidad - \$611.292.427.064 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: a) el costo total del grupo 1 de obras, que incluye el costo de administración del recaudo, equivalente a 8.396837%; b) el costo de los estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837% del grupo 2 de obras.



Sistema de Espacio Público - \$22.370.357.577, incluido el costo de administración del recaudo equivalente al 8.396837%.

(...)

PARÁGRAFO 1.- En lo que corresponde al Sistema de Movilidad, los componentes definidos en cada una de las Fases se asignarán mediante actos administrativos independientes.

PARÁGRAFO 2.- El plazo máximo para iniciar la etapa de construcción de las obras de cada grupo, no podrá exceder el término de dos (2) años contados a partir del momento en que se expida el acto administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuible correspondiente a la construcción de las obras del respectivo grupo, so pena de devolver los valores recaudados bajo el esquema financiero que se establezca mediante acto administrativo expedido por la Dirección General del Instituto de Desarrollo Urbano o la Dirección del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, cuando los dineros recaudados hayan sido puestos a disposición de éste último, consultando las mismas condiciones del mercado financiero en las que fueron manejados estos recursos. En ningún caso podrá ser inferior al valor efectivamente recaudado

Los actos administrativos de asignación del monto distribuible del Acuerdo 180 de 2005 fueron expedidos en el mes de noviembre de 2007, según se relaciona en la parte motiva del memorando SGJ 405 36854 del 5 de octubre de 2009, firmado por el señor INOCENCIO MELÉNDEZ, subdirector general jurídico del IDU²⁷, mediante el cual se da viabilidad jurídica a la posibilidad de adicionar obras de valorización a los contratos 136 y 137 de 2008.

Por lo expuesto, se advierte que los proyectos de valorización previstos por el Acuerdo 180 de 2005 del Concejo de Bogotá son obras totalmente independientes al proyecto de fase III de Transmilenio, que estaban

²⁷ Confróntese con los folios 27 a 40 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con contratos adicionales contratos 134 a 138 de 2007», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.



previstas para ser ejecutadas desde el año 2005, y la obligación del IDU de efectuar un proceso público para seleccionar al contratista que debía construir las obras se encuentra vigente desde el mes de noviembre de 2007, y el Instituto de Desarrollo Urbano IDU solo contaba con dos años para iniciar la etapa de construcción de las obras, so pena de tener que devolver los dineros a los contribuyentes, término que se vencía en el mes de noviembre de 2009.

De igual forma, el IDU intentó justificar la adición mediante contratos adicionales a los contratos 135 a 138 de 2007 de los proyectos de valorización, 123, 124, 122, 112 y 154, argumentándose una presunta conexidad de estas obras con las vías de desvío aprobadas para cada uno de los contratos de la fase III de Transmilenio, conexidad que al parecer no es una razón válida, pues las vías de desvío para la fecha de celebración de los contratos adicionales en su mayoría ya habían sido habilitadas. Recuérdese que los desvíos se ejecutaron en los primeros meses de la etapa de construcción de las obras, entre los meses de noviembre de 2008 a febrero de 2009.²⁸

Es preciso señalar que los trabajos que debían ser ejecutados como vías de desvío dentro de los contratos 135 a 138 de 2007 solo involucraban una adecuación básica (reparcho de las vías, señalización), pues con ellos se pretendía redireccionar el tráfico represado por las obras de Transmilenio de una manera rápida.

No obstante, los proyectos de valorización son obras de intervención profunda (renovación de redes húmedas, secas y la construcción de la estructura de pavimento y del espacio público asociado a la vía. Luego, no se puede entender una presunta conexidad de los desvíos aprobados

²⁸ Confróntese con los folios 68 a 75 y 93 y 94 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con contratos adicionales contratos 134 a 138 de 2007», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.



en los contratos 135 a 138 de 2007, con los proyectos de valorización del acuerdo 180 de 2005, pues claramente se trataba de objetos distintos.

Debe señalarse, igualmente, que para las fechas en que fueron suscritos los contratos adicionales mediante los cuales se agregaron los proyectos de valorización 112 y 154 al contrato 138 de 2007 (25 de junio de 2009); 122 al contrato 137 de 2007 (18 de noviembre de 2009); y 122 A al contrato 136-07 (18 de noviembre de 2009), el objeto principal de los respectivos contratos que era la adecuación de la calle 26 y la carrera 10 al sistema Transmilenio presentaba notorios retrasos frente a los cronogramas de obra inicialmente previstos, con unos porcentajes de ejecución muy bajos. Por ello, no se explica cómo se pretende justificar la adición de proyectos de valorización, con la complejidad que ellos involucraban, cuando ni siquiera se había cumplido con el fin primordial de los respectivos contratos de la Fase III de Transmilenio.

Aquí cabe destacar, y sin perjuicio del análisis detallado que se efectuará en el siguiente acápite, los notorios y considerables atrasos del contrato 137 de 2007 que para el 18 de noviembre de 2009 se presentaban, fecha en que se suscribió el contrato adicional n.º 1 por valor de tres mil cincuenta y siete millones trescientos sesenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos (\$3.057'363.448). En otras palabras, a un mes del inicio del trámite de caducidad del referido contrato, época en la cual existía un retraso manifiesto en el adelantamiento de las obras, se adicionó otra obra por el mencionado valor, cuyo objeto difería de aquel que fue estipulado en todos los contratos de la Fase III de Transmilenio.

Con todo, las siguientes razones consideradas individualmente impedían que dichos contratos por concepto de obras de valorización fueran adicionados a los contratos de la Fase III de Transmilenio, así:



1. Del contrato 135 de 2007:

a. Inexistencia de conexidad de los proyectos de valorización 123 y 124 con las vías de desvío aprobadas para el contrato 135 de 2007.

Dice la parte motiva del contrato adicional n.º 1 del Contrato 135 de 2007, en el numeral 6, «Que la Carrera 18 entre calles 2 y 13, que corresponde a una de las calzadas de la Avenida Mariscal Sucre incluida en el Acuerdo 180 de 2005 del Concejo de Bogotá (Proyectos 123 y 124 del Grupo 1 de Valorización), es una de las vías de desvío para la Adecuación de las Troncales de la Fase III del Sistema Transmilenio, la cual cuenta con aprobación de la Secretaria Distrital de Movilidad mediante comunicación SM 66776-08 de Octubre 31 de 2008».

Se advierte, entonces, que en las motivaciones del contrato adicional n.º 1 del 29 de diciembre de 2008 del Contrato 135 de 2007, se habla de la coincidencia de los proyectos de valorización **123** (Avenida Mariscal Sucre (carreras 18 y 19), desde Avenida Jiménez (AC13) hasta Avenida los Comuneros (AC6), y **124** (Avenida Mariscal Sucre (carreras 18 y 19) desde Avenida los Comuneros (AC 6) hasta Avenida de la Hortúa (Calle 1)), con una de las vías de desvío aprobadas por la Secretaria de Movilidad para el contrato 135 de 2007.

Las vías de desvíos autorizadas dentro del PMT para el contrato n.º 135 de 2007 fueron aprobadas por la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, por oficio SM-66776 del 31 de octubre de 2008, y en ellas se incluyó la carrera 18, pero solo desde la calle 6 a la calle 2, y no se dispuso que la carrera 19 fuera desvío para este contrato.²⁹

²⁹ Confróntese con los folios 93 y 94 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con contratos adicionales», de la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.



Por lo anterior, la coincidencia del proyecto 123 con las vías de desvío aprobadas en el contrato 135 de 2007 es parcial, y no se advierte ninguna relación entre el proyecto 124 y las vías aprobadas como desvío para el contrato 135 de 2007.

b. Objeto distinto.

En los considerandos de la parte motiva del contrato adicional, se indica «Que para la Administración Distrital resulta prioritario adelantar las obras de adecuación de la Fase III de Transmilenio, así como dar cumplimiento a las disposiciones del Acuerdo 180 de 2005 dando inicio a las Obras de la Avenida Mariscal Sucre. Carreras 18 y 19 entre Calles 1 a 13, correspondiente a los proyectos 123 y 124 del grupo 1 de Valorización».

Es necesario señalar que las actividades definidas para ser adelantadas en las vías de desvío consistían en parcheo e intervenciones puntales, mientras que las obras que se deben adelantar por concepto de valorización involucran una intervención profunda de la vía, mediante la renovación de redes húmedas, redes secas, construcción de la estructura de pavimento, y construcción de espacio público asociado a la vía, entre otras.

El apéndice F del contrato 135 define la intervención por vía de desvío de la siguiente manera: «durante la ejecución del contrato y una vez definidas y aprobadas en el plan de manejo de tránsito, señalización y desvíos las vías a ser utilizadas como desvíos, el contratista realizará con anterioridad a que cada vía sea utilizada como desvío, las actividades de adecuación que se requiera para que se permita al usuario de la vía mantener durante el tiempo que se utiliza la vía como desvío el estado de

condición que se requiere para permitir una adecuada transitabilidad de las vías utilizadas como desvío».³⁰

El objeto del desvío es la transitabilidad, y por ello se previó que las vías fueran adecuadas, mantenidas y señalizadas de manera rápida (iniciando la etapa de construcción de los contratos de Fase III), para que pudieran evacuar el tránsito represado por las obras de Transmilenio. Por el contrario, los proyectos de valorización 123 y 124, involucraban una intervención profunda de las vías; es decir, la implantación de redes húmedas, secas y espacio público, razón por la cual no se encuentra que exista coincidencia entre las actividades a realizar como desvíos, con las obras por concepto de valorización.

c. Intervención de la misma vía por dos contratistas distintos.

Uno de los argumentos para adicionar los proyectos 123 y 124 de valorización, como obras a ejecutar dentro del contrato 135 de 2007, era el de evitar que dos contratistas intervinieran una misma vía.

De acuerdo con los informes de interventoría de IML (interventor del contrato 136 de 2007), algunos de los tramos que hacen parte de la adición (carrera 18, entre calles 13 y 6) fueron adecuados como vías de desvío al finalizar la etapa de preconstrucción por el titular del contrato 136 de 2007. No obstante, este mismo tramo se estaba adicionando al titular del contrato 135 de 2007, lo cual es contrario a la justificación que brindó la entidad, manifestando que una de las razones de la adición era evitar que dos contratistas intervinieran la misma vía.³¹

³⁰ Confróntese con el folio 53 del cuaderno anexo «...Apéndice F Tramo 2 Fase III...», de la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.

³¹ Según el informe técnico mensual N° 4 del interventor del contrato 136 de 2007 (periodo del 17 de enero al 16 de febrero de 2009) la intervención de desvíos se inicio el 4 de noviembre de 2008 y se termino el 12 de febrero de 2009, entre los cuales se intervino la carrera 18 entre



d. Finalidad de desvío de la vía intervenida

La secretaria de movilidad aprobó unas vías de desvío dentro del contrato 135 de 2007, con el propósito de que estas sirvieran para canalizar el tráfico que se veía represado, mientras se interviene la carrera 10, adecuándola al sistema Transmilenio en la ciudad de Bogotá

Se dificulta que las carreras 18 y 19, en los tramos comprendidos dentro de los proyectos 123 y 124 sirvan como desvío, si estas van a ser intervenidas de manera profunda para la implementación de redes húmedas y secas, espacio público (mediante excavaciones, instalación de tubos de redes, servicios públicos etc.), pues se desnaturaliza el fin mismo del desvío, y se obliga a redireccionar el tráfico por rutas distintas.

De esta manera, encuentra el despacho que se utilizó la figura del contrato adicional, para adicionar a las obras del contrato 135 de 2007 los proyectos 123 y 124 de valorización, los cuales son totalmente independientes y no resultaban indispensables para adecuar la calle 26 y la carrera 10 al sistema Transmilenio.

Adicionalmente, téngase en cuenta que fue omitido el proceso público de selección, en este caso de licitación pública consagrado en el artículo 2 numeral 1 de la ley 1150 de 2007.

Debe anotarse, que los proyectos de valorización son tan independientes de la fase III de Transmilenio que tienen fuentes de financiación distintas y destinación específica, pues las obras previstas en el Acuerdo 180 de 2005 se originan en el dinero recaudado por los contribuyentes de la ciudad de Bogotá, mientras que la fuente de financiación de las obras de

calles 13 y 6. Conforme al CD allegado en la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.



Transmilenio fase III provienen de recursos de la Nación y del Distrito, en virtud de acuerdo celebrado entre ambos.³²

2. De los contratos 136 y 137 de 2007:

a. Inexistencia de conexidad de los proyectos de valorización 122 A y 122 con las vías de desvío aprobadas para los contratos 136 y 137 de 2007, respectivamente.

El Instituto de desarrollo Urbano IDU celebró el día 18 de noviembre de 2009, los siguientes adicionales:

I. Contrato adicional número 2, por medio del cual se agregan al contrato 136 de 2007 las obras correspondientes al «proyecto 122 A» (Avenida Mariscal Sucre: Carrera 22 entre calles 22 y calle 24, y carrera 20 entre calle 22 y calle 26)

II. Contrato adicional numero 1 por medio del cual se agregan al contrato 137 de 2007 las obras correspondientes al proyecto 122 (AV Mariscal Sucre de la calle 19 a la calle 62) incluido en el Grupo I de valorización, que comprende el Tramo A (KR 19B entre AC26 y AC 24) y el tramo B (KR 19B entre AC 28 y AC 26 y KR19 entre AC26 y calle 29).

Así las cosas, al celebrarse los mencionados contratos adicionales se omitió el proceso licitatorio y se eludió la selección objetiva que debía efectuarse para escoger al contratista que ejecutaría el proyecto de valorización 122, teniendo en cuenta que mediante la utilización de la

³² Conforme a los folios 126 y 127 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con contratos adicionales contratos 134 a 138 de 2007», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.



figura de contratos adicionales, se agregaron a los contratos 136 y 137 de 2007, varias obras totalmente independientes, que no resultaban necesarias para cumplir la finalidad que pretenden satisfacer los contratos principales (adecuación de la calle 26 y la carrera 10 al sistema Transmilenio), que debían haber sido licitadas e iniciada su construcción desde hacia dos años, y con el conocimiento que los proyectos de valorización contemplados en el acuerdo 180 de 2005 involucran un objeto distinto y más complejo que el de los desvíos previstos en los contratos 136 y 137 de 2007.

Se advierte que el acuerdo 180 de 2005 contempló el proyecto 122 como una sola obra, compuesta por diferentes tramos; no obstante, y con el fin de justificar la adición parcial del proyecto a los contratos 136 y 137 de 2007, el proyecto fue dividido en tramos como se describe a continuación³³:

Tramo A: avenida Mariscal Sucre (carreras 20 y 22) desde la avenida Ciudad de Lima, Calle 19 hasta la avenida Jorge Eliécer Gaitán calle 26

Tramo B: Avenida Mariscal Sucre (carrera 20 y carrera 22) desde la avenida Jorge Eliécer Gaitán calle 26 hasta la Avenida Calle 32

Tramo C: Avenida Mariscal Sucre (carrera 19 y carrera 20), en la carrera 39 para empalmar con las carreras 22 y 224 desde la calle 41 hasta la calle 45 (avenida Francisco Miranda)

Tramo D: avenida Colombia (transversal 21 y 23), desde la Diagonal 63 hasta empalmar con la carrera 24 con calle 62

Por un lado, el objeto del las rutas de desvío autorizadas por la Secretaría de Movilidad de la Alcaldía Mayor, para los contratos 136 y 137 de 2007,

³³ Ver folio 65 del cuaderno anexo «Documentos relacionados con el Acuerdo 180 de 2005», correspondiente a la visita especial practicada el 22 de febrero 2011 en el Grupo de Asesores Anticorrupción del la Procuraduría General de la Nación.



y para todos los contratos de fase III de Transmilenio buscaba que sirvieran como vías que descongestionaran el tráfico represado por las obras principales de adecuación al sistema Transmilenio de las troncales calle 26 y carrera 10. Para ello se previó la adecuación de tales vías, mediante unas intervenciones puntuales y sencillas (reparqueo, señalización, mantenimiento) para que cumplieran con su fin principal.

Por el otro, el proyecto 122 de valorización consistió en la realización de varias obras de significativa complejidad, que involucra una rehabilitación integral de la vía (redes húmedas, secas, espacio público), por lo cual, no es viable derivar una supuesta conexidad de las rutas de desvío de los contratos 136 y 137 de 2007, con el proyecto de valorización, pues se trata de objetos distintos.

b. Objeto distinto.

Encuentra el despacho, en resumen, que se utilizó la figura del contrato adicional, para adicionar a las obras de los contratos 136 y 137 de 2007, el proyecto 122 de valorización (dividido posteriormente en 122A y 122), los cuales eran totalmente independientes y no resultaron indispensables para adecuar la calle 26 al sistema Transmilenio, con el propósito al parecer de omitir el proceso público de selección, en este caso de licitación consagrado en el artículo 2, numeral 1, de la ley 1150 de 2007.

Los proyectos de valorización son tan independientes de la fase III de Transmilenio, que tienen fuentes de financiación distintas y destinación específica, pues las obras previstas en el acuerdo 180 de 2005 se originan en el dinero recaudado por los contribuyentes de la ciudad de Bogotá, mientras que la fuente de financiación de las obras de Transmilenio Fase III provienen de recursos de la Nación y del Distrito, en virtud de acuerdo celebrado entre ambos.



Si bien, en los contratos 136 y 137 de 2007 se previó la adecuación de vías de desvío, no es viable pretender justificar una presunta identidad de objeto entre esas vías de desvío y los proyectos de valorización 122 A y 122, pues debe tenerse en cuenta que una cosa son actividades de reparcho, intervenciones puntuales y adecuación de vías con el fin de dar transitabilidad al tráfico represado por las obras de Transmilenio, y otra distinta es la construcción de varias obras y de significativa complejidad como lo eran los varios tramos del proyecto 122 de valorización.

3. Del contrato 138 de 2007:

a. Inexistencia de conexidad de los proyectos de valorización 112 y 154 con las vías de desvío aprobadas para el contrato 138 de 2007.

El IDU celebró el día 25 de junio de 2009, el contrato adicional n.º 1 dentro del contrato 138 de 2007, por valor de \$35.118`891.945, con el fin de construir obras correspondientes a los proyectos **112** (tramo de la Avenida José Celestino Mutis desde la transversal 93 hasta la Avenida Ciudad de Cali) y **154** (intersección Avenida Ciudad de Cali por Avenida José Celestino Mutis) contemplados como obras a ejecutar mediante contribución por valorización, de conformidad con el acuerdo 180 de 2005 del Concejo de Bogotá.

Con respecto al primer proyecto (código 112) y según las consideraciones del contrato adicional, al parecer se pretendía eliminar un bloqueo (en transversal 93) como un trabajo localizado sobre el corredor de la Avenida José Celestino Mutis (calle 63), para comunicar la avenida Boyacá con el sector de Engativá, con el fin de dar movilidad al sector, buscando redireccionar y aumentar el volumen de tráfico por la Avenida



José Celestino Mutis, y de esta manera disminuir el tráfico sobre la avenida calle 26 en el tramo intervenido de la troncal Transmilenio.

No obstante lo anterior, se estima que las dificultades en la movilidad del sector del Aeropuerto el Dorado y las localidades de Engativá y Fontibón, como producto de las obras ejecutadas dentro del contrato 138 de 2007, eran circunstancias absolutamente previsibles. No puede presentarse la celebración del contrato adicional n.º 1 del 25 de junio de 2008 del contrato 138 de 2007, como consecuencia de la necesidad de dar movilidad al sector, cuando hacia más de 16 meses se sabía que debía licitarse e iniciarse la construcción de los proyectos 112 y 154 de valorización de manera independiente y no se hizo.

En lo que respecta al proyecto 154, este involucra la construcción de un puente vehicular, con un costo superior a los \$20.000`000.000, el cual fue adicionado al contrato 138 de 2007, mediante contrato adicional, presuntamente porque existía conexidad en tanto podía servir de desvío para las obras que se adelantan para la adecuación de la calle 26 al sistema Transmilenio.

Así mismo, la adecuación de vías como desvío contempladas en el contrato 138 de 2007 consiste en intervenciones sencillas y puntuales, que permitan redireccionar el tráfico represado por las obras de Transmilenio. Sin embargo, el proyecto 154 de valorización es una obra de gran magnitud (puente vehicular por un valor cercano a los \$20.000`000.000), que no guarda relación con las intervenciones sencillas que plantea el contrato 138 de 2007, para ser realizadas mediante desvíos.



b. Objeto distinto.

Encuentra el despacho, en resumen, que se utilizó la figura del contrato adicional, para adicionar a las obras del contrato 138 de 2007, los proyectos 112 y 154 de valorización, los cuales son totalmente independientes y no resultan indispensables para adecuar la calle 26 al sistema Transmilenio, con el propósito al parecer de omitir el proceso público de selección, en este caso de licitación consagrado en el artículo 2 numeral 1 de la ley 1150 de 2007.

Los proyectos de valorización son tan independientes de la fase III de Transmilenio, que tienen fuentes de financiación distintas y destinación específica, pues las obras previstas en el acuerdo 180 de 2005 se originan en el dinero recaudado por los contribuyentes de la ciudad de Bogotá, mientras que la fuente de financiación de las obras de Transmilenio Fase III provienen de recursos de la Nación y del Distrito, en virtud de acuerdo celebrado entre ambos.

Si bien, en el contrato 138 de 2007 se previó la adecuación de vías de desvío, no es viable pretender justificar una presunta identidad de objeto entre esas vías de desvío y los proyectos de valorización 112 y 154, pues debe tenerse en cuenta que una cosa son actividades de reparcho, intervenciones puntuales y adecuación de vías con el fin de dar transitabilidad al tráfico represado por las obras de Transmilenio, y otra distinta es la construcción de obras complejas como una vía nueva (proyecto 112), o la elevación de un puente vehicular (proyecto 154).

En ese orden de ideas, la celebración de los contratos por obras de valorización que fueron adicionados a los contratos de la Fase III de Transmilenio se presentó durante los dos primeros años de gobierno del señor alcalde mayor de Bogotá, doctor SAMUEL MORENO ROJAS (29



de diciembre de 2008, 25 de junio y 18 de noviembre de 2009) tiempo durante el cual siempre estuvo informado de este tipo de decisiones a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano IDU. En efecto, durante este lapso se llevaron a cabo reuniones propias del Consejo Directivo, donde participó directa o indirectamente, pues en la mayoría de ellas siempre estuvo presente el secretario de movilidad. De esta manera y conforme a las pruebas practicadas dentro de la presente actuación, no existe evidencia alguna de que el señor alcalde mayor de Bogotá, para los años 2008 (segundo semestre) y 2009, hubiese tomado alguna medida, consistente en alguna instrucción u observación tendiente a evitar o cuando menos cuestionar este tipo de irregularidades que se presentaron en el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, entidad sobre la cual debía ejercer el control de tutela, conforme a sus obligaciones especiales contenidas en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital de Bogotá, más cuando el proyecto de la fase III de Transmilenio era uno de los más importantes a desarrollar en la ciudad capital de la República.

Especial atención debe merecer el hecho que uno de los contratos que se celebró fue el de fecha 18 de noviembre de 2009, por valor de tres mil cincuenta y siete millones trescientos sesenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y ocho pesos (\$3.057'363.448), el cual fue adicionado al contrato 137 de 2007, el cual, para la referida fecha, presentaba un retraso manifiesto en el adelantamiento de las obras, que a la postre, al mes siguiente, conllevó a que se iniciara el trámite de caducidad del referido contrato. Luego, entonces, no se entiende cómo no se tomaron las medidas correspondientes a fin de evitar la suscripción del referido contrato adicional con un contratista que para ese momento incumplía de manera ostensible y notoria sus obligaciones, amén de las presuntas irregularidades por no haberse surtido el trámite correspondiente (licitación pública) y con la debida anterioridad.



4.1.3 La falta de control y de la oportuna intervención en la ejecución del contrato 137 de 2007, así como el detrimento patrimonial que se ocasionó con éste.

El contrato de obra pública 137 de 2007 tiene como objeto la adecuación de la calle 26 (Avenida Jorge Eliécer Gaitán) al Sistema Transmilenio y su mantenimiento, así: en el Tramo III, comprendido entre la transversal 76 y la carrera 42b; y en el tramo IV, entre la carrera 42 b y la carrera 19. Estos tramos corresponden al grupo 4. Para lo anterior se fijó un valor de \$315.580.224.330, con una adición por obra adicional, de la forma referida en el acápite anterior.

La firma contratista adjudicataria, Unión Temporal Transvial, se conformó por las firmas Condux S. A., Tecnología e Ingeniería Avanzada S. A., Megaproyectos S. A., Maquinaria Ingeniería y Construcciones S. A., Mainco S. A. Bitácora Soluciones Cia Ltda., y Translogistic S. A., firma que cedió el contrato al GRUPO EMPRESARIAL VIAS BOGOTÁ (G.E.V.B), el 3 de Marzo de 2010. La interventoría se adjudicó al Consorcio Intercol.

En cuanto a las condiciones del contratos, se estableció como plazo 86 meses distribuido así: preconstrucción: 4 meses; construcción Tramo III: 16 meses; Tramo IV: 22 meses, y mantenimiento: 60 meses. El plazo actualizado, de acuerdo al otrosí n.º 6, firmado el 4 de marzo de 2010, por el cual se formalizó la cesión del contrato entre la UT TRANSVIAL y el cesionario Grupo Empresarial Vías de Bogotá S.A.S. (GEVB), es de 97.5 meses y 16.5 meses para la construcción, con fecha de terminación el 18 de julio de 2011.

Desde un inicio se presentaron dificultades en el proceso de licitación, donde se dio apertura sin la totalidad de los estudios y diseños, permisos



y adquisiciones de predios. No se tenían los productos completos por falta de una correcta identificación de redes secas y la inoportuna adquisición de predios, lo que evidencia la falta de planeación y cumplimiento de los requisitos para la apertura del proceso de licitación.

Este contrato presenta constantes modificaciones contractuales que generaron mayores plazos a los inicialmente previstos, reprogramaciones de obra, mayores costos por concepto de ajustes en diseños³⁴, mayores costos por interventorías, por planes de manejo de tráfico y ajustes en actividades de precios unitarios. El atraso en la ejecución de las obras, obedece al incumplimiento del I.D.U. con la entrega de estudios y diseños y a la falta de aprobación de los mismos, que impidió el avance normal de las obras.

³⁴ En el informe de la Contraloría Distrital de Bogotá dentro del Plan de Auditoría Gubernamental con enfoque Integral, modalidad regular, Plan de Auditoría Distrital PAD 2010 realizado al IDU en el mes de junio de 2010 se reseñan modificaciones en los diseños el Contrato 137 de 2007 para los siguientes objetos: i) Túnel peatonal de ingreso a la estación Intermedia de la Avenida Constitución y su conexión con el sistema de buses alimentadores previsto a través de un túnel peatonal, el cual fue excluido en le mes de mayo de 2009 por solicitud de Transmilenio; ii) Inclusión de buses biarticulados en la flota troncal de la carrera 10 y calle 26 en noviembre de 2009 que ocasiona: a) adaptaciones estructurales en la fabricación de los vagones patrón. W1, W2, W3 y W4; b) Adecuación en la cimentación de ocho (8) de las once (11) Estaciones. c) La revisión y posibles ajustes en el diseño geométrico en planta en las zonas de estaciones. d) Ajustes en el área de espacio público en cuanto a las áreas externas de los vagones lo que implicaría en algunos casos colocar el punto de pago y torniquetes fuera del vagón. e) La revisión de las áreas de tránsito y pavimentos. Iii) Traslado del puente peatonal de la avenida 68. iv) A la fecha Transmilenio no ha definido el sistema de ventilación del box peatonal del CAD, lo que impide hacer los ajustes del caso a los estudios y diseños. v) A octubre 31 de 2008 se debían definir conjuntamente entre el IDU y el contratista el listado de estudios y diseños a actualizar, actividad para la cual el IDU estableció nuevas fechas de entrega hasta septiembre de 2009. vi) Ajustes y actualizaciones de las redes de acueducto y alcantarillado. vii) Ajustes en las redes menores de acueducto. viii) Ajustes en las redes de alcantarillado pluvial y sanitario del Tramo 3 y 4. ix) Diseños estructurales de los boxes hidráulicos a cargo de la UTT como actualizaciones y que no fueron entregados a febrero de 2010. x) Diseños de desvíos de la red matriz de la calle 26 «en febrero de 2010 se encontraba pendiente de aprobación por parte del IDU los diseños entregados por el contratista» y solo hasta el 14 de mayo de 2010 la EAAB «emite un concepto técnico favorable relacionado con el diseño hidráulico propuesto». xi) Diseños de las redes de desagüe de los deprimidos de la ciclo ruta sobre el separador de la calle 26. xii) El sistema de la red contraincendios en los pasos peatonales del Centro Administrativo Distrital – CAD. xiii) Del sistema de conexión de drenaje de las calzadas de tráfico mixto y exclusivo a los sistemas de vallado disponibles. xiv) Actualización de los diseños de geotécnica y de estructura del paso vehicular deprimido del Consejo intersección calle 26 y Avenida Américas- Calle 34. Anexos incorporados del Expediente 203482 de 2010.



Factores de solvencia económica por parte del contratista durante el año 2009 y principios de 2010, perceptibles desde el mes de enero de 2009, se reflejaron en la disminución de los trabajos en los frentes de obra, reducción del personal, inconveniente por el no pago de salarios, e inconvenientes en la adquisición de equipos, pese a que en el caso específico del contrato 137 de 2007, fueron girados por concepto de anticipo OCHENTA Y UN MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS TREINTA UN MIL VEINTICUATRO PESOS (\$81.246.831.024), a la cuenta corriente 008—38031-3 del Banco de Crédito, con orden de pago N.º 2008-12 374 del 16 de diciembre de 2008, consignación bancaria que consta en el extracto correspondiente con corte a 31 de diciembre de 2008. La disposición de tales recursos fue de la siguiente forma:

De acuerdo con los Informes de Inversión y Buen Manejo suscritos por el Contratista y el Interventor (cuaderno anexo 101), se giraron las siguientes cantidades mes por mes:

Fecha de Informe	Sumatoria Relación	Saldo Anticipo
2 de febrero de 2009	\$13.546.371.214,00	\$72.205.556.180,00
3 de marzo de 2009	\$10.454.382.185,00	\$61.751.173.995,00
7 de abril de 2009	\$30.733.907.081,00	\$31.017.266.914,00
30 de abril de 2009	\$7.506.426.153,00	\$23.510.840.761,00
31 de mayo de 2009	\$6.305.228.174,00	\$17.205.612.587,00
30 de junio de 2009	\$804.616.632,00	\$16.400.995.955,00
30 de julio de 2009	\$9.112.548.385,00	\$7.288.447.570,00
30 de agosto de 2009	\$1.557.466.377,00	\$5.730.981.193,00
30 de septiembre de 2009	\$909.875.612,00	\$4.821.105.581,00
30 de octubre de 2009	\$1.491.514.229,00	\$3.329.591.352,00
30 noviembre de 2009	\$1.823.776.688,00	\$1.505.814.664,00
31 de diciembre de 2009	\$749.037.434,00	\$437.813.165,00
31 de enero de 2010	\$426.700.000,00	\$11.113.165,00

El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) declaró la ocurrencia del siniestro del contrato IDU 137 de 2007, celebrado con la Unión Temporal Transvial, por el incumplimiento en el buen manejo y correcta inversión del anticipo, por Resolución N.º 889 del 26 de marzo de 2010. Para esta fecha y ante la revisión financiera y contable de la legalización del anticipo dispuesta en el otrosí n.º 6 del 4 de marzo de 2010, con la participación de la interventoría, del IDU y del cedente U.T. Transvial, se concluyó por la administración como valor no legalizado y pendiente por



amortizar la suma de \$72.796.165.316, que ha generado, entre otros efectos, el inicio de los procesos de responsabilidad fiscal.

Es pertinente acotar que de acuerdo con las múltiples vicisitudes acaecidas a partir de la suscripción del contrato de obra pública 137 de 2007, la UT. Transvial presentó al IDU, el 10 de diciembre de 2009, una reclamación para restablecer el equilibrio económico del contrato por valor de \$ 69.400 millones, argumentando una serie de mayores costos generados desde diciembre de 2007 por gastos administrativos, gastos financieros, gastos por mayores actividades de gestión ambiental y social, subvaloración del contrato, déficit presupuestal y stand by de maquinaria.

Como consecuencia de los incumplimientos de la UT TRANSVIAL durante la construcción de la troncal de la calle 26, con ocasión al contrato de obra pública 137 de 2007, que eran perceptibles de manera evidente por el estado y avance precario de las obras para el primer semestre del año 2009, la administración distrital encontró como solución el inicio del denominado «proceso de caducidad», que data del 28 de enero de 2010 y que culminó con la cesión total del contrato a la Sociedad Grupo Empresarial Vías Bogotá S. A. S. (GEVB), para lo cual se firmó el otrosí n.º 5 del 3 de marzo de 2010. Según estimativos del órgano de vigilancia fiscal distrital, para poder terminar la obra en los 16.5 meses pactados en el otrosí n.º 6 (periodo del 4 de marzo de 2010 al 18 de julio de 2011), «el IDU tendrá que pagar \$28.880 millones adicionales correspondientes a los gastos administrativos y mano de obra»³⁵, para compensar los 17 meses de atraso en la entrega de las obras, según el plazo inicial.

Dada las actividades a ejecutar por el cesionario GEVB, debido a las múltiples contingencias y rendimientos especiales que requiere el

³⁵ Conclusión realizada por la Contraloría Distrital de Bogotá, D. C., al analizar el estado de la cesión del contrato 137 de 2007. Anexos incorporados del expediente IUS 203482-2010.



contrato, para lograr el cumplimiento de su objeto, se estima un mayor valor del previsto de las obras de construcción de su cargo en \$ 96.741,8 millones; por valor adicional de las actualizaciones de los estudios y diseños a su cargo la suma de \$ 2.314³⁶ millones.

La declaratoria de siniestro por el incumplimiento en el buen manejo y correcta inversión del anticipo, por Resolución N.º 889 del 26 de marzo de 2010, pone de presente la omisión de parte de la administración distrital de haber ejercido el control debido sobre la ejecución de una obra de la magnitud e importancia de la contratada con la U. T. TRANSVIAL, amén de que el corredor vial de la calle 26 resulta esencial para la eficaz y oportuna movilidad de los ciudadanos y habitantes de la ciudad de Bogotá, D. C.

Se ha recopilado en la actuación voluminosa información relacionada con la actividad de control fiscal a cargo de la Contraloría Distrital, en desarrollo de procesos en sus ciclos ordinarios de auditoría gubernamental con enfoque integral sobre el IDU. Así mismo, obran informes en relación con el estado de los avances de las obras en la Fase III de Transmilenio, y los múltiples hallazgos administrativos y/o disciplinarios que se anuncian en éstos³⁷; y pese a que se fijan acciones y recomendaciones del órgano de control en informes concluyentes dirigidos a la Administración Distrital para el segundo semestre de 2010, a la fecha no se ha avanzado en debida forma en el cumplimiento y entrega de las obras públicas que requiere la ciudad.

³⁶ De acuerdo al informe definitivo presentado por el Contratista, el valor de las actualizaciones de los estudios y diseños es de \$ 4.738,8 millones, el costo establecido contractualmente para las actualizaciones de los Estudios y Diseños es de \$ 2.424,4, el cual supera en \$ 2.314 millones (95%) el valor contratado de \$ 2.424,8 millones. Op Cit.

³⁷ A manera de ejemplo, ver Anexo 21, informe respuesta de la Contraloría de Bogotá a la Proposición 257 de 2010, presentada por el Concejal de Bogotá, señor EDWARD ARIAS, de la bancada del partido verde, sobre el «tema de la calle 26» y en donde se condensa las acciones y hallazgos del órgano de control sobre este tema hasta el mes de junio de 2010.



Adicionalmente, causa verdadera extrañeza que pese a la existencia de pronunciamientos públicos en el cabildo distrital³⁸ hechos por varios concejales de la ciudad, entre ellos los señores CARLOS FERNANDO GALAN PACHÓN, CARLOS VICENTE DE ROUX y ANTONIO ESMERID SANGUINO, desde finales del año 2008, donde anunciaron a los órganos de control del Distrito Capital presuntas prácticas irregulares en materia de contratación, que no se hayan adoptado los correctivos de rigor por parte del señor alcalde mayor de Bogotá. Por el contrario, solo hasta comienzos del 2010, se optó por emprender las acciones de intervención, ante reales inejecuciones y parálisis de las obras públicas, entre ellas la de la Calle 26 que datan aún desde la fase de preconstrucción como ya se ha explicado.

El ámbito temporal en el cual se erige la exigibilidad disciplinaria al señor alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, D. C., SAMUEL MORENO ROJAS, en lo que atañe a las omisiones de su parte en asegurar la debida ejecución del contrato 137 de 2007 a cargo de la firma TRANSVIAL en la Fase III de Transmilenio de la calle 26, se sitúa en cuanto a la inejecución de las obras a partir del segundo semestre del año 2009, fecha en la cual la firma interventora INTERCOL había informado en forma precisa y puntual al IDU los graves incumplimientos de parte del contratista que afectaban el desarrollo del objeto convenido.

En diligencia de declaración, la directora de Interventoría del Consorcio INTERCOL, ingeniera CLAUDIA CONTRERAS, así como el representante legal de éste, son enfáticos en colegir la magnitud de los incumplimientos, las múltiples reuniones entre las partes y los representantes del IDU, quienes estaban debidamente enterados de tal

³⁸ Propositiones 286 aprobada el 29 de abril de 2008 sobre "Impacto Económico y Social de la troncal calle 26, Fase III Transmilenio", y las proposiciones acumuladas 184 del 18 de marzo de 2009, tema "Construcción de la Fase III de Transmilenio", tratadas en las sesiones del Concejo de Bogotá los días 19 de mayo, 20 y 21 de junio de 2009, con la citación hecha al Contralor de la ciudad. Anexo 1.



suerte de cosas, así como el burgomaestre distrital, como pasa a explicarse. Véase.

La prueba testimonial pone de presente que a la fecha de la decisión de priorización de obras³⁹ en el contrato 137 de 2007, existe un desmedro patrimonial en las arcas de la ciudad, en la medida en que las obras ejecutadas y que serán entregadas no van a corresponder con el objeto inicialmente contratado, al ser objeto de recortes y disminuciones en cantidad y especificaciones técnicas.

Así mismo, se tiene que después de la cesión del contrato 137 de 2007 hecha por parte de la U. T. TRANSVIAL al GRUPO EMPRESARIAL VIAS DE BOGOTÁ S. A. S., se han hecho tres contratos adicionales, los que sumados ascienden a \$ 109.090.330.400⁴⁰. Se colige, sin lugar a dudas, que se ha presentado un incremento en el valor del contrato inicialmente pactado.

4.1.4 Valoración probatoria respecto de la presunta omisión del señor alcalde mayor de Bogotá, SAMUEL MORENO ROJAS, frente a las irregularidades ocurridas en la ejecución de los contratos de la Fase III de Transmilenio.

El doctor SAMUEL MORENO ROJAS se posesionó como alcalde mayor de Bogotá el 1 de enero de 2008 y dentro de las líneas estratégicas de su programa de gobierno consideró el desarrollo de un Sistema Integrado de Transporte, en cuya articulación estipuló una mejora del Transmilenio. Los objetivos de lo anterior fueron, entre otros, los siguientes: una ciudad con una mejor movilidad y servicios de transporte; el diseño de un sistema de transporte masivo con visión de largo plazo y la

³⁹ Ver folios 920 y 921 del c. o. n.º 5. Listado de obras excluidas por priorización reportadas por la interventoría INTERCOL.

⁴⁰ Confróntese con el folio 922 del cuaderno n.º 5 de la actuación.



implementación de acciones para el mejoramiento del control del tráfico automotor.⁴¹

Aún, antes de posesionarse el doctor SAMUEL MORENO ROJAS como alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, asistió en su condición de alcalde electo a Consejos de Gobierno durante la administración del alcalde LUIS EDUARDO GARZÓN, en donde se trataron algunos temas de primer orden como la fase III de Transmilenio⁴²; inclusive, en sus intervenciones, el doctor SAMUEL MORENO se refirió a este tema en particular.⁴³

Así las cosas, las obras de la fase III de Transmilenio serían ejecutadas en virtud de la adjudicación de la licitación pública n.º IDU-LP-DG-022-2007, producto de la cual se celebraron, en la administración de LUIS EDUARDO GARZÓN, los contratos 134, 135, 136, 137 y 138 del 28 de diciembre de 2007.

Estos cinco contratos iniciaron su etapa preconstructiva el día 16 de junio de 2008, fecha desde la cual el señor alcalde mayor de la ciudad de Bogotá siempre estuvo al tanto de todas las situaciones que se presentaron en ellos.

En efecto, se tiene conocimiento que en el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, dentro del periodo comprendido entre el 2 de enero de 2007 hasta el 12 de abril de 2010, estuvo como directora general la doctora LILIANA PARDO GAONA. Es decir, durante los años de 2008 (segundo semestre)

⁴¹ Programa de gobierno del candidato Samuel Moreno Rojas para la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. 2008-2011, por el Partido Polo Democrático Alternativo «BOGOTÁ POSITIVA: POR EL DERECHO A LA CIUDAD Y A VIVIR MEJOR». Documento visible en el CD «...Programa de gobierno..», allegado en la visita a la Alcaldía Mayor de Bogotá, practicada el 9 de marzo de 2011, contenido en el cuaderno anexo n.º 3 «Visita Alcaldía Mayor».

⁴² Acta de Consejo de Gobierno n.º CG 23 del 30 de octubre de 2007, acta de Consejo de Gobierno n.º CG 24 del 7 de noviembre de 2007 y acta de Consejo de Gobierno n.º CG 25 del 3 de diciembre de 2007. Visibles en el cuaderno anexo n.º 1 «Visita Alcaldía Mayor», practicada el 9 de marzo de 2011.

⁴³ Ver numeral 2 de acta de Consejo de Gobierno n.º CG 25 del 3 de diciembre de 2007. Visibles en los folios 16, 17 y 18 del cuaderno anexo n.º 1 «Visita Alcaldía Mayor», practicada el 9 de marzo de 2011.



y 2009 —época en la cual se presentaron las irregularidades atrás señaladas y de las cuales se atribuye una presunta omisión a cargo del señor alcalde mayor de Bogotá—, entre la doctora LILIANA PARDO GAONA y el doctor SAMUEL MORENO ROJAS siempre existió una permanente comunicación y coordinación.

La anterior situación es corroborada ampliamente y de forma detallada por la doctora LILIANA PARDO GAONA, quien, en diligencia de declaración bajo la gravedad del juramento, manifestó:

El Alcalde SAMUEL MORENO instituyó desde su llegada una mesa de seguimiento de obras que se reunió en múltiples ocasiones donde el IDU le presentaba uno a uno los contratos que se estaban ejecutando, su estado, las dificultades, la propuestas de solución y en general todos los aspectos relacionados con el desarrollo de las obras. Esta mesa de revisión sesionó sin una periodicidad fija, generalmente cada quince días. En esa mesa, tenían asiento, además, el Secretario de Movilidad como cabeza del sector; asistía, dependiendo de los temas, el gerente de Transmilenio; y las personas que desde el despacho del Alcalde era citadas a cada una de las reuniones según el criterio del despacho. Por parte del IDU asistíamos el director general y los subdirectores y directores técnicos encargados de los temas. En cada reunión, se llevaba una presentación de los proyectos con todo el detalle técnico, financiero y jurídico del estado de las obras. Así mismo, se llevaron cesiones especiales para el debate de temas estratégicos como los distritos de conservación, el tema metro, la construcción de la séptima, entre otras. Por supuesto cuando el ritmo de la obra del grupo n.º 4 empieza a decaer y los medios de comunicación y la comunidad inician el registro de esta situación, este grupo es tratado de manera especial en estas mesas de seguimiento y todos y cada uno de los temas y situaciones que se iban presentando eran



comunicados al despacho del Alcalde. Este tema por su trascendencia demandó además el apoyo y el estudio de todos los funcionarios que no solamente en razón a sus funciones tenían que estar allí sino también de todo el equipo que podía entrar a apoyar el tema. **Por supuesto desde el despacho del Alcalde tuvimos una permanente comunicación y coordinación directamente con él,** con los asesores y con el equipo de medios de comunicación.

(...)⁴⁴

(Negrillas fuera de texto).

En concordancia con lo anterior y teniendo en cuenta que se ha determinado una presunta omisión del señor alcalde mayor de la ciudad de Bogotá respecto de las irregularidades ocurridas en la fase III de Transmilenio, obsérvese que las situaciones que les dieron origen eran informadas al señor alcalde mayor, según el dicho de la entonces directora del IDU. Veamos.

En primer orden y frente a la falta de estudios y diseños para poder ejecutar las obras de la fase III de Transmilenio, se tiene lo siguiente:

PREGUNTADO: En una de sus respuestas dadas al comienzo de la diligencia, **con relación al faltante de diseños y estudios previos que debían analizarse y quedar listos para la etapa de construcción,** usted afirmó que esas eran etapas mínimas para no detener el inicio de las obras, más aún, cuando la información no disponible era mínima y no afectaba la ejecución de las obras. (...)

PREGUNTADO: Este tipo de situaciones relacionadas en su respuesta anterior (*se refiere al faltante de diseños y estudios previos que debían analizarse y quedar listos para la etapa de construcción de las obras de la fase III de Transmilenio*) eran

⁴⁴ Primera parte de la declaración bajo la gravedad de juramento de LILIANA PARDO GAONA, efectuada el 22 de marzo de 2011, visible en los folios 995 a 1017 del cuaderno n.º de la actuación. Página 9 de la declaración.



informadas o consultadas con el señor Alcalde Mayor o funcionarios de su despacho. **CONTESTO:** En la mesa de seguimiento se explicaba en términos generales la situación del contrato y, por supuesto, con los funcionarios del IDU el tema se trabajó ampliamente ya que además son los técnicos los encargados de identificar estas situaciones y de proponer las soluciones que consideren necesarias. En este punto hay un área encargada de estudios y diseños. (...) ⁴⁵

(Negrillas fuera de texto).

En segundo orden, frente a los contratos por obras de valorización que se adicionaron a los contratos de la fase III de Transmilenio, la declarante contestó:

PREGUNTADO: En similar sentido, la decisión de adicionar contratos por obras por concepto de valorización a los contratos de la fase III de Transmilenio eran informadas o consultadas con el señor Alcalde Mayor o funcionarios de su despacho. **CONTESTO:** de la misma manera se expuso en el despacho del alcalde las razones por las cuales era necesario hacer esas adiciones, qué obras eran y a qué contratos se iban adicionar. **PREGUNTADO:** El despacho tiene conocimiento que al contrato 137 de 2007 se adicionó el contrato adicional n.º 1 del 18 de noviembre de 2009, por valor de tres mil millones de pesos (\$3.000'000.000), aproximadamente por concepto de obras de valorización. Teniendo en cuenta que conforme a lo que usted ha declarado en esta diligencia, para esa fecha el contratista presentaba serios y graves incumplimientos en la ejecución del contrato, **indíqueme al despacho cómo se trató este tema con el señor Alcalde Mayor o con sus funcionarios de su despacho, si**

⁴⁵ Primera parte de la declaración bajo la gravedad de juramento de LILIANA PARDO GAONA, efectuada el 22 de marzo de 2011, visible en los folios 995 a 1017 del cuaderno n.º de la actuación. Páginas 21 y 22 de la declaración.



se avaló esa decisión o qué instrucciones se dieron al respecto. **CONTESTÓ:** Al despacho del Alcalde se presentaron los criterios técnicos que sustentaron los contratos adicionales, tanto a fase III como a Malla Vial. Esos criterios obedecen a razones eminentemente técnicas. No se hicieron con ocasión de consideración distinta a dichas razones. **A pesar de encontrarse el contratista ya en esta situación compleja, creo que ni el IDU ni la Alcaldía considerábamos tener un desenlace, a esa fecha, como el que se dio posteriormente.** Como ejecutor lo único que uno espera es que los contratistas les vaya bien. **No hubo instrucción al respecto.**⁴⁶

(Negrillas fuera de texto).

Y en tercer orden, respecto del contrato 137 de 2007, la doctora LILIANA PARDO manifestó:

El secretario de Movilidad **al igual que el Alcalde tenían un gran preocupación frente a la situación y su único objetivo que fue expresado en múltiples ocasiones era buscar la forma de salvar la obra y superar la crisis. En las mesas de seguimiento y en la junta Directiva del IDU, además de las presentaciones en detalle que se realizaron, se discutían los distintos escenarios,** repito buscando siempre la solución que en el marco de la ley lograra garantizar que la obra pudiera seguir adelante. No recuerdo ninguna posición especial que haya tenido el secretario de movilidad en el tema. **Una vez inició la crisis hacia julio del año 2009 y de manera permanente hasta el reinicio de actividades de la obra, mantuve comunicación directa, fluida y total con el alcalde. Cada situación que se iba presentando le era informada. Todo este tema se manejó de manera pública, desde lo interno y hacia el exterior no solamente en la Alcaldía sino también en las**

⁴⁶ Primera parte de la declaración bajo la gravedad de juramento de LILIANA PARDO GAONA, efectuada el 22 de marzo de 2011, visible en los folios 995 a 1017 del cuaderno n.º de la actuación. Página 22 de la declaración.



instancias del gobierno nacional, responsables del seguimiento, inclusive, con el mismo presidente de la República. En las mesas de seguimiento, el IDU presentaba los temas así como las soluciones posibles a las dificultades. La mesa evaluaba y valoraba la información que presentaba el IDU solicitándole al equipo técnico del IDU revisar e implementar la mejor estrategia con el único objetivo de agilizar la ejecución de las obras. **Existió una reunión específica, esto fue como el 28 de enero de 2010,** donde el equipo del IDU se reunió con el secretario general de la Alcaldía, la directora jurídica distrital y los asesores externos de la Alcaldía donde se evaluó y se valoró la posición del IDU de iniciar el procedimiento de caducidad como efectivamente se hizo al final de ese mismo día.⁴⁷

(Negrillas fuera de texto).

De esta manera y del mismo dicho de la doctora LILIANA PARDO, entonces directora del IDU, se tiene que todas las situaciones relacionadas con la ejecución de los contratos de la fase III de Transmilenio, entre ellas, las que se consideran irregulares y sobre las cuales se atribuye una presunta omisión, eran informadas al señor alcalde mayor de Bogotá.

Ahora bien, sobre el mismo testimonio de la doctora LILIANA PARDO, prueba que fue solicitada por la defensa, debe hacerse una especial consideración: la mayoría de sus respuestas que se obtuvieron durante el transcurso de la diligencia⁴⁸ están orientadas a justificar las situaciones que se presentaron dentro de la ejecución de los contratos de la fase III de Transmilenio, bien porque, según la declarante, la falta de estudios y

⁴⁷ Primera parte de la declaración bajo la gravedad de juramento de LILIANA PARDO GAONA, efectuada el 22 de marzo de 2011, visible en los folios 995 a 1017 del cuaderno n.º de la actuación. Página 10 de la declaración.

⁴⁸ Tanto en la primera parte de la declaración, efectuada el 22 de marzo de 2011, visible en los folios 995 a 1017 del cuaderno n.º 5 de la actuación, como en la segunda parte, llevada a cabo el 12 de abril de 2011, que obra en DVD adjunto al acta de la fecha, contenida en los folios 1157 y 1158 del cuaderno n.º 5 del expediente.



diseños no eran una situación crítica que impidieran el adelantamiento de las obras, bien porque las razones que posibilitaron la celebración de los contratos por concepto de obras de valorización que se adicionaron a las obras de la fase III de Transmilenio consistieron en razones eminentemente técnicas, o bien porque los significativos retrasos del contrato 137 de 2007 fueron atribuibles exclusivamente al contratista.

Sin embargo, estas afirmaciones no pueden ser de recibo para el despacho. En efecto, por un lado, existen otras pruebas que demuestran que la falta de estudios y diseños sí incidieron en el adelantamiento de las obras de los contratos de la fase III de Transmilenio, al punto que teniendo que ser culminadas para los meses junio, julio y agosto de 2010, a la fecha de la presente decisión no han sido terminadas. Igualmente, no había razones ni fácticas ni jurídicas que posibilitaran adicionar las obras por concepto de valorización a los contratos de la fase III de Transmilenio, principalmente porque se trataban de obras con un objeto distinto, las cuales, además, debieron hacerse por medio de licitación pública. Y en el mismo sentido, los retrasos significativos del contrato 137 de 2007 eran ostensiblemente notorios desde mediados del año 2009, razón por la cual era imperioso tomar medidas oportunas por parte de la administración distrital, representada por el señor alcalde mayor de la ciudad quien debe ejercer el control de tutela sobre una entidad descentralizada como el IDU.

Por el otro, debe tenerse en cuenta que este tipo de irregularidades atribuibles de manera directa a los funcionarios del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) están siendo investigadas en otro proceso disciplinario⁴⁹, dentro del cual, la doctora LILIANA PARDO tiene condición de disciplinada. Es por ello comprensible que en su calidad de testigo en el presente proceso disciplinario quiera explicar y fundamentar que las

⁴⁹ Proceso disciplinario D 2010 – 878 222148, a cargo del grupo de asesores anticorrupción del despacho del Procurador General de la Nación.



situaciones que se presentaron durante la ejecución de los contratos de la fase III de Transmilenio no fueron irregulares.

Igualmente, la ingeniera CARMEN ELENA LOPERA, persona que desde el 15 de enero de 2007 hasta la fecha se desempeña como directora técnica del área de Construcciones del IDU, da cuenta de las reuniones que en forma periódica se hacían en el despacho del señor alcalde mayor de Bogotá, reuniones que tenían como propósito informar el avance de cada uno de los contratos a cargo del IDU.⁵⁰ Afirmó que el mismo señor alcalde mayor de Bogotá solicitó que se le informara periódicamente sobre el estado de las obras.⁵¹

A manera de ejemplo y en lo que concierne a las obras por concepto de valorización que fueron adicionados a los contratos de la fase III de Transmilenio, señaló que desde los meses de julio o agosto de 2009 se le había informado al señor alcalde mayor sobre los conceptos jurídicos que avalaban la adición de dichas obras.⁵² También que desde esos meses hasta noviembre de 2009 (fecha esta última en la que se celebró los contratos adicionales de los contratos 136 y 137 de 2007) dichos temas fueron tratados en las reuniones que se hacían en la alcaldía mayor.⁵³

Del mismo modo y en cuanto a la ejecución del contrato 137 de 2007, refirió que para los meses de mayo, junio, julio, agosto y septiembre de 2009 se seguía poniendo en conocimiento del alcalde mayor el estado de las obras de este contrato. Aunque precisa que en cuanto a la ejecución de todos los contratos no se informaba al alcalde el nivel de detalle de incumplimiento de los contratistas, ni temas relacionados con los procedimientos de multas o inicio de procesos de caducidades o cambios de contratistas, sí se informaba el avance del contrato, en aspectos como

⁵⁰ Declaración de CARMEN ELENA LOPERA contenida en CD (minuto 11.56).

⁵¹ *Ibíd.* (minuto 18.43)

⁵² *Ibíd.* (minuto 1.09.14)

⁵³ *Ibíd.* (minuto 1.11.26)

el avance de porcentaje físico y financiero, cumplimiento de unos frentes de obra e incumplimientos en otros; es decir, el esquema general del estado del contrato.⁵⁴

De la misma manera, debe decirse que esta prueba testimonial, solicitada por la defensa, tiene la misma condición a la de la doctora LILIANA PARDO GAONA⁵⁵; es decir, la mayoría de las respuestas dadas durante su declaración están encaminadas a justificar las situaciones que se presentaron dentro de la ejecución de los contratos de la fase III de Transmilenio. Sin embargo, no debe olvidarse que esta persona tiene la condición de directora técnica del Área de Construcciones del IDU, dependencia que tiene toda la responsabilidad en cuanto a la ejecución de las obras nuevas, como las que se están ejecutando del proyecto de la fase III de Transmilenio. Así mismo, esta persona tiene la condición de disciplinada dentro del mismo proceso que se sigue contra la doctora LILIANA PARDO GAONA.⁵⁶

Igualmente, existen pruebas documentales que también demuestran que el señor alcalde SAMUEL MORENO ROJAS siempre estuvo informado de todas las actividades que se desarrollaron dentro de los contratos de la fase III de Transmilenio, así como las decisiones adoptadas en el IDU y en las cuales se presentaron las irregularidades anotadas precedentemente.

En efecto, existe registro documental de las reuniones que datan, por este medio, desde el 19 de noviembre de 2008, en las cuales el IDU le

⁵⁴ *Ibidem.* (minuto 57.21 y minuto 1.47.12)

⁵⁵ La ingeniera CARMEN ELENA LOPERA tiene igualmente la condición de disciplinada dentro del proceso D 2010 – 878 222148, a cargo del grupo de asesores anticorrupción del despacho del Procurador General de la Nación.

⁵⁶ Proceso disciplinario D 2010 – 878 222148, a cargo del grupo de asesores anticorrupción del despacho del Procurador General de la Nación.



presentaba a la administración central distrital el estado de cada uno de los contratos que se estaba ejecutando.

Así lo demuestra la relación de los archivos digitales presentados en las reuniones de seguimiento de proyectos en la alcaldía mayor, documento que fue obtenido a través de la visita especial practicada el 9 de febrero de 2011⁵⁷, y, por supuesto, el contenido digital de cada una de esas reuniones que obran en los CD que fueron allegados en esa misma diligencia.⁵⁸

También, en la aludida visita especial, NESTOR EUGENIO RAMÍREZ, actual director del IDU; la ingeniera CARMEN ELENA LOPERA, directora del Área Técnica de Construcciones; y HERNÁN ALONSO ROSERO, director estratégico, informaron sobre las presentaciones de las reuniones de seguimiento de las obras del IDU que se hacían en el despacho del señor alcalde mayor, que las citaciones a esas reuniones se hacían a través de la oficina de Protocolo de la Alcaldía y que en ellas participaban varios funcionarios de la Alcaldía Mayor, entre ellos el señor secretario de movilidad y, liderando la mesa, el doctor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor.

Adicionalmente, en virtud de la visita especial practicada el 9 de marzo de 2011, en las instalaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se obtuvo copia en medio magnético de esas reuniones de seguimiento a las obras del IDU, certificadas por la Oficina de Protocolo de la Alcaldía Mayor, a través del memorando de 23 de febrero de 2011, suscrito por NADIA

⁵⁷ Obrante en los folios 457 a 463 del cuaderno n.º 2 de la actuación; y la relación de las presentaciones en el folio 492 del mismo cuaderno.

⁵⁸ Corresponden a los tres cd's rotulados de la siguiente manera: 1) «CD 1/3 Presentaciones año 2008 y presentación año 2009 parte 1»; 2) «CD 2/3 Presentaciones año 2009 parte 2»; y 3) «Presentaciones año 2010 Relación reuniones alcalde 2008 – 2010». Allegados en la visita especial de 9 de febrero de 2011, visible en los folios 457 a 463 del cuaderno n.º 2 de la actuación.



MAYORGA TOVAR y dirigido al doctor CAMILO JOSÉ ORREGO MORALES, director jurídico distrital.⁵⁹

Sin embargo y a pesar del constante y permanente conocimiento que tuvo el alcalde mayor de Bogotá en cuanto a las obras correspondientes de la fase III de Transmilenio, se tiene que durante los años 2008 (segundo semestre) y 2009, el mandatario distrital presuntamente no emprendió acciones tendientes a evitar las irregularidades que se presentaron durante la ejecución de los referidos contratos o, cuando menos, minimizar las graves y nocivas consecuencias que se derivaron de ellos.

Al respecto, no hubo un control adecuado frente a los estudios y diseños para poder ejecutar las obras de la fase III de Transmilenio, se incumplieron deliberadamente los plazos inicialmente previstos para terminar las obras, se celebraron irregularmente contratos por obras de valorización por vía de los contratos adicionales a los contratos de la Fase III de Transmilenio, y en el contrato IDU 137 de 2007 se presentaron significativos retrasos que impiden que la obra culmine en las condiciones inicialmente previstas, ocasionándose adicionalmente un detrimento patrimonial.

Así las cosas, una de las pruebas más contundentes es que dentro de los consejos de gobierno celebrados durante los años 2008 y 2009, los temas relacionados con la fase III de Transmilenio no fueron abordados; por lo menos, en lo que se refiere a las situaciones relacionadas con la ejecución de dichos contratos.

⁵⁹ Visible en el cuaderno n.º 3 del «ANEXO VISITA ALCALDÍA MAYOR», allegado en virtud de la visita especial del 9 de marzo de 2011, en las instalaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá, visible en los folios 844 a 860 del cuaderno n.º 4 de la actuación.



Frente a lo anterior y teniendo en cuenta la visita especial del 9 de marzo de 2011 en las instalaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se obtuvo la relación de las actas de consejo de gobierno de los años 2008, 2009 y 2010, que están contenidas en el memorando de 23 de febrero de 2011, suscrito por CAROLINA VALENCIA MARQUEZ, secretaria privada de la alcaldía mayor, y dirigido al doctor CAMILO JOSÉ ORREGO MORALES, director jurídico distrital.⁶⁰

Sin embargo y pese de la información suministrada por la doctora MARTHA LILIANA SOTO IGUARÁN, persona encargada de elaborar las actas de consejo de gobierno y quien proyectó dicho memorando, debe decirse que durante los años 2008, 2009 y 2010, en los consejos de gobierno de la alcaldía mayor, los temas relacionados con la Fase III de Transmilenio no fueron tratados. Sobre el particular, durante la visita especial del 9 de marzo de 2011, se consignó lo siguiente:

PREGUNTADO: conforme a su respuesta anterior **sírvase manifestar cuál es la razón por la cual en la columna denominada como “temas tratados” en el documento que se adjunta, correspondientes a todas las actas de consejo de gobierno no aparece ningún tema relacionado con FASE III de Transmilenio,** rehabilitación de malla vial, y construcción de obras con cargo a los recursos de valorización, cuando la solicitud de la Dirección Jurídica Distrital era concreta en cuanto a estos temas.

CONTESTÓ: La columna de los temas tratados incluida en el memorando en cuestión recoge cada uno de los puntos contenidos en el orden del día de las sesiones del consejo de gobierno llevadas a cabo en los años 2008, 2009 y 2010 y los temas tratados en asuntos varios de cada sesión. En las actas cuya copia se anexa relacionada con el tema de movilidad hacen referencia a temas tales

⁶⁰ Conforme al CD rotulado «Certificación Oficina de Protocolo a la Fiscalía General de la Nación», allegado en virtud de la visita especial del 9 de marzo de 2011, en las instalaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá, visible en los folios 844 a 860 del cuaderno n.º 4 de la actuación.



como valoración de la contribución de valorización, Instituto de Desarrollo Urbano, como aparece en el acta 22, Plan de Trafico para mitigación de las obras, Proyectos estratégicos para ser financiados con vigencias futuras de la Secretaría de Movilidad, como aparece en el acta 31 de 20 de octubre de 2008. en el acta 34 de 10 de noviembre de 2008 es un acta en la cual se cita a un comité ampliado del consejo de gobierno y se hace referencia a la situación coyuntural de la actual administración municipal, en la cual entre otros temas, se abordan los temas de las obras de infraestructura en ejecución. Acta 3 de 2009 se presenta un informe de obra física y un informe sobre el cumplimiento de las medidas de choque en movilidad. Acta 18 de 2009 tengo que revisar el contenido del acta. Acta 21 sistema integrado de transporte público y el acta 22 igualmente hace referencia al sistema integrado de transporte público. Acta 31 de 2009 se presenta el tema del régimen jurídico para la valorización de Bogotá. Acta 1 de 2010 vigencias futuras para el proyecto Gestión de Infraestructura del Transporte Público. Acta 7 de 2010 en el punto relacionado con revisión de metas del plan de desarrollo y priorización de las mismas para la vigencia 2010 se hace una presentación del sector movilidad. Acta número 11 de 2010 se presenta el tema del régimen jurídico de la contribución de valorización. Acta 22 Sistema integrado de transporte público. Acta 30 hace referencia a la movilidad en las calle 81, 82 y 83. En el acta 32 se hace nuevamente referencia al sistema integrado del transporte público. Adicionalmente en las actas de revisión de las metas y planeación estratégica en las actas de las sesiones del consejo de gobierno para la revisión de las metas se hace una presentación por parte del Secretario Distrital de Movilidad del avance de cada uno de los proyectos del sector movilidad las cuales incluyen los temas solicitados por la Fiscalía General de la Nación.

(Negrilla fuera de texto).



No obstante, debe decirse que la respuesta de la doctora MARTHA LILIANA SOTO IGUARÁN se refiere a aspectos generales del IDU y a temas de movilidad que fueron abordados de manera excepcional, más no los temas relacionados con la fase III de Transmilenio. En efecto, una vez revisada la relación de los temas consignados en el aludido memorando y el contenido de las actas que físicamente se obtuvieron en dicha diligencia⁶¹, los temas de la fase III de Transmilenio, concretamente en lo que corresponde a las obras, durante los años 2008 (segundo semestre) y 2009 no fueron tratados.

Obsérvese que lo anterior tiene coherencia con la información que fue suministrada por el doctor CAMILO JOSÉ ORREGO MORALES en la visita especial del 9 de marzo de 2011. En esta diligencia se consignó lo siguiente:

PREGUNTADO: Conforme a lo que usted expuso en su respuesta anterior, **especifique en su condición de Director Jurídico Distrital cuáles acciones y actividades en concreto hizo el señor Alcalde Mayor de Bogotá en relación con los contratos de Fase III de Transmilenio y los contratos de Malla vial, durante los años 2008, 2009 y 2010.** **CONTESTÓ:** Lo primero, yo llegué a la Alcaldía en el año 2003; ingresé a la Secretaría General el 2 de mayo de 2003, tras haber ganado un concurso organizado por el Alcalde MOCKUS. Ingresé como Profesional Universitario; luego fui promovido a profesional especializado y después a Asesor, cargo que desempeñé hasta el 18 de abril del año 2010 y desde el 19 de abril de 2010 hasta la fecha ejerzo la función de Director Jurídico del Distrito Capital. **Además de las directrices generales que me consta fueron adoptadas por el señor Alcalde y el Secretario General, doctor YURI CHILLAN, recuerdo que en enero de 2010 la entonces Directora Jurídica, la doctora MARTA VELEÑO, se reunió en enero de 2010,**

⁶¹ Visibles en los cuadernos n.º 1 y 2 del «ANEXO VISITA ALCALDÍA MAYOR», allegado en virtud de la visita especial del 9 de marzo de 2011, en las instalaciones de la Alcaldía Mayor de Bogotá, visible en los folios 844 a 860 del cuaderno n.º 4 de la actuación.



por solicitud de la Directora del IDU con ella y su equipo técnico y asesores jurídicos y la doctora GLORIA MARTINEZ, el doctor RICARDO HOYOS DUQUE, la doctora MARTA CEDIEL DE PEÑA y RICARDO VANEGAS BELTRÁN, para revisar la estrategia institucional más adecuada y que sería presentada por el IDU ante los graves incumplimientos que habían sido documentados por el interventor de la Unión Temporal TRANSVIAL. Al término de esa reunión, entiendo se le informó al señor Alcalde y al Secretario General la recomendación de informar al Contratista y a su aseguradora del inicio del trámite de la caducidad del contrato y recuerdo también el acompañamiento preventivo que en relación con la propuesta que de la cesión del contrato presentó la aseguradora SEGUREXPO y la Unión Temporal Transvial que realizaron la Procuraduría General de la Nación y todos los órganos de control. **De los años 2008 y 2009 y con relación a Fase III no recuerdo.** De Malla Vial, salvo lo que dije anteriormente, no recuerdo. Cuando aparecen las denuncias de la denominada Comisión de Seguimiento de la Contratación de Distrito, integrada por GUSTAVO PETRO, LUIS CARLOS AVELLANEDA TARAZONA y CARLOS VICENTE DE ROUX RENGIFO, que el señor Alcalde analizó dichas denuncias, le solicitó a los órganos de control que investigaran lo allí denunciado y requirió a las entidades del Distrito para que suministráramos toda la información a los órganos de control y se le diera una respuesta a las observaciones formuladas por dicha Comisión. Cuando yo tuve oportunidad de conocer las respuestas de las entidades, el IDU en su momento, último trimestre del 2010, nos informó que los contratos relacionados con los Distritos de Conservación de la Malla Vial los había adjudicado el IDU a través de licitación pública y con total apego a la legalidad y transparencia. La comisión también cuestionó que la cesión del contrato de la Fase III de Transmilenio por parte de la Unión Temporal TRANSVIAL se había realizado para favorecer a la firma CONALVÍAS y que la misma no cumplió los requisitos exigidos en los términos de referencia. El IDU certificó que la firma CONALVÍAS cumplía holgadamente con los requisitos del contrato y que la cesión



había sido acompañada por órganos de control y funcionarios de primer nivel de los mismos que garantizaron la transparencia de dicho proceso.

(Negrilla fuera de texto):

En ese orden de ideas y conforme al material probatorio obrante en la actuación, se tiene que la primera intervención del señor alcalde mayor de Bogotá en cuanto a las irregularidades que se presentaron en los contratos de la fase III de Transmilenio se presentó solo hasta el mes de enero de 2010, época en la cual se inició el trámite de caducidad del contrato 137 de 2007, que corresponde al grupo 4 de la fase III de Transmilenio.

En consecuencia y en virtud de las pruebas documentales —como son las actas de consejo de gobierno—, de la información obtenida en las visitas especiales y de las pruebas testimoniales practicadas en esta actuación, no se evidencia que el señor alcalde mayor de Bogotá, durante los años 2008 (segundo semestre) y 2009, hubiese emprendido acciones tendientes a evitar las irregularidades que se presentaron durante la ejecución de los contratos de la fase III de Transmilenio.

A manera de ejemplo, obsérvese cómo para el año 2010, además de la intervención que se llevó a cabo relacionada con la cesión del contrato 137 de 2007, el señor alcalde mayor de Bogotá, frente a un contrato de valorización que estaba en la fase de su ejecución, sí daba algunas instrucciones respecto a la conveniencia o no de excluir la intervención de unas redes de servicios públicos a fin de evitar un reclamación por cuenta del contratista.⁶²

⁶² Conforme a las consideraciones plasmadas en el memorando STESV-336-13735 del 21 de mayo de 2010, suscrito por CARMEN ELENA LOPERA FIESCO, junto con su anexo de fecha 25 de marzo de 2010, visibles en folios 53 a 59 del cuaderno anexo n.º 2 denominado «Documentos remitidos por el IDU IV-15-11, respuesta oficio PROC. IV-5-11».



Esta comparación que se hace entre los años 2008 (segundo semestre) y 2009 con las acciones que respecto a la ejecución de las obras a cargo del IDU sí se tomaron durante el año 2010 permite concluir una presunta omisión del señor alcalde mayor de Bogotá frente las irregularidades que se presentaron dentro de la ejecución de los contratos de la fase III de Transmilenio, éste último considerado como una de los proyectos más importantes dentro del plan de gobierno del mandatario distrital.

Precisamente, sobre la relevancia de las obras a cargo del Distrito de Bogotá, es oportuno traer a colación lo afirmado por el señor INOCENCIO MELÉNDEZ en diligencia de declaración juramentada, persona que durante la ejecución de los contratos de la fase III Transmilenio se desempeñó como subdirector técnico legal del IDU:

PREGUNTADO: Con qué periodicidad le consta a usted, dada su condición de Directivo del IDU de la época, se reenvían los informes por parte de la Dirección General del IDU al Alcalde Mayor de la ciudad. **CONTESTO:** No le puedo hablar de periodicidad, **pero dado que lo asuntos de movilidad era prioritarios para la ciudad, el señor Alcalde estaba atento a los proyectos que se ejecutaban de manera permanente con la directora del IDU, porque ellos asistían de manera conjunta a la inauguración de las obras en toda la ciudad. El interés prioritario del Alcalde era que se entregaran obras a la ciudad, porque la ciudadanía reclamaba obras, y sobre todos los comerciantes. (...)**

PREGUNTADO: En su condición de Directivo del IDU de la época, sírvase indicar **qué importancia o peso relativo tenían las obras de adecuación de la carrera 10 y la calle 26, correspondientes a la Fase III de Transmilenio,** así como las de Distritos de Conservación Malla Vial, para un cabal desarrollo de la política de movilidad en la ciudad. **CONTESTO:** **Eran obras de la mayor importancia, a tal punto que no hacen parte de los planes de**



obra de cada año sino proyectos macros de movilidad que superan los periodos de cada gobierno distrital y en la que se comprometen recursos tanto del distrito como de la Nación y que busca solucionar con un criterio de sostenibilidad necesidades de transporte masivo teniendo un carácter progresivo, a tal punto que la carrera 10 y calle 26 se hizo debido a que de acuerdo a la demanda de transporte proyectada ya no era suficiente la Fase I y Fase II. Es más, la carrera 7 que hace parte de la fase III no se contrató en el 2007 sino en el 2010, debido a que la séptima significaba una medida que asumía la demanda del sector debido a que la Avenida Caracas en estos momentos está que colapsa.

(Negrilla fuera de texto)

En consecuencia y pese a la importancia que revestía el proyecto de la fase III de Transmilenio, durante los años 2008 (segundo semestre) y 2009, no existe el registro de ninguna acción del señor alcalde mayor de Bogotá tendiente a evitar las irregularidades que se presentaron durante la ejecución de dichos contratos, o cuando menos a minimizar las graves consecuencias que se derivaron de aquellas, acciones a las que, en todo caso, estaba obligado el señor mandatario distrital, en virtud de sus deberes de vigilancia y control como a continuación pasa a exponerse en el cargo formulado.

Debe decirse que el recaudo probatorio ha sido prolífico en la presente actuación disciplinaria y que se han allegado elementos de convicción de índole documental como testimonial así como dictamen técnico pericial, con el fin de colegir en forma precisa, objetiva e íntegra el cabal decurso de los acontecimientos analizados en esta decisión.

Sin embargo, la mayoría de las pruebas han sido practicadas por solicitud de la defensa, con su intervención y conocimiento previo. De manera



especial, debe resaltarse que las piezas testimoniales corresponden a funcionarios de nivel ejecutivo y directivo de la Administración Distrital, en particular, que prestan sus servicios al Instituto de Desarrollo Urbano que, precisamente por su participación directa e indirecta en la gestión contractual de la entidad, hoy se encuentran también vinculados a otras actuaciones de índole disciplinario en calidad de investigados.

Por razón de esas especiales circunstancias es pertinente resaltar por el despacho el respeto irrestricto y absoluto a sus garantías constitucionales y legales, amén de que por su comparecencia en esta actuación en calidad de testigos –citados por la defensa-, el interrogatorio hecho ha mantenido incólume tales prerrogativas y, en forma especial, la reserva a la que hace alusión el artículo 33 superior. Con las anteriores garantías, sus dichos han sido debidamente analizados por el despacho y se considera que a la fecha no aportan elementos de juicio relevantes a fin de contrarrestar el juicio de exigibilidad que se hace al aquí investigado, sin perjuicio de que en la subsiguiente etapa probatoria se puedan hacer otras consideraciones adicionales al respecto.

4.2 CARGO A FORMULAR

El cargo a formular al señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, es el siguiente:

Presuntamente haber omitido el deber de asegurar, en debida forma, la construcción de las obras a cargo del Distrito de Bogotá en lo que tiene que ver con la ejecución de los contratos de la Fase III de Transmilenio a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), por cuanto, durante los años 2008 (segundo semestre) y 2009, se presentaron irregularidades por falta de estudios y diseños para iniciar las obras incumpléndose los plazos inicialmente previstos para culminarlas, se celebraron



irregularmente contratos por obras de valorización por vía de los contratos adicionales a los contratos de la Fase III de Transmilenio y porque en el contrato IDU 137 de 2007 se presentaron significativos retrasos y se ocasionó un detrimento patrimonial, sin que el señor alcalde mayor de Bogotá, en el ejercicio de su deber de control de tutela, hubiese emprendido acciones tendientes a evitar o, cuando menos, minimizar las consecuencias de esa serie de irregularidades.

Con el anterior comportamiento, el señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, estaría presuntamente incurso en la falta grave, contenida en el numeral 1 del artículo 34 del Código Disciplinario Único, en virtud de lo establecido en el artículo 23 del mismo estatuto, en concordancia con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital.

**5. CARGO RELACIONADO CON LAS PRESUNTAS
IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN LOS CONTRATOS 071 Y 072
DE 2008 DE LOS DISTRITOS DE CONSERVACIÓN DE LA MALLA
VIAL.**

5.1 ASPECTOS RELACIONADOS CON ESTA CONTRATACIÓN

El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) realizó la licitación pública n.º IDU-LP-DG-006-2008 con el objeto de adjudicar los contratos de obra y actividades para la malla vial arterial intermedia y local, dividida en seis distritos de conservación, a saber: Norte, Centro, Suroriente, Sur, Suroccidente y Occidente. El referido proceso contractual se adjudicó igualmente por distritos el 26 de diciembre de 2008 y como resultado de ello se suscribieron los respectivos contratos, entre los que cabe destacar los distinguidos con los números 071 y 072 de 2008 correspondientes a



los distritos de conservación sur oriente (Grupo III) y sur (Grupo IV), materia de esta investigación.⁶³

El objeto de la licitación en comento fue consecuencia de las metas trazadas en el programa de gobierno del señor alcalde mayor de Bogotá, SAMUEL MORENO ROJAS, para el periodo constitucional 2008-2011. Ello se concluye del documento que contiene el mencionado programa, en el que se dijo sobre el particular lo siguiente:

El atraso en la expansión, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial de Bogotá es alarmante y los recursos necesarios para su recuperación son elevados; no obstante, la búsqueda de una solución financiera sostenible es inaplazable para lograr una movilidad fluida y eficiente que impacte positivamente en el bienestar y en la competitividad de la ciudad. Buscaremos soluciones potenciando los recursos propios y gestionando ante diversos organismos los recursos que se requieren para acometer esta tarea, la cual consideramos prioritaria.⁶⁴

En efecto, dicho propósito además quedó plasmado en el artículo 33 «Metas de proyectos» –Derecho a la ciudad– del acuerdo 308 del 9 de junio de 2008, por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 «BOGOTÁ POSITIVA: PARA VIVIR MEJOR».⁶⁵

Igualmente, el sustento de los estudios previos de la licitación pública número IDU-LP-DG-006-2008 fue precisamente la meta propuesta en el referido Plan de Desarrollo. En este orden, las consideraciones allí expuestas fueron:

El estado actual de la malla vial de la ciudad y la necesidad de elevar la eficiencia en la aplicación de los recursos limitados con los que

⁶³ Folios 113 a 142 y 160 a 190 del anexo 2 visita Contraloría de Bogotá del 23-II-2011

⁶⁴ CD. Allegado en la visita a la Alcaldía Mayor de Bogotá, Cuaderno 3 anexo Visita Alcaldía Mayor

⁶⁵ CD. Allegado en la visita a la Alcaldía Mayor de Bogotá, Cuaderno 3 anexo Visita Alcaldía Mayor



cuenta el Distrito para su atención, hacen necesario replantear la estructura del modelo de gestión vial que venía adelantar el IDU.

Para cumplir con las metas del Plan de Desarrollo, BOGOTÁ POSITIVA, se requiere disponer de una estrategia sustentada en la ejecución de vigencias futuras aprobadas por el Concejo de Bogotá, mediante Acuerdo No. 318 del 20 de agosto de 2008, que propenda por el desarrollo de las acciones de intervención en la malla vial arterial, intermedia y local durante el periodo de gobierno de la actual administración y un año más, optimizando la aplicación de los recursos disponibles para elevar el nivel de servicio de las vías, evitando el deterioro progresivo, aumentando la vida útil y mejorando las condiciones de movilidad de la ciudad, agrupando o subdividiendo la ciudad en las siguientes seis zonas:...⁶⁶

Es preciso resaltar que en los estudios previos igualmente se contempló que el objeto de las obras y actividades para la malla vial arterial, intermedia y local de los seis (6) distritos de conservación incluía actividades de diagnósticos, estudios y diseños, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, rehabilitación, reconstrucción y construcción, así como la atención de emergencias y obras menores de mejoramiento de conformidad con el anexo técnico del pliego de condiciones, labores que se cumplirían en una etapa previa con una duración de dos meses y una etapa de obra que debía iniciarse al día siguiente de terminada la etapa previa.⁶⁷

También es importante destacar el hecho que al sector «movilidad» se le asignó el mayor presupuesto de inversión para la vigencia del año 2008 con un 38.93%, lo que es indicativo para este despacho de la importancia que reviste el tema de movilidad para la administración del doctor SAMUEL MORENO ROJAS.

Así mismo, hay que tener en cuenta que el objetivo de priorizar la meta propuesta de la malla vial fue mitigar las falencias que en este aspecto se

⁶⁶ Folio 190 del cuaderno anexo 1, Documentos visita Contraloría 23 de febrero de 2011

⁶⁷ Pág. 8 estudios previos obrante en el folio 197 inf. Anexo 1 documentos visita Contraloría 23 de febrero de 2011.



venían presentando, tal como se observa en las contrataciones efectuadas por el distrito⁶⁸.

De igual modo, vale la pena señalar que en la reunión de miembros del Consejo de Gobierno del 22 y 23 de enero de 2009⁶⁹, denominada «cumplimiento de metas 2008 y planeación estratégica 2009», uno de los puntos abordados por el secretario de Movilidad fue la necesidad de articular el tema de movilidad con el de seguridad de espacio público, según consta en el numeral 2.5.5 del Acta n.º 1⁷⁰.

5.2. CONTRATO 071 DE 2008.

Este contrato corresponde al grupo número III de la licitación pública número IDU-LP-DG-006-2008⁷¹; comprende las obras y actividades para la malla vial arterial, intermedia y local de los distritos de conservación suroriente (Santa Fe- Candelaria – San Cristóbal – Rafael Uribe); fue adjudicado a la Unión Temporal GTM mediante Resolución número 5665 del 26 de diciembre de 2008⁷², para lo cual la directora general del IDU y el representante legal de la Unión Temporal GTM firmaron el contrato 071 de 2008 el día 30 de diciembre de 2008, por valor de \$87.398.750.260.⁷³

El término de ejecución del contrato 071 de 2008 fue pactado en 42 meses con fecha de iniciación 18 de febrero de 2009 y terminación 17 de agosto de 2012⁷⁴. Sin embargo, **se produjeron adiciones**, una por valor de \$5.049.996.209 el 11 de noviembre de 2009⁷⁵ para obras y actividades de la avenida Santa Lucía desde la avenida General Santander hasta la

⁶⁸ Ver folios 35 y ss. correspondiente al “anexo 1 Acta No. CG 22 – 2008” del Consejo de Gobierno del 7 de julio de 2008, incorporado en el anexo 1 visita Alcaldía Mayor.

⁶⁹ Folios 57 a 90 anexo 1 Visita Alcaldía Mayor.

⁷⁰ Folios 57 a 90 anexo 1 Visita Alcaldía Mayor.

⁷¹ Distrito de conservación

⁷² Folios 80 a 87 anexo 2 Contraloría Bogotá, Visita 23 de febrero de 2011.

⁷³ Folios 113 a 142 anexo 2 Contraloría Bogotá, Visita 23 de febrero de 2011.

⁷⁴ Folio 1109 del cuaderno original Nro.5, Informe de la D.N.I.E.

⁷⁵ Folios 143 a 147 anexo 2 Contraloría Bogotá, Visita 23 de febrero de 2011.



Avenida Jorge Gaitán Cortés, y otra, por valor de \$938.000.000 el 28 de diciembre de 2009⁷⁶ para obras en la localidad de Santa Fe en las vías correspondientes a la calle 1 Bis A, desde la transversal 1 E hasta la carrera 2 Bis; diagonal 3, desde carrera 7E hasta carrera 7E; diagonal 3ª, desde carrera 7ª E hasta calle 14; y carrera 5ª, desde AC 1 hasta calle 1 B.

Mediante el otrosí número 1 de fecha 21 de mayo de 2010 al contrato de obra 071 de 2008, se autorizó por parte del IDU la cesión parcial del contrato, en el porcentaje que tenía la firma TRANSLOGISTIC S. A. (40%), quien actuó en calidad de cedente a las sociedades H&H ARQUITECTURA S. A. (35%), y GRUPO FRANCO OBRAS Y PROYECTOS (5%), quienes obran en calidad de cesionario.⁷⁷

5.3 CONTRATO 072 DE 2008.

Este contrato fue adjudicado mediante Resolución 5664 del 26 de diciembre de 2008⁷⁸ al contratista UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE BOGOTÁ 2009⁷⁹, con el fin de realizar las obras y actividades para la malla vial arterial, intermedia y local del Distrito de conservación del Grupo 4 (sur) (localidades de Ciudad Bolívar, Tunjuelito y Usme), por un valor inicial de \$100.487.124.278, con un plazo de ejecución de 42 meses, de los cuales dos (2) meses fueron para la etapa previa y 40 meses para la etapa de obra que debía iniciar al día siguiente de terminar la etapa previa, garantizando que durante el desarrollo de aquella todas las clases de malla vial tuvieran intervención, incluyendo la atención de huecos, hasta la finalización del plazo. El monto del contrato se discriminó así: Estudios y diseños: \$1.367'043.003,00; Diagnósticos: \$

⁷⁶ Folios 148 a 155 anexo 2 Contraloría Bogotá, Visita 23 de febrero de 2011.

⁷⁷ Folios 245 a 248 inf anexo 1, documentos solicitados y aportados por el apoderado visita al IDU del 1 de marzo de 2011.

⁷⁸ Folio 80 del anexo 1, documentos de la visita a la Contraloría del 23 de febrero de 2011.

⁷⁹ Conformada por las empresas COSTCO INGENIERIA LTDA (45%), BITÁCORA CÍA LTDA (50%) y CARENA SPA IMPRESA DI CONTRUZIONI (5%).



859'791.072.00; Obras civiles: **\$96.786'385.850,00**; Plan Manejo Tráfico y señales: \$1.473'904.353.00⁸⁰

El Instituto de Desarrollo Urbano IDU definió que los segmentos de vías que denominó como Prioridad 1, debían ejecutarse «durante el primer año del contrato, es decir, con las disponibilidades de las vigencias 2008 y 2009», y que los segmentos denominados como Prioridad 2 debían ejecutarse de acuerdo a la disponibilidad de recursos de los años 2010, 2011 y 2012, y a la programación que realice el contratista aprobadas por la interventoría.

El contrato de obra 072 de 2008 fue cedido en su totalidad el 19 de abril de 2010 por parte de la Unión Temporal Vías de Bogotá 2009 en calidad de cedente al consorcio CONSTRUCTORA INCA LIMITADA Y ORTÍZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS S.A., integrado por las empresas del mismo nombre, denominado abreviadamente **Consortio Vías del Distrito**, en calidad de cesionario, cesión que se autorizó por parte del IDU plasmada a través del otrosí número 1 del 26 de abril de 2010⁸¹

5.4 PRESUNTAS IRREGULARIDADES RELACIONADAS CON LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS 071 Y 072 DE 2008.

Este despacho ha podido verificar el significativo incumplimiento en la ejecución del objeto de los contratos 071 y 072 del 2008, que se traduce en un bajo porcentaje de avance de las obras y de amortización del anticipo en cada uno, como se entra a analizar de acuerdo con el informe técnico rendido por parte de funcionarios comisionados de la Dirección Nacional de Investigación Especiales, el día 7 de abril de 2011⁸² y la correspondiente aclaración de fecha 26 de abril del año en curso, de

⁸⁰ Folios 130 a 160 inf anexo 2, documentos solicitados y aportados por el apoderado visita al IDU del 1 de marzo de 2011.

⁸¹ Folios 80 a 84 anexo 1 visita Contraloría 23 de febrero de 2011.

⁸² Folios 1106 al 1145 del cuaderno original N.º5

acuerdo con la prueba decretada por este despacho con auto de 17 de febrero de 2011.

5.4.1 Resultado y análisis del informe técnico.

El informe técnico que se encuentra soportado con los registros fotográficos, cuadros estadísticos del caso y resultado de labores de campo a varios frentes de obra de las localidades que comprenden los distritos III (sur oriente) y IV (sur) de la malla vial, sustentado en videos y fotografías de las obras visitadas, quejas y acta de vecindad, establece, en relación con la ejecución de los contratos 071 y 072 de 2008, lo siguiente:

Respecto al **contrato de obra 071 de 2008**, en el numeral 5.1 bajo el título «Aspectos Técnicos Relevantes», se destaca:

En cuanto al cumplimiento del contrato en relación con su valor:

*“De conformidad con lo expuesto a lo largo del presente acápite, se colige que veinticinco y medio (25,5) meses después del inicio de las obras, el avance físico del contrato no corresponde a lo que se esperaría, ya que según el corte a 31 de marzo de 2011 se presenta atraso del **36.70%** respecto al valor acumulado programado a esa fecha, generando incertidumbre frente a su terminación dentro del plazo señalado (42 meses).*

*De lo descrito en el cuadro de “avance de obra”, se tiene que a marzo de 2011, el contratista ha ejecutado el **29,91%**, del valor total del contrato, en un lapso equivalente al **60,71%** del total del plazo estipulado (42 meses). Así las cosas, en el tiempo remanente que equivale al **39,29%**, deberán ejecutar el **70,09%** de los recursos. Para cumplir con este cometido es menester intensificar la actividad en **3,62** veces la ejecución histórica, en otras palabras, aumentar la ejecución de recursos en un **362%**. Solo así podrán cumplir la meta fijada.”⁸³*

⁸³ Folio 1121 del cuaderno original Nro. 5



En el documento de fecha abril 26 del año en curso, los funcionarios de la DNIE aclaran, en relación con la información suministrada en el informe técnico del 7 de abril de 2011, que para poder cumplir con la meta fijada en el caso del contrato 071 de 2008 se debe intensificar la actividad en 2,62 veces la ejecución histórica (262%) y no en 3.62 (362%) como lo habían indicado.

En relación al cumplimiento o no del cronograma de actividades y de metas fijadas para la ejecución del **contrato 071**, se indica en el informe técnico de abril 7 de 2011 que:

*“Según lo reportado en el cuadro allegado por el IDU denominado **“8 Cuadro solicitado Procuraduría 31-03-11 SPC”** y comparado con las programaciones de obra también allegadas por el IDU se advierte lo siguiente:*

- *De los cincuenta y ocho (58) frentes de obra con prioridad uno (1), doce (12) presentan atrasos significativos de ejecución, cuando deberían haber finalizado entre los años 2009 y 2010 como la siguiente tabla señala: ...”⁸⁴*

También se determinó que del valor de anticipo entregado al contratista no se cumplió con la amortización de los porcentajes pactados para la ejecución de esas sumas de dinero; en este sentido, el informe de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales precisó lo siguiente:

“ANTICIPO ENTREGADO \$10.905.094.003

El 26 de febrero de 2009, se entregó al contratista la suma de \$7.801.336.481, mediante comprobante de pago No. 552 del IDU. El 27 de julio de 2009, se entregó la suma de \$2.340.400.943, mediante comprobante de pago No. 2725 del IDU.

Nº DE ACTAS	MESES	AMORTIZACIÓN ANTICIPO	SALDO ANTICIP O
			\$10.905.0

⁸⁴ Folio 1116 del cuaderno original litro. 5



			94.003
3-A al 101	Abril 2009 a diciembre 2010	\$4.633.826.285	
	SALDO POR AMORTIZAR		\$6.271.267.718

(Ver folio 15 C. Anexo 2)

De acuerdo a las actas de recibo parcial de obra enunciadas en el cuadro anterior se determinó que a 31 de diciembre de 2010 el saldo de anticipo por amortizar es la suma de **SEIS MIL DOSCIENTOS SETENTA Y UN MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS DIECIOCHO PESOS (\$ 6.271.267.718)**, equivalente al **57.51%** del valor inicial entregado, cuantía que no había sido legalizada a 31 de diciembre de 2010 y la parte del anticipo esta legalizado con las actas parciales de obra de acuerdo a lo estipulado en el contrato.

Así mismo, se determinó que todos los pagos que se han efectuado con cargo a este contrato están legalizados con las actas de recibo parcial de obra.⁸⁵

Ahora bien, respecto al **contrato de obra 072 de 2008** el mencionado informe técnico precisa lo siguiente⁸⁶:

Con relación al estado actual de ejecución:

“El estado de ejecución del contrato al cinco (5) de abril de 2011, de acuerdo con el cuadro “ESTADO FRENTES DE OBRA”, suministrado por la interventoría CONSORCIO CCU, a través del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, es el siguiente:

Los frentes a intervenir son 230, de estos, el 34.35% está ejecutado⁸⁷, el 7.82% está en ejecución y el 57.83% por iniciar su ejecución de la siguiente manera:

Número de frentes	Numero de frentes terminados	Número de Frentes en ejecución		Numero de frentes por iniciar su ejecución	
		Sin atraso respecto de la fecha de entrega programada	Con atraso respecto de la fecha de entrega programada	Reprogramados	Programados
230	79	15	3 ⁸⁸	11 ⁸⁹	122

⁸⁵ Folio 1136 del cuaderno original Nro. 5

⁸⁶ Folios 1122 a 1134, 1136 a 1138 del cuaderno original Nro. 5

⁸⁷ Los frentes terminados no los ha recibido la interventoría, porque falta ultimar detalles constructivos.

Del cuadro, se observa, que hay un significativo atraso en el inicio en la ejecución de los frentes si se tiene en cuenta que faltan 16 meses para la terminación del contrato y que con corte al 5 de abril de 2011, el 57.83% los frentes no había iniciado la ejecución. (Se anexa cuadro impreso en medio magnético)."

En cuanto al nivel de actividad se indica lo siguiente:

"En cuanto al nivel de actividad, las tablas 5.3 hasta la 5.18, contenidas en el informe (se anexa CD), presentan las actividades que se desarrollaron en los frentes intervenidos por el contratista, para las localidades de CIUDAD BOLÍVAR, USME Y TUNJUELITO, que comprenden el alcance del contrato No. 072-2008.

Igualmente, se destaca que de acuerdo a las condiciones pactadas en el contrato, el contratista UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE BOGOTÁ 2009 (primer contratista), debería haber ejecutado todos los frentes de obra de la prioridad 1 (108 frentes), dentro del primer año (es decir durante el año 2009), lo cual no cumplió con 47 frentes como se observa en los folios 293 al 296 del anexo 5 informe general, situación que generó las sanciones con multas aplicadas por el IDU y su posterior cesión del contrato al CONSORCIO VÍAS DEL DISTRITO; que igual no ha terminado de ejecutar frentes de la Prioridad 1 y presenta atrasos de la Prioridad 2, como lo registra el cuadro de frentes verificados sobre el terreno y los cuadros de no conformidades que obra en el anexo 2 folios 6 al 13."

Con relación al cumplimiento o no del cronograma de actividades y de metas fijadas para la ejecución del **contrato 072 de 2008**, tenemos:

"Teniendo en cuenta el último cronograma presentado por el contratista UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE BOGOTÁ, el estado actual de las obras es el siguiente:

CRONOGRAMA - AÑO 2011				
TIPO DE PRIORIDAD	FRENTES TERMINADOS	FRENTES EN EJECUCIÓN	FRENTES PROGRAMADOS	
PRIORIDAD 1	77 con atraso	4 con atraso	27	

⁸⁸ Los frentes que se señalan como atraso respecto a la fecha de entrega programada que se distinguen con los números 3A, 26 y 315, corresponde a la denominada prioridad 1 que debió ejecutarse en la vigencia del primer año de ejecución.

⁸⁹ Los frentes reprogramados que se distinguen con los números 92, 102, 32, 320B, 33A, y los que se distinguen con los 129A, 329, 337B, 338B y 404A, corresponden a la prioridad II.



PRIORIDAD 2	21	11	92
-------------	----	----	----

Se aclara que hay una variación (Inicialmente se tenían 230 frentes y luego pasó a ser 232), en la información del número total de frentes del cronograma del 2011, con relación al cuadro "ESTADO FRENTES DE OBRA", suministrado por la interventoría CONSORCIO CCU, a través del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU el 5 de abril de 2011."

En cuanto al cumplimiento de las metas fijadas el informe técnico estableció lo siguiente:

"B1. DE ACUERDO A LAS VIGENCIAS ESTABLECIDAS, INVERSIONES PROGRAMADAS E INVERSIONES EJECUTADAS

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DISPONIBLES DURANTE EL PLAZO DEL CONTRATO (Extractado del componente técnico de los pliegos de condiciones).

DISTRITO	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
SUR	23.804.567.680	13.744.306.624	23.776.857.320	19.753.169.051	19.408.223.605	100.487.124.279

Teniendo en cuenta el valor programado y ejecutado por semana, que está registrado en los informes semanales⁹⁰ presentados por la interventoría, y que para efectos de los cálculos, el mes comprende cuatro (4) semanas, los datos de las columnas "PROGRAMADAS" y "EJECUTADAS", registran los correspondientes valores mensuales y en la última columna, el porcentaje de atraso respecto al valor programado.

CUADRO A: VALOR DE OBRA PROGRAMADA ACUMULADA VS EJECUTADA ACUMULADA - AÑOS 2009 - 2010

FECHA	VALOR OBRA		
	PROGRAMADO ACUMULADO	EJECUTADO ACUMULADO	% DE ATRASO
Mar-09 (Inf. No. 5 y 6)	56.314.733	36.642.854	34,93
Abr-09 (Inf. 7, 8, 9 y 10)	140.786.833	86.295.247	38,71
May-09 (Inf. 15)	284.196.720	322.877.680	-13,61
Jun-09 (Inf. 19)	3.020.580.253	694.895.119	76,99

⁹⁰ Los informes semanales, reposan en los archivos del IDU y en medio magnético fue entregado a la Procuraduría General de la Nación.



Jul-09 (Inf. 24)	3.322.916.229	2.586.218.852	22,17
Ago-09 (Inf. 28)	9.150.903.947	3.779.113.148	58,70
Sep-09 (Inf. 33)	16.538.890.105	5.634.434.573	65,93
Oct-09 (Inf. 37)	19.546.698.872	7.235.535.716	62,98
Nov-09 (Inf. 42)	24.970.630.000	8.807.963.550	64,73
Dic-09 (Inf. 46)	26.455.811.542	9.129.066.205	65,49
Ene-10 (Inf. 50)	27.193.626.098	9.334.401.625	65,67

El cuadro registra claramente, que el contratista inicial empezó con atraso desde el mes de marzo de 2009 (34,93% del valor programado acumulado mes) y terminó el año 2009, con atraso del 65,49%, respecto a lo programado acumulado.

De otro lado, pese a la reprogramación realizada el 13 de julio de 2009, el contratista continuó con el atraso a enero de 2010 en un **65.67%**, de la inversión programada respecto a la ejecutada

Con el fin de revelar el atraso, el cuadro A, nos muestra, por ejemplo, que en el periodo marzo a septiembre de 2009, el contratista programó ejecutar obra hasta el 30 de septiembre por la suma de **\$16.538.890.105** y solo ejecutó la suma de **\$5.634.434.573**, presentando un atraso del **65,93%**; el cual se hace más notorio y preocupante toda vez que de octubre a diciembre de 2009, para corregir el atraso, debió (actividad que no realizó), ejecutar obra programada de los recursos disponibles, por la suma de **\$20.821.376.969**.

De la información anterior, se advierte que en el desarrollo del contrato, se han generado importantes atrasos en la ejecución del proyecto por motivos tales como la falta de recursos del contratista, falta de suministro de materiales, personal, equipos, etc. (ver informe General, Anexo 5); hasta en un **65,93% (septiembre 30 de 2009 - ver cuadro A)**, con relación a las obras programadas acumuladas; lo que evidenció el incumplimiento de las metas físicas propuestas, generando inconformidad por parte de la comunidad⁹¹, afectando el normal desarrollo de la movilidad, actividades comerciales y en general la calidad de vida de las personas.

Del cuadro de RECURSOS DISPONIBLES DURANTE EL PLAZO DEL CONTRATO, se halla que para las vigencias de los años 2008 y 2009, el contratista debió ejecutar la suma de **\$37.548.874.304**; lo que evidencia que no ha habido cumplimiento; toda vez que la inversión programada acumulada a diciembre de 2009, es de **\$26.455.811.542**; dejando de programar la suma de **\$11.093.062.762**, que equivale al **29,54%**, respecto a los RECURSOS DISPONIBLES, y lo que es más grave dejando de ejecutar la suma de **\$28.419.808.099**, que equivale al **75,69%**, respecto a los RECURSOS DISPONIBLES.

CUADRO B1: VALOR DE OBRA PROGRAMADA ACUMULADA VS

⁹¹ Ver numeral 4 informe de labores de policía judicial

EJECUTADA ACUMULADA - ANOS 2010 - 2011				
FECHA	VALOR OBRA			Informe Semanal No.
	PROGAMADA ACUMULADA	EJECUTADA ACUMULADA	% DE ATRASO	
Ene-10	27.193.626.098	9.334.401.625	65,67	50
Feb-10	27.193.626.098	9.793.953.859	63,98	54
Mar-10	35.016.677.202	9.793.953.859	72,03	59
Abr-10	37.423.769.850	9.798.010.994	73,82	63 Cesión contrato
May-10	39.830.862.497	9.861.080.445	75,24	67
Jun-10	12.368.944.000	10.088.694.156	18,44	72 (Viene de reprogramación desde la semana No. 68)
Jul-10	15.734.821.935	10.411.202.806	33,83	76
Ago-10	21.136.134.732	12.628.215.224	40,25	81
Sep-10	13.968.486.654	15.411.658.973	-10,33	85 (Viene de reprogramación desde la semana No. 83)
Oct-10	17.102.998.287	18.152.176.638	-6,13	89
Nov-10	21.117.831.518	21.172.909.078	-0,26	93
Dic-10	25.608.614.148	25.486.589.559	0,48	98
Ene-11	28.801.515.360	28.105.530.506	2,42	103
Feb-11	30.913.560.386	30.516.190.340	1,29	107

Respecto a la ejecución del contrato por parte del contratista cesionario, señala el informe:

*“Teniendo en cuenta el otrosí No. 1, mediante el cual se legalizó la cesión del contrato, el 26 de abril de 2010; a esta fecha el contratista cedente, presentaba un atraso del **73,82%** con relación al valor contractual y también venía incumpliendo la ejecución de la vigencia proporcional hasta el mes de abril de 2010.*

(...)

*“Así mismo, el cuadro B1, nos permite ver que el contratista cesionario **CONSORCIO VÍAS DEL DISTRITO** continuó con el incumplimiento y atraso; con un acumulado del **75,24%** hasta el mes de mayo de 2010 (informe 67).”*

Resalta el Informe de la Dirección de Investigaciones Especiales que, a partir de la semana n.º 68, el valor programado acumulado descendió considerablemente de **\$39.830.862.497** (informe semana No. 67), a



\$10.104´423.214 (informe semana 68); de ahí siguió aumentando de acuerdo a lo programado acumulado hasta la semana 82 (**\$22.312.702.432**); e inexplicablemente baja nuevamente en la semana n.º 83, a un valor programado acumulado de **\$12.892´063.874**.

“La extraña situación presentada en las semanas No. 68 y No. 83 (según informes semanales de la interventoría), que reporta valores programados acumulados bajos con relación a lo que traía acumulado de la semanas anteriores (No. 67 y 82), se debe a que la interventoría los presenta teniendo en cuenta las reprogramaciones generadas, cuando el deber ser era incluir el programa acumulado que traía el anterior contratista (cedente UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE BOGOTÁ 2009); situación esta que no permite ver el valor real programado acumulado.”

Pese a lo anterior, del cuadro B1, se resalta que a diciembre de 2010, el contratista llevaba obra ejecutada acumulada por valor de **\$25.486.589.559** (de acuerdo al informe de interventoría de la semana No. 98); lo que no corresponde con lo establecido en los **RECURSOS DISPONIBLES**, para los años 2008, 2009 y 2010, cuyo acumulado, asciende a la suma de **\$61.325.731.624**; arrojando un atraso aproximado del **58,44%** con relación al **acumulado de Recursos Disponibles**.

Así mismo, a febrero del año 2011 (informe de interventoría semana No. 107), llevaba obra ejecutada acumulada por valor de **\$30.516.190.340**; valor que también estaría por debajo de lo que debería haber ejecutado según los recursos disponibles (vigencias 2008, 2009, 2010 más el valor proporcional de la vigencia 2011 hasta el mes de febrero).”

De acuerdo con el informe técnico, los saldos acumulados sin tener en cuenta las dos reprogramaciones es el siguiente:

CUADRO B2: VALOR DE OBRA PROGRAMADA ACUMULADA VS EJECUTADA ACUMULADA - AÑOS 2010 - 2011				Informe Semanal No.
FECHA	VALOR OBRA			
	PROGAMADO ACUMULADO	EJECUTADO ACUMULADO	% DE ATRASO	
Ene-10	27.193.626.098	9.334.401.625	65,67	50
Feb-10	27.193.626.098	9.793.953.859	63,98	54
Mar-10	35.016.677.202	9.793.953.859	72,03	59
Abr-10	37.423.769.850	9.798.010.994	73,82	63



May-10	39.830.862.497	9.861.080.445	75,24	67
Jun-10	42.922.086.854	10.088.694.156	76,50	68, 69, 70, 71 y 72
Jul-10	46.287.964.790	10.411.202.806	77,51	73, 74, 75 y 76
Ago-10	50.655.479.199	12.628.215.224	75,07	77, 78, 79, 80 y 81
Sep-10	53.446.681.069	15.411.658.973	71,16	82, 83, 84 y 85
Oct-10	56.581.192.701	18.152.176.638	67,92	86, 87, 88 y 89
Nov-10	61.582.156.745	21.172.909.078	65,62	90, 91, 92, 93 y 94
Dic-10	65.086.808.561	25.486.589.559	60,84	95, 96, 97 y 98
Ene-11	68.050.549.888	28.105.530.506	58,70	99, 100, 101, 102 y 103
Feb-11	70.162.594.913	30.516.190.340	56,51	104, 105, 106 y 107

Según el informe técnico todas las actividades del cronograma están reprogramadas.

En cuanto a lo ejecutado a febrero de 2011, de acuerdo al valor total del contrato, el informe destaca lo siguiente:

*“Con relación al valor del contrato, se encuentra que a febrero de 2011 (ver cuadro B), el contratista programó inversión acumulada⁹² por la suma de **\$70.162.594.913** y llevaba obra ejecutada acumulada por valor de **\$30.516.190.340**; presentando un atraso acumulado del **56,51%**, respecto a la programa acumulado, se reitera hasta febrero de 2011.*

*El valor del contrato es por la suma de **\$100.487.124.280,00**, y hasta febrero de 2011, solo lleva ejecutada la suma de **\$30.516.190.340 (ejecutado en 24,5 meses)**, quedándole por ejecutar la suma de **\$69.970.933.940**; valor que deberá ejecutar en diecisiete (15,5) meses que le quedan del plazo del contrato. Lo anterior indica que el contratista, al ritmo de trabajo que viene ejecutando, no podrá cumplir la realización del objeto contractual en el término pactado.*

*De lo descrito en el párrafo anterior se tiene que a febrero de 2011, el contratista ha ejecutado el **30,37%** del valor total de contrato, en un lapso equivalente al **58,33%** del total del plazo estipulado (42 meses). Así las cosas, en el tiempo remanente que equivale al **41,67%**, deberán ejecutar el **69,63%** de los recursos.”*

En el informe de aclaración de fecha 26 de abril de 2011, los funcionarios comisionados precisan, en relación con lo que habían señalado en el página 28 del informe técnico inicial respecto al cumplimiento de metas

⁹² Se extracto de la sumatoria de los informes semanales de interventoría, entregados en medio magnético, desde el No. 5 hasta la 98.



de este contrato, que para ello se hace necesario aumentar la ejecución histórica en valor estimado de 2.21 (221%) veces y no en 3.21 (321%) como lo habían indicado.

Los funcionarios comisionados de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales señalan como aspectos técnicos relevantes en relación con la ejecución del contrato 072 de 2008:

“-El contratista UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE BOGOTÁ 2009, durante el año 2009, empezó con atraso desde el mes de marzo de 2009 (34,93% del valor programado acumulado mes) y terminó el año 2009, con un atraso del 65,49%, respecto a lo programado acumulado (Ver CUADRO A, en el numeral 2. 5.2. B.1.).

*-Se observa que del periodo febrero a octubre 1 de 2009, el contratista programó ejecutar obra (hasta el 1 de octubre) por la suma de **\$16.538.890.015**, y solo ejecutó la suma de **\$5.634.434.573**, presentando un atraso del 65,93%; el cual se hace más notorio y preocupante toda vez que de octubre a diciembre debe ejecutar obra programada de los recursos disponibles, por la suma de **\$21.009.984.289** (Ver cuadro A en el numeral 2. 5.2. B.1.), para poder cumplir con la meta de los **\$37.548.874.304**.*

*-Así mismo, del cuadro de “RECURSOS DISPONIBLES DURANTE EL PLAZO DEL CONTRATO”, se advierte que para las vigencias de los años 2008 y 2009, el contratista debió ejecutar la suma de **\$37.548.874.304**; lo que evidencia que no hubo cumplimiento; toda vez que la inversión programada acumulada a diciembre de 2009, es de **\$26.455.811.542** (ver cuadro A numeral 2.5.2.B.1); dejando de programar y ejecutar la suma de **\$11.093.062.762**, que corresponde al **29,54%***

*-Igualmente, teniendo en cuenta el otrosí No. 1, mediante el cual se legalizó la cesión del contrato el 26 de abril de 2010; a esta fecha el contratista cedente, presentaba un atraso del **73,82%** con relación al valor contractual y también venía incumpliendo la ejecución de la vigencia proporcional hasta el mes de abril de 2010 (Ver cuadro B en el numeral 2. 5.2. B.1.).*

*-Con relación al valor del contrato, se encuentra que a febrero de 2011 (ver cuadro B), el contratista programó inversión acumulada⁹³ por la suma de **\$70.162.594.913** y llevaba obra ejecutada acumulada por valor de **\$30.516.190.340**; presentando un atraso acumulado del **56,51%**, respecto a la programado acumulado*

⁹³ Se extracto de la sumatoria de los informes semanales de interventoría, entregados en medio magnético, desde el No. 5 hasta el 107.



-De otro lado, se resalta que a diciembre de 2010, el contratista cesionario **CONSORCIO VÍAS DEL DISTRITO**, llevaba obra ejecutada acumulada por valor de **\$25.486.589.559** (de acuerdo al informe de interventoría de la semana No. 103); lo que no corresponde con lo establecido en los **RECURSOS DISPONIBLES**, para los años 2008, 2009 y 2010, cuyo acumulado, asciende a la suma de **\$61.325.731.624**; arrojando un atraso del **58,44%**.

-Se advierte que, hay un significativo atraso en nueve (9) frentes de la PRIORIDAD 1, que deberían haber sido ejecutados en el año 1 (año 2009), por el contratista cedente, **UNIÓN TEMPORAL VÍAS DE BOGOTÁ 2009**; y que a la fecha tampoco los ha ejecutado el contratista cesionario, **CONSORCIO VÍAS DEL DISTRITO**, así como los atrasos en cinco (5) frentes de la PRIORIDAD 2. (Fuente último reporte de la Interventoría del 05/04/2011, ver numeral 2.5.1.A).

-De la verificación y estado de las obras sobre una pequeña muestra, se halló que el actual contratista **CONSORCIO VÍAS DEL DISTRITO**, aún no ha terminado de ejecutar frentes de obra correspondientes a la **PRIORIDAD 1** (total 6) y está atrasado en la ejecución de frentes de obra para la **PRIORIDAD 2** (total 5).

Así pues teniendo en cuenta que faltan 16 meses para la terminación del contrato y que con corte al 5 de abril de 2011, el 57.83% de los frentes no habían iniciado su ejecución (ver cuadro en el numeral 5.2.A); por lo anterior, para el cumplimiento en las metas físicas el contratista requiere de implementar un plan estratégico que incluya más recursos económicos, en tiempo, en mano de obra y en equipos."

En cuanto al anticipo entregado:

También se determinó que del valor de anticipo entregado al contratista no se cumplió con la amortización de los porcentajes pactados para la ejecución de esas sumas de dinero; en este sentido, el informe de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales precisó:

“ANTICIPO ENTREGADO \$12.582.230.160

Nº DE ACTAS	MESES	AMORTIZACIÓN ANTICIPO	SALDO ANTICIPO
	ANTICIPO ENTREGADO		\$12.582.230.160
2 al 87	Feb de 2009 a Feb de 2011		
	SALDO POR AMORTIZAR	\$5.193.638.129	\$7.388.592.031

(Ver folio 88 C. Anexo 2)



*De acuerdo a las actas de recibo parcial de obra enunciadas en el cuadro anterior se determinó que al 8 de febrero de 2011, el saldo de anticipo por amortizar es la suma de **SIETE MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y DOS MIL TREINTA Y UN PESOS (\$ 7.388.592.031)**, equivalente al **58.72%**.*

El 25 de febrero de 2009 el IDU entregó al contratista la suma de \$9.678.638.585 y el 26 de mayo de 2009 le entregó la cuantía de \$2.903.591.575, los cuales fueron legalizados con las actas de recibo parcial de obra.

Así mismo, se determinó que todos los pagos que se han efectuado con cargo a este contrato están legalizados con las actas de recibo parcial de obra.”

5.4.2 Conclusiones en relación con la prueba técnica.

De acuerdo con el informe técnico referido, se aprecia un notorio incumplimiento en la ejecución de los contratos 071 y 072 de 2008 en relación con su valor, el cronograma de actividades y de metas fijadas para su ejecución, así como una baja amortización de los dineros entregados en calidad de anticipo, irregularidades que en ambos casos se aprecian desde el inicio de la ejecución de los acuerdos de voluntades, en febrero de 2009 hasta la fecha.

Es así que en el contrato de obra 071 de 2008, el avance físico no corresponde a lo programado, toda vez que, a 31 de marzo de 2011, presenta un atraso del 36.70% respecto al valor acumulado programado y que, a la misma fecha, el contratista ha ejecutado **el 29.91% del valor total del contrato** en un lapso equivalente al **60.71% del total del plazo estipulado**, como también se aprecia que el valor del anticipo entregado al contratista por la suma de **\$10.905.094.003** tan sólo se ha amortizado **\$4.633.826.285**, quedando un saldo por amortizar de **\$6.271.267.718**, equivalente al **57.51%** del valor inicial entregado, cuantía que, a 31 de diciembre de 2010, no había sido legalizado.



En relación con el contrato de obra 072 de 2008, se observa que, con corte al 5 de abril de 2011, el **57.83%** de los frentes de obra **no habían iniciado su ejecución**, presentándose atrasos significativos desde el inicio de las obras en febrero de 2009 por parte del contratista Vías de Bogotá 2009 (34.93% del valor programado), y terminó el año 2009 con un atraso del **65,49%** y en el momento de la cesión del contrato en abril de 2010 presentaba un atraso del **73,82%**. Después de la cesión del contrato, el consorcio Vías del Distrito también ha presentado significativos incumplimientos con relación al valor del contrato. Se debe resaltar que a febrero de 2011, el contratista ha ejecutado el **30.37%** del valor total del contrato, en un lapso equivalente al **58.33%** del total del plazo estipulado (42 meses), lo que significa que en el tiempo faltante, que equivale al **41.67%**, deberán ejecutar el **69.63%**. De igual modo, se aprecia que del valor del anticipo entregado por la suma de **\$12.582.230.160** de febrero de 2009 a febrero de 2011, se ha amortizado la suma de **\$5.193.638.129** quedando un saldo por amortizar de **\$7.388.592.031**.

También se observa en lo consignado por los comisionados en el informe, el incumplimiento del cronograma de actividades, a pesar de las reprogramaciones, según el resultado de la verificación de la ejecución de algunos frentes de obra de los contratos 071 y 072 de 2008 de acuerdo con las visitas al terreno los días 30 y 31 de marzo y 1º y 4 de abril de 2011, así como las entrevistas realizadas dentro de las actividades complementarias en campo.

En relación con la ejecución de las obras objeto del contrato 071 de 2008, llama la atención lo expuesto por los señores JAIRO GIL y WILSON JOSÉ FAJARDO, sobre el atraso de las obras de la Transversal 3 C, entre la calle 41 A hasta la calle 43 A, objeto del mencionado contrato, pues, según se indica, esta obra inició hace más de dos años y aún no la



terminan porque tuvieron que volver a romper para meter un tubo del acueducto, situación que ha generado quejas por parte de la comunidad (algunas de ellas se anexaron al informe en DVD).

De igual manera, se advierte que en algunos sectores ni siquiera han iniciado los trabajos, a pesar de estar programados como ocurre, entre otros, en la carrera 2 Este con calle 43B sur.

En cuanto a la ejecución del contrato 072 de 2008, es relevante lo manifestado por las personas entrevistadas, como algunas de las obras de ciertos sectores de la localidad de Tunjuelito que han quedado inconclusas, lo que genera que a los pocos días de haberlas realizado éstas presentan hundimiento y desniveles, lo que ocasiona charcos frente a las viviendas; también se encontró que otras avanzan en forma muy lenta en relación con la programación de actividades, porque en ocasiones ven trabajadores y a veces no. Estas anomalías son objeto de queja por parte de la comunidad, además de generar problemas de inseguridad como se han venido quejando los habitantes de la zona, como lo señaló la señora LUZ DARY MONTENEGRO PINZON, presidenta de la Junta Acción Comunal del Barrio Fátima.

En otros sectores, el atraso de las obras ha afectado los propietarios de los negocios, como de las viviendas y parqueaderos, según lo indicó el señor ROSENDO ALMANZA (calle 50 B con carrera 34 esquina), ello debido a la falta de personal o ausencia a veces de este; también se han presentado inconvenientes por la mala ejecución de las obras como bloqueo de los parqueaderos de las viviendas de las personas como al parecer le ocurrió a la señora ARACELY MARTÍNEZ, residente en la calle 50B N.º 34-19, que debido a que el andén había quedado más alto esto dificultaba la entrada del vehículo; también se han evidenciado problemas de inseguridad que se han suscitado con la ejecución de las obras y el



poco avance en los trabajos, tal y como lo señaló el señor CONRADO CAICEDO.

Algunos frentes de obra que fueron reprogramados aún no están en ejecución como el n.º 151: Fátima 52 A (Calle 52 A sur, desde la carrera 36 hasta la TV 44; carrera 36, desde la calle 51 sur hasta la calle 52 A Sur. Similar situación se observa en la localidad de Ciudad Bolívar en el frente de obra número 104, ubicado en la U. Distrital, calle 68 F sur, desde la carrera 49 D hasta KR 49G; KR 49D, desde CL 68F S hasta CL 68G S, en donde se tenía que efectuar el mantenimiento de la vía local y, de acuerdo con la reprogramación, se debió haber entregado el 30 de marzo de 2011. Sin embargo, no se ha iniciado la obra según lo manifestado por los residentes de este sector y el video adjunto al informe técnico. Finalmente, en la localidad de Usme en el frente 313 ubicado en la Avenida Boyacá calzada única sentido sur – norte entre la calle 65 sur y puente Tunjuelito, en donde se debían ejecutar labores de Malla vial arterial con mantenimiento, a pesar de haberse reprogramado, los funcionarios comisionados dejaron consignado que realizado el recorrido por el sector no hay personal de ningún contratista ejecutando la obra, como tampoco se evidencia que se haya realizado obra en dicho tramo.

5.5 VALORACIÓN PROBATORIA RESPECTO DE LA PRESUNTA OMISIÓN DEL SEÑOR ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, SAMUEL MORENO ROJAS, FRENTE A LAS IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS 071 Y 072 DE 2008.

No obstante la importancia que se le dio al sector «movilidad» en el programa de Gobierno del señor Alcalde, específicamente lo relacionado con el tema de las obras de malla vial de la ciudad y que es una de las metas contempladas en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 «BOGOTÁ POSITIVA PARA VIVIR MEJOR» —al punto que para su



ejecución se comprometieron incluso recursos de vigencias futuras—, este despacho encuentra que a pesar de las serias irregularidades en la ejecución de las obras objeto de los contratos 071 y 072 de 2008, el señor alcalde mayor de Bogotá, al parecer, no ha desplegado actuación alguna tendiente a «asegurar» el cumplimiento de las obras, de acuerdo con las pruebas que se analizan a continuación:

Este despacho encuentra que para el señor alcalde mayor de Bogotá, SAMUEL MORENO ROJAS, no le era una situación desconocida la importancia que revestían las obras contratadas tendientes a conservar y mantener la malla vial de la Ciudad, porque se trataba de una de las metas trazadas en su Programa de Gobierno para el periodo constitucional 2008-2011, como quedó plasmado en el artículo 33 «Metas de proyectos» –Derecho a la ciudad- del acuerdo 308 del 9 de junio de 2008, por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá, D. C., 2008 – 2012 «BOGOTÁ POSITIVA PARA VIVIR MEJOR».⁹⁴

En este sentido tenemos el testimonio del doctor FRANCISCO FERNANDO ÁLVAREZ MORALES, secretario de Movilidad del Distrito desde noviembre de 2008⁹⁵, quien en su declaración rendida el 18 de marzo de 2011 manifestó a este despacho que el aspecto de movilidad ocupa un primer lugar en la agenda pública teniendo en cuenta que fue el eje de la propuesta de campaña y programa de gobierno del señor alcalde SAMUEL MORENO ROJAS, que se incorporó en el plan maestro de movilidad el proyecto S. I .T. P., e indicó que el burgomaestre hizo un especial énfasis en el fortalecimiento de los sistemas masivos de transporte como es el proyecto metro, estructurante para las soluciones de transporte público en la ciudad, así como el mejoramiento urgente de

⁹⁴ CD. Allegado en la visita a la Alcaldía Mayor de Bogotá, Cuaderno 3 anexo Visita Alcaldía Mayor

⁹⁵ Folios 978 a 988 del cuaderno original Nro.5

la estructura vial, especialmente de la malla vial principal para mejorar los niveles de movilidad.

Por otra parte, el estado de ejecución de las obras de los contratos 071 y 072 de 2008 no era una situación desconocida para el señor alcalde mayor, en primer orden porque es un hecho notorio de público conocimiento y en segundo lugar porque el IDU lo enteraba de todo lo relacionado con la contratación y la ejecución de las obras, como lo corrobora las siguientes declaraciones:

El doctor INOCENCIO MELENDEZ, quien fungió como director técnico legal del IDU, el 16 de marzo de 2011⁹⁶, al ser interrogado por el apoderado del investigado sobre la ingerencia directa o indirecta del señor alcalde mayor SAMUEL MORENO ROJAS, en especial en los contratos de malla vial, señaló que el IDU como establecimiento público está adscrito a la Secretaría de Movilidad y que sus políticas las fija una junta directiva en donde éste es el presidente quien responde ante el alcalde, sin perjuicio de los informes que le rindiera la directora del IDU al burgomaestre.

Agregó que el señor alcalde mayor le hace control de tutela a esas políticas y proyectos del IDU, a través de su junta directiva por medio de los informes y reuniones con la Dirección General del IDU y las áreas que involucran las decisiones del organismo. Dijo además, que la directora general mantenía informado al señor alcalde y a la junta directiva tanto de las decisiones, propuestas y soluciones, como de los proyectos a contratar y ejecutar en cada vigencia.

También manifestó que en razón a que los asuntos de movilidad eran prioritarios para la ciudad, el señor alcalde estaba en permanente contacto con la directora del IDU, quien le informaba sobre el avance de

⁹⁶ Folios 929 a 942 del cuaderno original Nro.5



los distintos proyectos, al punto que asistía a la inauguración de las obras en toda la ciudad. Igualmente señaló que al presentarse problemas en los avances de los proyectos estos repercutían en problemas de orden público como era el caso de los comerciantes quienes presentaban quejas ante las distintas entidades del distrito cuando se afectaban las ventas, sobre todo en época navideña.⁹⁷

El doctor CAMILO JOSÉ ORREGO MORALES, director jurídico distrital, en la visita realizada a la Alcaldía Mayor el día 9 de marzo de 2011⁹⁸, señaló, en relación con los mecanismos utilizados por parte de la Alcaldía Mayor para controlar la ejecución del Plan de Desarrollo, que existen diferentes instancias administrativas que permiten efectuar este seguimiento, una de ellas es a través del Consejo de Gobierno en donde el señor alcalde mayor, sus secretarios y asesores efectúan un análisis y dan lineamientos para la articulación de las acciones en el distrito respecto al referido Plan, Consejo que, según él, se reúne de manera semanal.

Igualmente explicó, en relación con las quejas que se presentan a la Alcaldía por las obras que adelanta el IDU, que éstas pueden tener múltiples trámites, uno de ellos es el traslado que generalmente se hace al director del Instituto para que adopte las medidas contractuales del caso, y se remite una copia a la Secretaria de Movilidad Distrital que es la dependencia a la que está adscrita; otra medida puede ser la expedición de una directriz por parte del secretario general del alcalde o el traslado a un organismo de control, con copia a la secretaria de movilidad —en el caso del IDU—, para su conocimiento y coordinación respectiva.⁹⁹

⁹⁷ Folios 931 a 942 del cuaderno original Nro.5

⁹⁸ Folios 849 a 860 cuaderno original Nro. 4

⁹⁹ Folios 849 a 860 cuaderno original Nro.4

Agregó que otro mecanismo para controlar la ejecución del Plan de Desarrollo y hacerle seguimiento a este es a través de la revisión particular que al comienzo del año el alcalde mayor efectúa en relación con el cumplimiento de las metas de la vigencia anterior, las dificultades que se han tenido y las estrategias para la siguiente vigencia por medio de un direccionamiento estratégico, que consiste en que cada secretario presenta los resultados de su sector, y el alcalde le da a su equipo unos lineamientos y directrices para adelantar la gestión en la siguiente vigencia. Pero de las actas allegadas, especialmente la del Consejo de Gobierno del 22 y 23 de enero de 2009¹⁰⁰ denominada «cumplimiento de metas 2008 y planeación estratégica 2009», se infiere la importancia de la articulación del tema de movilidad con el de seguridad de espacio público, pues así lo indicó el secretario de Movilidad, aún cuando había transcurrido poco menos de un (1) mes de haberse adjudicado la licitación pública 06 de 2008 y de haberse suscrito los respectivos contratos de los Distritos de Conservación¹⁰¹.

Es preciso resaltar lo señalado por el doctor FRANCISCO FERNANDO ÁLVAREZ MORALES¹⁰², quien afirmó, en la declaración arriba referida, que a la junta directiva del IDU se llevan asuntos para tomar decisiones, pero en lo que tiene que ver con la contratación del IDU solo se hace a manera informativa, ya que la función de la Junta Directiva es de control de tutela más no de control jerárquico, por lo que se ocupan de las orientaciones generales y de la armonización de políticas¹⁰³. Sin embargo, no hizo referencia alguna a que el señor alcalde le hubiese dado instrucciones, directrices o recomendaciones con el fin de asegurar la ejecución de las obras de malla vial.

¹⁰⁰ Folios 57 a 90 anexo 1 Visita Alcaldía Mayor.

¹⁰¹ Ver numeral 2.5.5 del Acta Nro. 1, Consejo de Gobierno del 22 y 23 de enero de 2009

¹⁰² Folios 978 a 988 del cuaderno original Nro.5

¹⁰³ Folio 985 cuaderno original Nro. 5

La directora del IDU LILIANA PARDO GAONA en diligencia de declaración manifestó que todo se le informaba al doctor SAMUEL MORENO ROJAS, y en este mismo sentido están orientadas las declaraciones citadas en precedencia del señor INOCENCIO MELENDEZ JULIO, así como lo manifestado por la doctora CARMEN LOPERA, como quedó dicho en el acápite 4.1.4. de la presente decisión.

A pesar de las irregularidades advertidas en la ejecución de los contratos 071 y 072 de 2008, y de ser un hecho notorio y de público conocimiento, este despacho encuentra, con sustento en las pruebas analizadas, que tal situación no ha merecido intervención alguna de parte del señor alcalde mayor de Bogotá SAMUEL MORENO ROJAS tendiente a buscar soluciones con el fin de cumplir en forma adecuada y diligente con su función como burgomaestre de asegurar la ejecución de las obras, con miras a satisfacer las metas propuestas en su programa de Gobierno y en el Plan de Desarrollo a través de esta contratación, en cuanto al logro de una movilidad fluida y eficiente que impacte en el bienestar y en la competitividad de la ciudad, como quiera que los frentes a intervenir en los Grupos III (sur oriente) y IV (sur) objeto de la licitación pública LP-DG-0006- 2008, ya que el estado de las obras indica que en nada se ha podido mitigar los problemas y falencias en materia de movilidad en lo que respecta a las diferentes localidades que comprenden cada uno y que fueron motivo de priorización en su mandato como consta en el anexo 1 del acta número CG 22 – 2008 del consejo de gobierno del 7 de julio de 2008.¹⁰⁴

De las actas del Consejo de Gobierno allegadas a la actuación¹⁰⁵, no se evidencia que el señor alcalde mayor, SAMUEL MORENO ROJAS, en alguna de las reuniones realizadas haya impartido una directriz,

¹⁰⁴ anexo 1 visita Alcaldía Mayor del 9 de marzo de 2011

¹⁰⁵ Con ocasión de la visita a la Alcaldía Mayor de Bogotá el 9-03-11, las solicitadas mediante oficio del 13-04-11 y remitidas a este Despacho el 15-04-11



recomendación, sugerencia o adoptado decisión tendiente a contrarrestar el evidente atraso en la ejecución de las obras de malla vial con ocasión de los contratos 071 y 072. Únicamente en el Acta del Consejo de Gobierno del 23 de abril de 2010 invitó a la directora del IDU como a todos los gerentes y directores de las entidades del distrito, para efectos de rendir informe de gestión, pero en dicho consejo no se hizo recomendación respecto de las obras de malla vial.

Por otra parte, en el acta del Consejo Distrital de Gobierno n.º 2 del 18 de enero de 2011,¹⁰⁶ en el numeral 2.3.3, propuso la doctora CATALINA RAMÍREZ VALLEJO, secretaria Distrital de Cultura, la modificación del horario laboral de los funcionarios de la administración distrital, con el propósito de disminuir los tiempos de movilidad, a lo que el señor alcalde respondió solicitando a los Secretarios Distritales de Movilidad y de Planeación revisar el tema para que en la próxima reunión se emitieran las conclusiones y anunciar la medida de pico y placa (Folio 9, acta de consejo n.º 2, caja anexo actas del Consejo de Gobierno año 2011), pero nada se trató respecto al atraso de las obras de los grupos III y IV de malla vial y, por lo tanto, tampoco consideraron soluciones, sugerencias o recomendaciones de parte del burgomaestre para mitigar los problemas generados por el incumplimiento de los contratistas respectivos.

Debe anotarse que en el acta del Consejo Distrital de Gobierno n.º 3 del 24 y 25 de enero de 2011, quedó plasmado en el numeral 2.2.2. que los sectores con mejor desempeño son Ambiente, Integración Social y Educación y, por el contrario, Movilidad, Hacienda y Planeación son los sectores con más baja ejecución. Sin embargo, el tema lo trató el secretario de Movilidad, en el numeral 2.2.12, en el que manifestó que el Plan de Desarrollo «Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor», en el sector movilidad quedó estructurado con ciertas dificultades de planeación y presupuestales; en el numeral 2.2.12.5 correspondiente a la

¹⁰⁶ Caja anexo actas consejo de gobierno Distrital año 2011



Rehabilitación y mantenimiento de la malla vial arterial, local, intermedia y rural, se hizo especial mención al hecho de que no se cumplirán las metas porque se presentaron problemas de tipo presupuestal y demora de las transferencias de las alcaldías locales, aunado a las dificultades que se han presentado con dos distritos de conservación, frente a lo cual el señor alcalde mayor manifestó que no se hizo mención al tema de Autopistas Urbanas, y aclaró que hay dos metas en el Plan de Desarrollo que son estratégicas y que deben incluirse: una, que es la promoción y estructuración de las vías para transporte de carga, y otra, que hace referencia a la porción y estructuración de las vías por concesión.

Cabe resaltar el llamado que hizo el señor alcalde mayor para que los sectores con temas de infraestructura fueran muy exigentes con el cumplimiento de los cronogramas, con los contratistas e interventores.¹⁰⁷

Por otra parte, en el acta del Consejo de Gobierno n.º 6 del 28 de febrero de 2011, el señor alcalde afirmó que era necesario suspender el septimazo temporalmente, por las circunstancias de movilidad de la ciudad (folio 9, acta de consejo n.º6, caja anexo actas del Consejo de Gobierno año 2011), aunque tampoco se presenta ninguna intervención de su parte en cuanto a los atrasos en la ejecución de las obras de los Distritos de Conservación III y IV de la malla vial.

Cabe resaltar que el tema de las presuntas irregularidades en la contratación del distrito solo fue dado a conocer por parte del señor alcalde mayor de Bogotá a este organismo de control el día 22 de octubre de 2010¹⁰⁸, cuando se presentó el informe de la «comisión de seguimiento a la contratación distrital» elaborado por los exsenador GUSTAVO PETRO, el senador LUÍS CARLOS AVELLANEDA y por el concejal CARLOS VICENTE DE ROUX, en el que se denunciaba la

¹⁰⁷ Folio 107 del acta del Consejo Distrital de Gobierno N.º 2 del 18 de enero de 2011

¹⁰⁸ Folio 266 cuaderno original 2, comunicación 2-2010-42755



existencia de un «carrusel» o «cartel» de contratistas en el distrito capital, entre otras entidades, el IDU.

Igualmente es preciso señalar que su actuación frente a estas denuncias se limitó a producir una circular a las diferentes entidades del orden distrital con el fin de que prestaran apoyo a la PGN, en relación con la investigación radicada con el número 2010-375030, que se adelanta en su contra, por parte de este despacho, y enviar mediante oficio¹⁰⁹, en 18.435 folios, contentivos, entre otros, el informe de respuesta preparado por las entidades y organismos distritales señalados por la CSC, entre ellos la directora del IDU¹¹⁰, en el que «desvirtúa señalamientos sobre contratación en Bogotá». Sin embargo, no se adoptaron medidas en relación con los hechos denunciados, toda vez que en ese documento los diferentes despachos distritales referidos en la denuncia se limitaron a rebatirlos y cuestionar las fuentes que sustentaban la denuncia, entre ellos el señor BOTERO y los señores NULE.

5.6 CARGO A FORMULAR

El cargo a formular al señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, es el siguiente:

Presuntamente haber omitido el deber de asegurar en debida forma las obras y actividades contratadas para la conservación y mantenimiento de la malla vial arterial, intermedia y local, en lo que hace referencia a los distritos de conservación Sur oriente y Sur, concretamente lo relacionado con los contratos 071 y 072 de 2008 objeto de la licitación pública IDU-LP-DG-006-2008, en los que desde su inicio y hasta la fecha se han presentado irregularidades, consistentes en el significativo atraso e inejecución de algunas obras, la mala construcción de otras, baja

¹⁰⁹ Folio 266 y vto., oficio 2214100 recibido en la P.G.N. 25-11-10

¹¹⁰ folios 270 a 290 cuaderno original número . 2



amortización de los dineros entregados al contratista por concepto de anticipo y posible detrimento patrimonial. Conductas que, al parecer, evidencian que el señor alcalde mayor del Distrito Capital ha permitido que se presenten dichas irregularidades, por no haber actuado en forma diligente y oportuna en el ejercicio del control de tutela en relación con las contrataciones efectuadas por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), mediante la adopción de medidas efectivas.

Con el anterior comportamiento, el señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, estaría presuntamente incurso en la falta grave, contenida en el numeral 1 del artículo 34 del Código Disciplinario Único, en virtud de lo establecido en el artículo 23 del mismo estatuto, en concordancia con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital.

6. CARGO RELACIONADO CON LAS IRREGULARIDADES OCURRIDAS EN LOS CONTRATOS DE VALORIZACIÓN.

6.1 IREGULARIDADES OCURRIDAS EN LOS CONTRATOS DE VALORIZACIÓN.

A continuación se registran las cuantías de los Contratos de Valorización y sus características particulares:

No. CONTRATO	Vr INICIAL	ADICION	Vr. CONTRATO	Vr GIRADO	Vr. BRUTO
018/09	2.212.016.587	0	2.212.016.587	1.810.655.740	2.710.320.533
019/09	2.338.832.009	0	2.338.832.009	1.693.923.764	2.324.784.615
020/09	10.148.769.433	0	10.148.769.433	4.808.319.107	5.968.539.118
029/09	13.061.936.272	0	13.061.936.272	6.201.401.551	7.901.964.672



037/09	4.760.244.915	178.836.000	4.939.080.915	1.862.666.319	2.011.390.327
047/09	16.030.611.692	0	16.030.611.692	7.539.149.123	9.830.126.531
068/09	45.868.513.717	17.000.000.000	62.868.513.717	12.873.797.254	13.912.871.268
079/09	7.391.421.052	0	7.391.421.052	3.429.228.359	4.382.664.779
Subtotal	101.812.345.677	17.178.836.000	118.991.181.677	40.219.141.217	49.042.661.843

CONTRATO No. 018 DE 2009 18 AGO/2009

- **Objeto:** Construcción del puente peatonal avenida José Celestino Mutis por parque El Lago.
- **Contratista:** CONSORCIO PUENTE CALLE 63 conformada por (CONSTRUCTORA INCA LIMITADA (22,5%), GEOS CONSULTING S.A. (22,5%), CONSTRUCCIONES MECANICAS S.A. (50%), DIEGO PAVA BETANCUR (5%))
- **Interventoría:**
- **Valor:** \$2.212.016.587
- **Adición:**
- **Cesión:** No aplica
- **Plazo:** 12 meses

CONTRATO No. 019 DE 2009 – 19 AGO/2009

- **Objeto:** Construcción del puente peatonal localizado en la autopista Sur con carrera 75F (Terminal de transporte satélite del sur).
- **Contratista:** CONSORCIO PEATONAL AUTOPISTA SUR, conformada por ((Constructora Arkgo Ltda 16,5%, Ingeniería Sólida Ltda 17%, Coespro Ltda 16,5% y Metalcont Ltda 50%))
- **Interventoría:**
- **Valor:** \$2.338.832.009
- **Adición:**
- **Cesión:** No aplica
- **Plazo:** 12 meses

CONTRATO No. 020 DE 2009 18 SEP/2009

- **Objeto:** Construcción andenes en la avenida 19 entre calles 134 y 161.
- **Contratista:** CONSORCIO CALLE 134 conformado por COOPMUNICIPAL (50%) MAUROS FOOD Ltda. (20%) y COESPRO Ltda (30%) legalmente representada por MARTHA JULIETA GOMEZ REYES, en calidad de Contratista.
- **Interventoría:** CONSORCIO CPT-PROJEKTA (PROJEKTA LIMITADA INGENIEROS CONSULTORES 50% - COMPAÑÍA DE PROYECTOS TÉCNICOS CPT S.A. 50%).
- **Valor:** \$10.148.769.473
- **Adición:** No aplica
- **Cesión:** No aplica
- **Plazo:** 12 meses

CONTRATO No. 029 DE 2009 - 18 SEP/2009



- **Objeto:** Construcción de andenes en ambos costado de la Cr. 15 desde la Cl. 100 hasta la Cl. 122. Andenes de la Cr. 15 del costado occidental y separador central desde la Cl. 122 hasta la Cl. 127.
- **Contratista:** CONSORCIO OCCIDENTAL conformado por las Sociedades CONSTRUCTORA INCA Ltda, GEOS CONSULTING S.A., H&H Arquitectura S.A. Ltda legalmente representada por EDITH ADRIANA GONZALEZ MEDINA, en calidad de Contratista.
- **Interventoría:**
- **Valor:** \$13.061.936.272
- **Adición:** No aplica
- **Cesión:** No aplica
- **Plazo:** 12 meses

CONTRATO No. 037 DE 2009 - 14 SEP/2009

- **Objeto:** Construcción de dos ciclopuentes en la intersección de la avenida Ciudad de Cali con la avenida Centenerio.
- **Contratista:** CONSORCIO PEATONALES CENTENARIO, conformada por (CONSTRUCTORA ARKGO LTDA (25%), COESPRO LTDA (25%), Z.R. INGENIERIA S.A. (50%))
- **Interventoría:** CONSORCIO CRA – DIEGO FONSECA conformado por (CONSULTORES REGIONALES ASOCIADOS CRA S.A. (50%), DIEGO FONSECA CHÁVEZ (50%)).
- **Valor:** \$4.760.244.915
- **Adición:** No aplica
- **Cesión:** No aplica
- **Plazo:** 12 meses

CONTRATO No. 047 DE 2009 – 28 SEP/2009

- **Objeto:** Construcción de la calzada sur de la calle 153 desde la autopista Norte hasta la avenida Boyacá.
- **Contratista:** CONSORCIO CALLE 153, conformado por (COOPMUNICIPAL, MAURO S FOOD S.A., COESPRO LTDA.)
- **Interventoría:**
- **Valor:** \$16.030.611.692
- **Adición:** No aplica
- **Cesión:** No aplica
- **Plazo:** 12 meses

CONTRATO No. 068 DE 2009

- **Objeto:** Estudios, diseño y construcción de la intersección a desnivel de la avenida 9 con calle 94 y su conexión con la avenida 19.
- **Contratista:** CONSORCIO CONEXIÓN, conformado por (CONSTRUCTORA ARKGO LTDA (38%), EQUIPLUSS S.A. (30%), GLF CONSTRUCCIÓN CORPORATION (30%), INGENIERO CIVIL CONSULTOR E.U. (1%), CESCO COMPAÑÍA DE ESTUDIOS DE SUELO Y DE CONSULTA LTDA (1%))
- **Interventoría:** CONSORCIO GÓMEZ CAJIAO – JOYCO (conformado por GÓMEZ CAJIAO Y ASOCIADOS (50%) y JOYCO LTDA. (50%)).
- **Valor:** \$46.000.000.000
- **Adición:** No aplica
- **Cesión:** No aplica



- **Plazo:** 12 meses

CONTRATO No. 079 DE 2009 - 20 NOV/2009

- **Objeto:** Interventoría técnica, administrativa, financiera, legal, social y ambiental para la construcción de los proyectos: Puente peatonal Cr. 7 con Cll. 182, puente peatonal Av. 9 con calle 130 y puente peatonal Av. 9 con calle 123.
- **Contratista:** CONSORCIO PEATONALES (CONSTRUCTORA ARKGO LTDA, GEOS CONSULTING, CONSTRUCCIONES MECANICAS, APOLINAR FRANCO, y CONSTRUCTORA INCA LTDA.)
- **Interventoría:** Consorcio DGI2009
- **Valor:** \$ 7.391.421.052
- **Adición:**
- **Cesión:**
- **Plazo:** 9 meses

Como se dejó sentado, para el primer semestre de 2010 (abril 30), al revisar el estado y avance de las obras de valorización que conforman el grupo 1 de la fase I del Acuerdo 180 de 2005 (cobro de valorización por beneficio local), se reseña, por parte de la Contraloría de Bogotá, D. C., que del conjunto de 40 obras distribuidas en 27 contratos que se vienen ejecutando con tales recursos, se presentan los siguientes hallazgos:

«1. El 75% (30 obras) de las obras cuentan con **Estudios y Diseños** terminados solo 10 obras que corresponden al 25% tienen pendientes entregas parciales de Estudios y Diseños.

(...)

2. De las 40 obras **solo 24 (40%) requieren para su ejecución de la disponibilidad de 390 predios.**

(...)

3. **De los 390 predios requeridos para la ejecución de las 40 obras** el 67% es decir 174 ya fueron entregados, quedando pendientes 216 predios por entregar a los diferentes contratistas. De los cuales 186 predios presentan algún tipo de afectación en la ejecución de 8 de las 40 obras.

(...)



4. En lo que corresponde a los 26 contratos de obra, 15 se contrataron para al ejecución de una sola obra, 8 tienen incluidos 2 obras y 3 contratos tienen incluidas cada uno de a tres obras.

(...)

5. De las 40 obras: 13 se viene ejecutando como valor adicionado en la cuantía de \$ 95.249 millones a 4 contratos de obra para la construcción de la Fase III de Transmilenio y a 3 contratos pertenecientes a los Distritos de mantenimiento y 27 fueron adjudicadas en la cuantía de \$ 235.230 millones en proceso licitatorio.

(...)

6. En lo que corresponde al avance físico de obra se observa que a pesar de haberse contratado y firmado el Acta de iniciación:

- 12 obras (30%) no presentan ningún avance de obra.
(...)
- 2º obras iniciadas que corresponden al 50% del total de las 40 contratadas presentan atrasos en los cronogramas de ejecución.
(...)
- El 12.5% d las 40 obras corresponden a 5 obras que se viene ejecutando de conformidad con la programación.
(...)
- De las 40 obras 3 han sido terminadas, y se encuentran en proceso de liquidación.»

Mediante comunicación del día 12 de abril de 2011, recibida el 15 del mismo mes y año, se informa por parte de la entidad contratante IDU el estado actual de ejecución de las obras de valorización¹¹¹, desde la fecha de inicio de las obras frente al cronograma inicial de actividades y la

¹¹¹ Contratos números 18, 19, 20, 29, 37, 47, 68 y 79 de 2009. Se hace claridad que los recursos del contrato 19 de 2009 no son originados en al contribución de valorización.



reseña de las acciones conminatorias a los contratistas para el cumplimiento debido de sus obligaciones. Se resalta por el despacho los siguientes aspectos en relación con las obras que fueron contratadas en el último trimestre del año 2009:

1. En el contrato 018 de 2009, en el mes de octubre de 2010, se reporta un avance físico a la fecha del 100% (con observaciones por calidad) y ejecutado del 89.51%.
2. En el contrato 019 de 2009, se indica un porcentaje de avance físico del 99% (con observaciones por calidad) y avance financiero del 79,86%.
3. Para el contrato 020 de 2009, con reprogramación de obras por prórroga de tres meses, un porcentaje ejecutado acumulado del 44.18% y programa acumulado del 85.68%, con un saldo del anticipo por amortizar de \$ 2.137.272.994. Se reportan 7 procedimientos de multa en trámite.

Mediante Memorando STESV -336-13735, la directora técnica de Construcciones solicita a la Dirección Técnica de Gestión Contractual del IDU proceder a efectuar modificación contractual con el fin de establecer la exclusión de la construcción de redes subterráneas de servicios públicos dentro del contrato 020 de 2009 por corresponder a «la construcción de andenes en la avenida 19 entre calles 134 y 161». Tal decisión obedeció al análisis efectuado entre las partes sobre el balance económico del contrato siendo «insuficiente» para tales labores.

Con el memorando, se allega fotocopia del Acta de Comité del 25 de marzo de 2010 de la Dirección Técnica de Construcciones y de la Subdirección General de Infraestructura del IDU, donde



se estableció lo siguiente: «De acuerdo a la valoración presentada por el contratista y teniendo en cuenta que el objeto principal del contrato es la construcción de los andenes, una vez evaluada la situación técnica y económica del contrato, la instrucción del Alcalde Mayor es que se excluya la intervención de las redes, estableciéndose que existe un acuerdo entre las partes (Contratista, Interventoría e IDU) para su exclusión que será elevado a documento contractual (OTROSI), sin que tal exclusión genere reclamación». (Subrayado y negrillas son del texto original).

4. En el contrato 029 de 2009, este está suspendido desde el 16 de marzo de 2011 «teniendo en cuenta que la Secretaría Distrital de Movilidad,... negó la aprobación del PMT para la ejecución de las obras complementarias y para la ejecución de los últimos frentes de obra por iniciar «andenes carrera 15 entre calles 100 y 102»¹¹². Se informa dos reprogramaciones de obras y porcentaje de ejecución financiera del 40.55%. Se informa sobre cinco trámites conminatorios al contratista, ante solicitud del interventor sobre el inicio de trámite de caducidad se desestima por parte del IDU.

El órgano de control fiscal distrital, en desarrollo de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial, Ciclo II del PAD 2010 al IDU, registra que «el IDU actúa con negligencia, ineficiencia e ineficacia al no atender de manera oportuna la solicitud de caducidad hecha por el interventor CONSORCIO INTERVIAL 09, por los reiterados incumplimientos del contratista, que a julio de 2010 presentaba un atraso del

¹¹² Cuaderno de Anexos N.º 1. Documentos remitidos por el IDU el 15 de abril de 2011 mediante comunicación STESV 20113360202891



67,32%»¹¹³. Desde el 8 de enero de 2010, se registran falencias como la no asignación de personal suficiente para las obras y de inversión; así mismo, que desde el mes de mayo de 2010 la interventoría solicita la aplicación de la cláusula 21 contractual sobre caducidad.

En cuanto al giro del anticipo el 24 de noviembre de 2009 por valor de \$ 5.224.774.509, correspondiente al 40% del valor del contrato, constatado al 22 de septiembre de 2010 solo se ha amortizado el 18.91% del mismo, quedando por tanto pendientes la suma de \$ 4.236.57 millones.

Por último, como el valor del anticipo fue girado a una cuenta corriente desde el 27 de noviembre de 2009 que no produce rendimientos financieros, tal decisión administrativa se consideró deficiente y antieconómica con detrimento del erario en un monto de \$ 53.044.623.

Como hecho que genera sorpresa al despacho se tiene que en el contrato de obra pública 029 de 2009, para la construcción de andenes, se previó la construcción de las redes subterráneas de servicios públicos, destinándose recursos por valor de \$6.436.25 millones (incluido A.I.U.). Después de cinco meses de iniciado el contrato, la firma contratista y la interventoría, al hacer un balance económico de este punto, encuentran el 30 de abril de 2010 que **«el valor de las redes de servicios públicos a construir es de \$12.687.62 millones, excediendo el valor contratado en \$ 6.251.37 millones, que representa un incremento del 97.12%.»**

¹¹³ Anexos incorporados del Expediente 203482-2010.



La solución adoptada por la administración distrital es no efectuar la construcción de tales redes subterráneas, en clara contravía de convenios realizados con las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (EAAB, UNE EPM BOGOTÁ, ETB) y la posible afectación del patrimonio público al ser muy probable su intervención posterior y/o cambio de tales redes en un futuro cercano. La razón de tal determinación se registra de la siguiente manera:

El 25 de marzo de 2010, se firmó el Acta de Comité donde se estableció: «De acuerdo a la valoración presentada por el contratista y teniendo en cuenta que el objeto principal del contrato es la construcción de los andenes, una vez evaluada la situación técnica y económica del contrato, **la instrucción del Alcalde Mayor es que se excluya la intervención de las redes**, estableciéndose que existe un acuerdo entre las partes (Contratista, Interventoría e IDU) para su exclusión que será elevado a documento contractual (OTROSI), sin que tal exclusión genere reclamación». (Subrayado y negrillas son del texto original). Efectivamente se firmó el «otrosí» el 30 de julio de 2010.

5. En el contrato 037 de 2009, se informa un avance físico ejecutado de las dos obras contratadas del 38.94% y de avance físico programado del 55,28%. Se anota que «estuvo suspendido del 22 de enero de 2010 al 12 de julio de 2010» por «problemas técnicos presentados».
6. Para el contrato 047 de 2009, se registra un porcentaje acumulado ejecutado del 50,02% y un atraso del 49,98%. Se informa por parte del IDU el inicio de trámites conminatorios al contratista para los meses de agosto y noviembre de 2010,

imponiendo multa al contratista el 11 de enero de 2011 y por Resolución 1047 del 7 de marzo de 2011, se declara la caducidad, se termina el contrato y se constituye el siniestro por incumplimiento.

7. En el contrato 068 de 2009, «hasta que el cronograma de obra no sea aprobado por el IDU y se reanuden las actividades constructivas, no se podrá comparar el cronograma programado frente al ejecutado». Se consignaron \$ 12.565.874 el 11 de diciembre de 2009 por anticipo y se reseña que «no se han autorizado pagos de la cuenta conjunta. Se informa la existencia de dos requerimientos «los cuales han terminado en multa». El plazo inicial de ejecución está vencido.

Es importante reseñar que los rendimientos financieros del anticipo girado al contratista conservan su origen público, por lo cual, hasta el mes de julio de 2010, anota el órgano de control fiscal, tales recursos del anticipo no habían sido utilizados en las obras y se había dejado de generar un rendimiento aproximado de \$393.449.439 millones a favor del IDU.

8. Para el contrato 079 de 2009 se informa que del valor del anticipo de \$2.697.851.255, a la fecha, sólo se ha amortizó el 40%. Se allega copia de la Resolución 3612 del 25 de noviembre de 2010 «por la cual se declara un incumplimiento y se hace efectiva al cláusula penal pecuniaria»¹¹⁴. Se reseña que el atraso de las tres obras contratadas es del 55%, 72% y 79%; así mismo, sobre la existencia de 3 prórrogas en plazo.

El órgano de Control Fiscal con base en lo observado en la auditoría de gestión adelantada en el IDU, en cumplimiento del PAD 2010, Ciclo II al Contrato IDU-079 de 2009, alerta el 28 de

¹¹⁴ Op Cit.



junio de 2010 sobre el posible detrimento patrimonial como consecuencia de los atrasos del 75% en la ejecución de la obra pactada y por el manejo del anticipo girado al contratista, ya que faltando 20 días para la terminación del contrato de construcción de los tres puentes la obra tiene el mencionado atraso y el contratista no ha legalizado aún el 77% del anticipo entregado por el IDU.

Se evidenció como causa de los atrasos no solo la falta de oportunidad en la entrega de los predios y la obtención de las licencias ambientales por parte del IDU, sino además los reiterados incumplimientos en los cronogramas de obras por parte del contratista, deficiencia en el suministro de maquinaria y equipo, frentes de trabajo y fabricación de las estructuras metálicas de los tres puentes. Es palpable la omisión de la administración para dar curso a las observaciones de la interventoría.

6.2 VALORACIÓN PROBATORIA RESPECTO DE LA PRESUNTA OMISIÓN DEL SEÑOR ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, FRENTE A LAS IREGULARIDADES OCURRIDAS EN LOS CONTRATOS DE VALORIZACIÓN.

Encuentra el despacho que en los Consejos de Gobierno, para los años 2010 y hasta la fecha, no se han adoptados decisiones para conjurar la crisis latente y perceptible del incumplimiento en los cronogramas y entrega de las diversas obras públicas ejecutadas en el Distrito Capital con recursos originados en el Acuerdo 180 de 2005, máxime que la actual Administración comenzó el 1° de enero del año 2008 y los mencionados contratos suscritos en el último trimestre del año 2009 ya



venían aquejando serios y graves atrasos desde el primer trimestre del año 2010 como se dejó sentado.

Aunado a lo anterior, los problemas en los cronogramas y entrega de obras de los contratos de la Fase III de Transmilenio y en los de Distritos de Conservación de Malla Vial 071 y 072 de 2008, se predica una presunta inacción absoluta de parte del alcalde mayor de la ciudad SAMUEL MORENO ROJAS en lo que atañe al cumplimiento y aseguramiento en la ejecución oportuna de las obras públicas constructivas en la ciudad durante su mandato.

El señor alcalde expide la Directiva 006 de fecha 10 de noviembre de 2010¹¹⁵, dando instrucciones a las secretarías de despacho, directores de departamentos administrativos y otras entidades del orden distrital en el sentido de atender con carácter prioritario y oportuno los requerimientos de información y demás que estime pertinentes formular la Procuraduría General, en aras de contribuir al adelantamiento de la investigación de manera oportuna, completa y objetiva que permitan dilucidar las dudas e inquietudes que se han suscitado, respecto de diferentes procesos de contratación adelantados en el interior de algunas entidades, y con oficio 2214100 rad: 2-2010-46565 del 17 de noviembre de 2010 dirigido al director general del IDU, doctor NESTOR EUGENIO RAMÍREZ CARDONA, el señor alcalde SAMUEL MORENO ROJAS le solicita al citado funcionario suministrar de manera oportuna e integral la información que requiera la Procuraduría dentro de la investigación disciplinaria IUS 375030-2010.

Pero la anterior acción gubernamental de parte del investigado no conlleva acciones eficaces para contrarrestar las presuntas irregularidades que son manifiestas en el grupo de obras públicas

¹¹⁵ Cuaderno 2: folio 261....



referidas en antelación y que como muestreo denota la ausencia de un verdadero interés de su parte para corregir desviaciones que son reiterativas en la gestión de gobierno de las autoridades distritales que están bajo su cargo y control.

La gestión referida en líneas precedentes que solicitó el señor alcalde de sus subordinados fue con ocasión del informe de la «Comisión de Seguimiento a la Contratación Distrital» elaborado por el exsenador GUSTAVO PETRO, el senador LUIS CARLOS AVELLANEDA y por el concejal de Bogotá CARLOS VICENTE DE ROUX, en donde se denunciaba la existencia de un «carrusel» o «cartel» de contratistas en el distrito capital.

La administración del distrito capital expidió un documento de respuesta en 41 páginas suscrita por cuatro (4) secretarios distritales, gerentes y directores entre ellos el del IDU (visible en los folios 270 a 290 del cuaderno 2 del actuación) en la que presenta unas conclusiones, pero se advierte que, previo a este acto, para el último bimestre del año 2010 no obra ningún requerimiento o actuación por parte del señor alcalde mayor SAMUEL MORENO ROJAS en relación con el trámite o inicio de acción gubernamental con ocasión a los debates públicos que desde mediados del año 2009 se venían gestando en el cabildo distrital, o con ocasión a la queja que formuló el ciudadano MANUEL ALEJANDRO BOTERO FRANCO directamente a través de uno de los asesores directos del burgomaestre distrital y a la directora del IDU en el mes de marzo de 2010, precisamente sobre presuntas irregularidades en la ejecución de diversos contratos de obra pública a cargo del IDU y, en especial, financiados con los recursos de valorización.

No obstante lo anterior y de acuerdo con lo manifestado por el director jurídico distrital en la visita que se llevó a cabo en la Secretaría General



de la Alcaldía mayor el día 9 de marzo de 2011, el funcionario manifestó en relación con las quejas que se instauraban en esa entidad la elaboración de un manual de procesos y procedimientos riguroso para el trámite de aquellas, así: ya sea con el traslado de la queja a la correspondiente entidad (no hay prueba de que esto se haya hecho); o se le daba traslado a los organismos de control (solo lo hizo hasta octubre de 2010, pero en relación con las denuncias de los concejales en donde no se refieren explícitamente al tema de los contratos de valorización), y en caso de queja recibida a través de la plataforma digital, su recibo y direccionamiento debido.

El despacho pone de presente que pese a existir elementos objetivos que hacía necesaria la intervención de las autoridades públicas en procura de actuar oficiosamente para colegir la existencia o no de prácticas irregulares en la actividad contractual en el D. C., según los debates públicos en el Concejo de la ciudad para el I Semestre de 2009 y para el mes de marzo de 2010 ante la queja puntual de un ciudadano, quien acudió a los órganos de control fiscal del D. C.¹¹⁶ y a la Procuraduría General de la Nación, no obra antecedente de conducta positiva de parte del alcalde mayor para asumir o dar curso a éstas, así sea directamente o a través de sus asesores más inmediatos.

6.3 CARGO A FORMULAR

El cargo a formular al señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, es el siguiente:

Presuntamente haber omitido el deber de asegurar, en debida forma, la construcción de las obras a cargo del Distrito de Bogotá en lo que tiene que ver con la ejecución de los contratos de valorización números 020,

¹¹⁶ Ver anexo visita Contraloría Distrital de Bogotá, D. C., de fecha 23-II-2011.



029, 037, 047, 068 y 079 de 2009 a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), toda vez que se han presentado inejecuciones e incumplimientos en las actividades convenidas en los plazos estipulados en los respectivos contratos, sin que el señor alcalde mayor, presuntamente, haya adoptado decisiones para evitar las mencionadas irregularidades en las obras públicas relacionadas con los recursos originados en el Acuerdo 180 de 2005.

Con el anterior comportamiento, el señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, estaría presuntamente incurso en la falta grave, contenida en el numeral 1 del artículo 34 del Código Disciplinario Único, en virtud de lo establecido en el artículo 23 del mismo estatuto, en concordancia con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital.

7. NORMAS PRESUNTAMENTE VIOLADAS

En atención a lo dispuesto por la Ley 734 de 2002, mediante el cual se expidió el Código Disciplinario Único, y conforme a las pruebas obrantes en la actuación, las normas presuntamente violadas por el señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá, son las siguientes:

Artículo 23. *La falta disciplinaria.* Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, **la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes**, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de



intereses, **sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad** contempladas en el Artículo 28 del presente ordenamiento.

Artículo 34. *Deberes*. Son deberes de todo servidor público:

1. **Cumplir** y hacer que se cumplan **los deberes contenidos en** la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, **las leyes, los decretos**, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente.

Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.

Así mismo, en cuanto a las normas contenidas en el Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital, se tiene la siguiente:

Artículo 38. Atribuciones. Son atribuciones del Alcalde Mayor:

(...)

3. Dirigir la acción administrativa y **asegurar** el cumplimiento las funciones, la prestación de los servicios y **la construcción de las obras a cargo del Distrito**.

(Resaltado fuera de texto, el cual se utiliza para precisar la imputación).



8. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN.

8.1 TIPICIDAD

En primer lugar y de conformidad con el artículo 4 del Código Disciplinario Único, está establecido que el servidor público solo será investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta disciplinaria en la ley vigente al momento de su realización.

En consecuencia, en lo que concierne a la categoría de la tipicidad disciplinaria, el artículo 23 del Código Disciplinario Único estableció que constituye falta disciplinaria la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en dicho estatuto que conlleve, entre otras, el incumplimiento de deberes.

Conforme a lo anterior, el numeral 1 del artículo 34 del Código Disciplinario Único dispuso que son deberes de todo servidor público cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en las leyes y los decretos, entre otras normas jurídicas.

Así, pues, el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital, estableció como atribuciones¹¹⁷ (funciones) del señor alcalde mayor de Bogotá el **asegurar** la construcción de obras a cargo del Distrito.

En tal sentido, como se ilustró en el acápite correspondiente de las normas presuntamente violadas, el señor SAMUEL MORENO ROJAS, en

¹¹⁷ El diccionario de la Real Academia Española define *atribución* como cada una de las **facultades** o **poderes** que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen. A su turno, una de las acepciones de *facultad* es el **poder** o el **derecho para hacer algo**, mientras que *poder* se define como **tener expedita la facultad o potencia de hacer algo**. Puede verse en www.rae.es. Así mismo, según el diccionario del Uso del Español de María Moliner (segunda edición), la expresión *atribución* significa la cosa que está dentro de lo que una persona puede hacer o disponer por el empleo **o función que ejerce**: 'Eso no está dentro de mis atribuciones. El nombramiento de personal no es atribución suya'.



su condición de alcalde mayor de Bogotá, al parecer, estaría incurso en el mencionado tipo disciplinario (artículos 23 y 34, numeral 1, del Código Disciplinario Único, en concordancia con el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993), al haber presuntamente omitido su deber de asegurar, en debida forma, la construcción de obras a cargo del Distrito, en lo que corresponde a la ejecución de los contratos de la Fase III de Transmilenio, los contratos 071 y 072 de los Distritos de Conservación de la Malla Vial y los contratos números 020, 029, 037, 047, 068 y 079 de 2009 a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

En cuanto al verbo rector **asegurar** entiéndase por preservar o resguardar de daño algo¹¹⁸; el hacer que una cosa quede segura o fija; el afianzar, afirmar, apuntalar, garantizar, entre otros; esto es, decir, anunciar o prometer una cosa con seguridad.¹¹⁹

Por ello, conforme al material probatorio obrante en la actuación, la construcción de las obras a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, referidas anteriormente, presuntamente no fueron aseguradas en debida forma por el señor alcalde mayor de Bogotá SAMUEL MORENO ROJAS, pues, como quedó plasmado en el acápite de la conducta investigada con sus circunstancias de tiempo, modo y lugar en cada cargo formulado, fueron numerosas las irregularidades que se presentaron en la ejecución de dichos contratos, sin que el señor alcalde mayor de la ciudad de Bogotá haya ejercido acciones tendientes a evitar o, cuando menos, minimizar la evidente afectación del interés público de la ciudad capital de la República.

Así las cosas, para este despacho es claro que la falta de control en los contratos de consultoría n.º 129 y 133 de 2005, los que tenían por objeto la realización de los estudios y diseños para poder desarrollar las obras

¹¹⁸ Diccionario de la Real Academia Española. Puede consultarse en www.rae.es.

¹¹⁹ Diccionario del Uso del Español de María Moliner, segunda edición.



de la fase III de Transmilenio, el no cumplimiento de los plazos inicialmente previstos para la culminación de las obras (agosto de 2010), la celebración y ejecución de los contratos por obras de valorización que se hicieron por la vía de los contratos adicionales a los contratos de la Fase III y, en especial, la falta de control y de la oportuna intervención en la ejecución del contrato 137 de 2007, así como el detrimento patrimonial que se ocasionó con éste, son situaciones que demuestran que presuntamente el señor alcalde mayor de Bogotá no aseguró, en debida forma, las obras a cargo del Distrito correspondientes a uno de los más importantes proyectos de la ciudad de Bogotá y que fue uno de los más significativos compromisos en su plan de gobierno como lo fue la fase III de Transmilenio. Consecuente con lo expuesto, igual consideración deben merecer los significativos atrasos en la ejecución de los contratos 071 y 072 de los Distritos de Conservación de Malla Vial, así como los contratos números 020, 029, 037, 047, 068 y 079 de 2009, que corresponde a obras por concepto de valorización y que están a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

En efecto, esta obligación en cuanto a los deberes de vigilancia y control, que está establecida de manera especial en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, tiene un refuerzo de orden legal, pues, por un lado, el artículo 68 de la Ley 489 de 1998¹²⁰ establece la sujeción a la que las entidades descentralizadas se encuentran respecto del órgano de administración a las cuales se encuentran adscritas.¹²¹ En el presente caso, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) es un establecimiento público que hace parte del sector descentralizado¹²² y, en atención a lo

¹²⁰ Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

¹²¹ Y obsérvese cómo, de conformidad con el parágrafo 1.º del artículo 68 de la Ley 489 de 1998, el régimen previsto en dicha ley para las entidades descentralizadas es aplicable a las entidades territoriales (entre ellas el Distrito de Bogotá) sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.

¹²² Conforme al Acuerdo 19 de 1972, expedido por el Concejo de Bogotá.



establecido en el Acuerdo Distrital 257 del 30 de noviembre de 2006 del Concejo de Bogotá, aquel se encuentra adscrito a la Secretaría de Movilidad, dependencia que a su vez hace parte del sector central de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Por el otro, y de conformidad con el artículo 12 del Acuerdo 001 de 2009,¹²³ el Consejo Directivo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) estará integrado por el alcalde mayor o su delegado, que será el Secretario Distrital de Movilidad, quien lo presidirá, y seis (6) miembros más designados libremente por el alcalde mayor.

Así las cosas, esta situación que está amparada en normas de orden legal y distrital tiene perfecta coherencia con los informes que constantemente eran presentados al despacho del señor alcalde mayor de Bogotá como lo demuestran las presentaciones de reuniones de seguimiento a las obras que el IDU ejecuta, las que fueron incorporadas a la presente actuación¹²⁴. Dicha situación también es corroborada por las pruebas testimoniales que fueron analizadas precedentemente. Del mismo modo, los aspectos relacionados con el tema de la ejecución de las obras a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) eran tratados en las reuniones a cargo del Consejo Directivo de la mencionada entidad¹²⁵, en la que en la mayoría de ellos asistió el secretario de movilidad y, en forma excepcional, el propio señor alcalde mayor de la ciudad de Bogotá.¹²⁶

¹²³ Acuerdo 001 del 3 de febrero de 2009, expedido por el Consejo Directivo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

¹²⁴ Confróntese con los folios 457 a 463 del cuaderno n.º 2, en la que reposa el acta de visita especial del 9 de febrero de 2011, y en la que se allegó las presentaciones que se hacían en el despacho del alcalde mayor en medio digital (Ver los CD rotulados como «presentaciones años 2008, 2009 y 2010»). Así mismo, la relación de dichas reuniones que obra en el folio 492 del cuaderno n.º 2 de la actuación.

¹²⁵ Confróntese con los cuadernos anexos n.º 1, 2 y 3 de la visita al IDU practicada el 9 de febrero de 2011.

¹²⁶ A manera de ejemplo, en el folio n.º 012 del cuaderno anexo n.º 1 de la visita al IDU practicada el 9 de febrero de 2011, reposa el acta n.º 9 del 24 de noviembre de 2008, en la que asistió el doctor SAMUEL MORENO ROJAS, alcalde mayor de la ciudad de Bogotá.



En ese orden de ideas, obsérvese cómo la situación típica está debidamente demostrada, ya que, por un lado, las irregularidades en la ejecución de las obras precedentemente referidas se presentaron desde el mismo momento en que se dio comienzo a cada uno de los contratos, mientras que por el otro, durante los años 2008 (segundo semestre), 2009, 2010 y parte del año 2011, respectivamente, periodos en los cuales se ejecutaron —y actualmente siguen ejecutándose— dichos contratos, el señor alcalde mayor de Bogotá siempre estuvo enterado de todas las situaciones que se presentaron en su ejecución, sin observarse que el mandatario distrital hubiese tomado las medidas acordes y a tiempo, a efectos de evitar, o cuando menos minimizar, las evidentes y significativas irregularidades que se ocasionaron.

8.2 ILICITUD SUSTANCIAL

En segundo lugar, en lo que concierne a la categoría de la ilicitud disciplinaria, según las voces del artículo 5 del estatuto disciplinario, la presunta realización de la falta disciplinaria atribuida al señor alcalde mayor de Bogotá SAMUEL MORENO ROJAS afectaría el deber funcional, sin que hasta el momento esté demostrado en el proceso causal de justificación alguna.

De la misma manera y en concordancia con lo establecido en los artículos 22 y 51 del Código Disciplinario Único, la afectación del deber funcional sería sustancial, por estar en contravía de la garantía de los principios que rigen la función pública. En efecto, el haber omitido presuntamente el deber de asegurar en debida forma las obras a cargo del Distrito en lo que tiene que ver con la ejecución de los contratos de la Fase III de Transmilenio, de los contratos 071 y 072 de los Distritos de Conservación de la Malla Vial y de los contratos de valorización números 020, 029, 037, 047, 068 y 079 de 2009, haría que principios como la eficacia y la



eficiencia, entre otros, se vieran seria y considerablemente afectados por la presunta realización de la falta disciplinaria a cargo del señor alcalde de Bogotá SAMUEL MORENO ROJAS.

Menester es recordar que el concepto de ilicitud disciplinaria se refiere a la infracción sustancial de los deberes funcionales, al contrariarse los principios que rigen la función pública, lo cual implica que la tipicidad, en materia disciplinaria, se fundamente en normas con estructura de reglas. Por su parte, la ilicitud sustancial se construye a partir de la violación de los principios de la función pública; es decir, a partir de normas con estructura de principios, tal y como se desprende de la lectura armónica de los artículos 5, 22 y 51 del Código Disciplinario Único antes referidos.

Así las cosas, la ilicitud sustancial no implica una mera infracción del deber. Esta, como lo precisa el artículo 5 del Código Disciplinario Único, tiene que ser sustancial, y la sustancialidad, en criterio de este despacho, hace referencia a la violación de los principios constitucionales y legales que rigen la función pública¹²⁷. Es por eso la Corte Constitucional, sobre este punto, ha dicho:

En pos de que la función pública cumpliera su objetivo, la misma Constitución Política se encargó de estipular expresamente en su artículo 209 unos principios a los cuales debe sujetarse el ejercicio de la actividad administrativa, si bien, dicha norma hace referencia específica a la función administrativa y la ubica dentro del capítulo concerniente a la rama ejecutiva, es pertinente señalar que dichas directrices orientan toda la actividad estatal, razón por la cual en caso de no ser cumplidos dan lugar inequívocamente a la realización de un correspondiente control disciplinario, de allí que garantizar la

¹²⁷ Confrontar, entre otros, el fallo de segunda instancia proferido por este despacho el 14 de septiembre de 2009 dentro del radicado 214-165248-07.



aplicación de los mismos sea una de las prioridades de la potestad disciplinaria¹²⁸

El concepto de principio es fundamental para la construcción de la categoría de ilicitud sustancial y necesaria para hacer el reproche disciplinario, pues, como ya se ha dicho desde hace algún tiempo, la responsabilidad disciplinaria no equivale a la violación del deber por el deber mismo. Aquella supone que es algo más. Algunos, para darle un sentido más amplio, hablan de la violación del deber sin que exista justificación alguna, justificaciones que estarían dadas en el artículo 28 del Código Disciplinario Único. Sin embargo, esta interpretación, en criterio de este despacho, sigue siendo demasiado formal.

De manera que lo fundamental en la ilicitud sustancial es la violación del principio o los principios. Así, la sustancialidad de la ilicitud es la sede de las normas con estructura de principios, es decir, aquellas que se deben cumplir en la mayor medida posible de acuerdo a sus posibilidades fácticas y jurídicas, mientras que en la categoría de la tipicidad lo que debe analizarse las normas con estructura de reglas.

En el caso bajo examen, el señor SAMUEL MORENO ROJAS presuntamente afectó su deber funcional infringiendo los principios de eficiencia y eficacia de la función pública, principios que indiscutiblemente son objeto de protección cuando, para el presente caso, una norma tan especial como el Decreto 1421 de 1993, establece como función-atribución en cabeza del alcalde mayor de la ciudad de Bogotá el asegurar la construcción de las obras a cargo del Distrito, principios que en esta oportunidad, al parecer, desconoció el señor SAMUEL MORENO ROJAS.

¹²⁸ Confrontar Sentencia C-028 de 2006, Corte Constitucional, M.P HUBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.



9. EXPOSICIÓN FUNDADA DE LOS CRITERIOS TENIDOS EN CUENTA PARA DETERMINAR LA GRAVEDAD O LEVEDAD DE LA FALTA, DE CONFORMIDAD CON LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 43 DEL CÓDIGO DISCIPLINARIO ÚNICO.

Es preciso aclarar por el despacho que se está en presencia de la comisión de varias faltas disciplinarias dentro de unos contextos espacio - temporales y modales diferentes que han dado lugar a la configuración de tres cargos elevados en contra del alcalde mayor de la ciudad SAMUEL MORENO ROJAS, pero aquellas comparten una idéntica calificación como FALTAS GRAVES atendiendo a criterios que son comunes para cada una de las faltas endilgadas y, por ende, su tratamiento se hará en forma coetánea en el presente acápite.

En materia de fijación de los criterios de levedad o gravedad de la falta disciplinaria enunciados hoy en los artículos 43 y 50 de la Ley 734 de 2002, como lo ha precisado la H. Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad¹²⁹, son elementos a analizar por parte del operador

¹²⁹ Refiere la Sentencia C- 158 del 25 de febrero de 2003 que: "...Por su parte, el inciso segundo del artículo 50 de la ley 734 de 2002 demandado, expresa que "la gravedad o levedad de la falta se establecerá de conformidad con los criterios señalados en el artículo 43 de este Código", criterios que se encuentran dentro del mismo contenido normativo del artículo 27 de la ley 200 de 1995 arriba transcrito.

3.6. Mediante sentencia C-708 de septiembre 22 de 1999, esta Corporación declaró exequible el mencionado artículo 27, considerando que: "cuando el legislador consagró una clasificación de las faltas disciplinarias entre graves y leves en el artículo acusado, y estableció unos criterios con base en los cuales el investigador disciplinario deba definir sobre la responsabilidad final en materia disciplinaria de los servidores públicos, para efectos de aplicar la correspondiente sanción, lo hizo atendiendo a los postulados generales de los regímenes punitivos aceptados por el ordenamiento constitucional, en la forma vista, con claro desarrollo de las facultades legislativas en materia de definición de la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, dentro de lo cual, es evidente que la misma puede ser graduada de conformidad con el nivel de culpabilidad con que se actúa y la intensidad de la lesión que se produzca en los bienes jurídicos protegidos con la ley disciplinaria" (M. P. doctor Álvaro Tafur Galvis)

En esta oportunidad, para las ciudadanas demandantes, el legislador desconoce el principio de legalidad y el derecho al debido proceso al disponer que la gravedad o levedad de la falta se debe graduar de conformidad con unos criterios preestablecidos, cargo que debe entenderse analizado en la sentencia anterior, pues como se observa, los criterios que en esa oportunidad se consideraron como un claro desarrollo de las facultades legislativas en materia de definición



disciplinario para colegir la levedad o gravedad del comportamiento reprochable al investigado y, por ende, catalogar la falta que se le endilga ya sea como FALTA GRAVE o FALTA LEVE.

Se tiene que por el grado de culpabilidad, al parecer, que ha acompañado el comportamiento del investigado en la comisión de las faltas disciplinarias endilgadas lo ha sido a título de DOLO; así mismo, que el comportamiento de su parte se circunscribe al incumplimiento de sus deberes de vigilancia, control y aseguramiento de la construcción de las obras públicas en el Distrito Capital, todas relacionadas con elementos esenciales para la mejor convivencia ciudadana al tratarse de obras de infraestructura vial y de adecuación del espacio público para el servicio de la ciudadanía en general, que al no haberse entregado cumpliendo los cronogramas de obras respectivos y las fechas de entrega ha ocasionado un sinnúmero de problemas no sólo a la movilidad de la ciudad sino a los derechos de los habitantes del D. C.. Se concluye provisionalmente que tal grado de perturbación y la naturaleza esencial de los bienes afectados colige un grave incumplimiento de parte del investigado a sus deberes funcionales.

De manera significativa, la calidad de servidor público investigado, que encabeza la jefatura de la administración del Distrito Capital, lo sitúa necesariamente en una posición de jerarquía y de mando no solo sobre sus subalternos y miembros del aparato estatal distrital sino que lo tienen como un referente ciudadano y ejemplo a seguir al ser la primera autoridad de la ciudad capital de la República de Colombia. Esta altísima

de la responsabilidad disciplinaria, y que son las razones que motivan la inconformidad de las demandantes, se encuentran dentro de un contexto muy semejante al del actual artículo 43 del nuevo Código Disciplinario.

3.7. En consecuencia, se estará a lo resuelto en la sentencia C-708 de 1999 y la expresión contenida en el artículo 50 de la ley 734 de 2002, que ahora se acusa será declarada exequible.



dignidad se encuentra presuntamente defraudada en grado sumo al no precaver en forma eficiente el cumplimiento de sus funciones ante el incumplimiento generalizado de su función en un apartado trascendente como lo es el de la función administrativa contractual, que es la más idónea para dar cabal cumplimiento a los deberes y fines perseguidos por la autoridad pública de prevaler a las necesidades ciudadanas.

La trascendencia social de la falta y el perjuicio causado, que de manera provisional aquí se percibe, corresponde a la afectación y privación del disfrute de la ciudadanía de unas obras de infraestructura vial, de espacio público conexo que, desde luego, impactan directamente la calidad de vida de los habitantes del D. C., al ser más que perceptibles los problemas de movilidad, afectación y disminución de un buen ambiente sano libre de agentes contaminantes generados por la ejecución de los trabajos en tales obras que, se repite, deberían haber sido entregadas al servicio de la ciudad y no con más de 17 meses de atrasos, como, por vía de ejemplo, es el caso de la Fase III del sistema Transmilenio que comporta la ejecución de las obras en dos de las vías más importantes de la ciudad de Bogotá.

Del mismo modo, es indudable el impacto negativo que sufre la ciudadanía con la inactividad en los frentes de obras en los contratos de Distritos de Malla Vial 071 y 072 de 2008, cuyas consecuencias han sido ampliamente analizadas en la presente decisión y que se multiplica el perjuicio a la comunidad con la falta de entrega de obras puntuales originales en el esfuerzo impositivo que los ciudadanos hicieron con ocasión a los mandatos contenidos en el Acuerdo Distrital 180 de 2005 y que al día de hoy no se observa que puedan disfrutar de tales obras.

Todo lo anterior da lugar a colegir que el reproche al disciplinado debe hacerse en la modalidad de FALTA GRAVE en cada uno de los

comportamientos referidos en los cargos que se le han sido endilgados en la presente decisión.

10. FORMA DE CULPABILIDAD

En cuanto a la culpabilidad, principio y categoría de análisis de la estructuración de la falta disciplinaria, la Corte Constitucional ha manifestado:

En el ámbito de la imputación penal y disciplinaria está proscrita la responsabilidad objetiva; es decir, la responsabilidad por la sola causación del resultado –entendido éste en su dimensión normativa– o por la sola infracción del deber funcional, según el caso. Y ello tiene sentido pues con razón se ha dicho que el contenido subjetivo de la imputación es una consecuencia necesaria de la dignidad del ser humano. Tan claro es ello que en aquellos contextos en que constitucionalmente no se consagra la culpabilidad como elemento de la imputación, se entiende que ella está consagrada implícitamente en los preceptos superiores que consagran la dignidad humana como fundamento del sistema constituido. De acuerdo con esto, asumir al hombre como ser dotado de dignidad impide cosificarlo y como esto es lo que se haría si se le imputa responsabilidad penal o disciplinaria sin consideración a su culpabilidad, es comprensible que la responsabilidad objetiva esté proscrita¹³⁰

En consecuencia, el juicio de responsabilidad, bien en materia penal o disciplinaria, no es completo sin el de la culpabilidad. Es por ello que el régimen de la responsabilidad, tanto en el derecho penal como en el derecho disciplinario, es subjetivo y, desde luego, debe ser acorde con

¹³⁰ Confrontar Corte Constitucional, sentencia SU-901 de 2005, M.P Jaime Córdoba Triviño.



las condiciones personales e individuales del presunto autor. La doctrina penal ha dado muy bien cuenta de ello, premisas que sin duda tienen plena aplicabilidad en el ámbito del derecho disciplinario:

Se entiende por culpabilidad o responsabilidad plena el juicio de exigibilidad en virtud del cual se le imputa al agente la realización de un injusto penal, pues, dadas las condiciones de orden personal y social imperantes en el medio donde actúa, se encontraba en posibilidad de dirigir su comportamiento acorde con los requerimientos del orden jurídico y no lo hizo. Se trata de un juicio de carácter eminentemente normativo fundado en la exigibilidad, idea que preside toda la concepción de la culpabilidad y en virtud de la cual el agente debe responder por su comportamiento ante los tribunales legalmente constituidos -según un rito procesal consagrado con anterioridad al hecho por el ordenamiento jurídico estatal-. Por no haber actuado conforme a la norma.

Lo anterior evidencia el carácter individual y social de la culpabilidad, pues se es responsable en un contexto histórico concreto, en una organización social determinada, y en función de una gama de condiciones de diverso orden que inciden en el comportamiento individual; por ello, el juicio de culpabilidad no puede desbordar los marcos propios del estado social y democrático de derecho y debe corresponderse con sus postulados inspiradores, empezando por el supremo mandato constitucional de respetar la dignidad de la persona humana (Const. Pol., art. 1º).¹³¹

El elemento subjetivo está formado por un juicio de «exigibilidad» y la acción del sujeto debe estar ceñida a la representación mental del deber indicado en la norma de derecho ha cumplir; por tanto, su inobservancia deberá estar atada al elemento volitivo conformado por los ingredientes generadores del dolo o la culpa; es por eso que «si la razón de ser de la falta disciplinaria es la infracción a unos deberes, para que se configure violación por su incumplimiento, el servidor público infractor sólo puede ser sancionado si ha procedido dolosa o culposamente, pues, como ya se dijo, el principio de culpabilidad tiene aplicación no solo para las

¹³¹ Velásquez Velásquez Fernando, Derecho Penal, Parte General, Segunda Edición, Editorial Temis, Santafé de Bogotá, 1995, pág. 492.



conductas de carácter delictivo sino también en las demás expresiones del Derecho sancionatorio, entre ellas el derecho disciplinario de los servidores públicos.»¹³²

De esta manera, el derecho disciplinario, como derecho sancionador que es, exige la imputación subjetiva, que en punto de estructura de la falta disciplinaria implica la categoría de culpabilidad, siendo el dolo y la culpa las dos únicas modalidades de aquellas. En cuanto a la primera (dolo), los elementos para su configuración son los siguientes:

1. Atribuibilidad de la conducta (imputabilidad). En este punto es donde adquiere la regla disciplinaria su función de precepto de determinación. Así, quien no es determinable por la norma, por haber cometido la conducta en una causal de inimputabilidad o porque sencillamente no es sujeto disciplinable, no puede ser culpable¹³³.
2. Exigibilidad del cumplimiento del deber (juicio de reproche).
3. Conocimiento de la situación típica. Es decir, el conocimiento de los elementos estructurales de la conducta que se realiza.
4. Conciencia de la ilicitud. Para que se de esta se requiere el conocimiento de la prohibición o deber; es decir, el conocimiento del tipo disciplinario.
5. Voluntad, para realizar u omitir el deber o la prohibición.

En ese orden de ideas, estando demostrados los elementos de atribuibilidad de la conducta, la exigibilidad del cumplimiento del deber frente a las normas que fueron imputadas, el conocimiento sobre la situación típica y, por sobre todo, el conocimiento de la ilicitud de la conducta, las pruebas permiten concluir contundentemente que al

¹³² Corte Constitucional Sentencia C- 155 de 2002. En igual sentido se puede ver la Sentencia C- 948 de 2002.

¹³³ Otros sectores de la doctrina consideran que ni si quiera se puede cometer una conducta relevante para el derecho disciplinario, por faltar el elemento capacidad.



parecer el disciplinado actuó con voluntad para abstraerse del cumplimiento de sus deberes funcionales.

En efecto, por un lado, el investigado tenía la capacidad de ser motivado por la norma prohibitiva (atribuibilidad de la conducta); conocía los hechos (todas las situaciones relacionadas con la ejecución de las obras a cargo del IDU). Por el otro, su condición de alcalde mayor de Bogotá, su formación académica y su experiencia profesional, son hechos indicadores de que el mandatario distrital era conocedor de sus principales funciones como alcalde mayor de Bogotá, contenidas en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital de Bogotá.

Y en cuanto al último elemento de la imputación dolosa, no hay duda de que el disciplinado presuntamente infringió su deber funcional con la voluntad de no actuar frente a uno de sus principales deberes de mandatario del distrito de Bogotá. Aunque es necesario advertir que para algún sector de la doctrina bastaría en el presente caso el conocimiento de los hechos y el conocimiento de la ilicitud¹³⁴, es oportuno recordar que ya este despacho ha considerado que el elemento voluntad sí es necesario así se trate de conductas de carácter omisivo, entendiendo que este elemento opera de forma negativa; es decir, con la voluntad de no actuar frente al mandato o el precepto de determinación contenido en la norma¹³⁵.

En el caso que nos ocupa, el señor alcalde mayor de Bogotá era conocedor de la situación típica frente a su deber presuntamente incumplido, pues siempre estuvo informado de todas las circunstancias en que se desarrolló la ejecución de los contratos de la fase III de

¹³⁴ Así, GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. *En Dogmática del derecho disciplinario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 423 a 437. También SÁNCHEZ HERRERA, Esiquio Manuel. *Dogmática practicable del derecho disciplinario, preguntas y respuestas*. Bogotá: Ediciones Nueva Jurídica, 2007. p. 55 y 56.

¹³⁵ Así se ha expuesto en «Justicia Disciplinaria. De la ilicitud sustancial a lo sustancial de la ilicitud.» ORDÓÑEZ MALDONADO, Alejandro. *Procuraduría General de la Nación. Instituto de Estudios del Ministerio Público*. Bogotá. 2009. p. 70 a 72.

Transmilenio, en especial de las serias irregularidades que se presentaron en el contrato 137 de 2007¹³⁶; en el tema de los contratos de los distritos de conservación de malla vial 071 y 072, al corresponder a una de las contrataciones de mayor cuantía adoptada en su administración, de los informes rendidos por la directora del IDU y su secretario de movilidad en diversos escenarios, por ser los atrasos más que perceptibles conforme la prueba pericial practicada y, por último, en los contratos de obra pública financiados con recursos de valorización dispuestos en el Acuerdo 180 de 2005, en donde, al parecer, dio órdenes claras para los contratos 020 y 029 de 2009 exclusivamente para excluir la ejecución de las redes subterráneas de servicios públicos y no para el cumplimiento general y para la entrega de las precitadas obras en el plazo convenido, es palpable su conocimiento y voluntariedad negativa en tal sentido que corrobora la forma de culpabilidad dolosa en su comportamiento.

Igualmente, para el caso de los contratos por obras de valorización, se tiene como hecho trascendental que en el contrato de obra pública 029 de 2009¹³⁷ para la construcción de andenes se previó la construcción de las redes subterráneas de servicios públicos, destinándose recursos por valor de \$ 6.436.25 millones (incluido A.I.U.). Después de cinco meses de iniciado el contrato la firma contratista y la interventoría al hacer un balance económico de este punto encuentran, el 30 de abril de 2010, que **«el valor de las redes de servicios públicos a construir es de \$12.687.62 millones, excediendo el valor contratado en \$ 6.251.37 millones, que representa un incremento del 97.12%.»**

¹³⁶ Conforme a lo anterior, obsérvese cómo para el mes de enero del año 2010, aunque de forma tardía, se tomaron algunas medidas respecto de la problemática que se presentó con la ejecución del contrato 137 de 2007, que, desde luego, hacen parte de esas actividades que conforme al ordenamiento jurídico debe adoptar un alcalde mayor de la ciudad de Bogotá con miras a asegurar en debida forma la construcción de las obras a cargo del Distrito.

¹³⁷ Idéntica situación operó para el contrato de obra pública 020 de 2009 que el despacho considera no es menester reiterar en este apartado y es suficiente a a vía de ilustración lo referido en el mencionado contrato 029/2009.



La solución adoptada por la administración distrital es no efectuar la construcción de tales redes subterráneas, en clara contravía de convenios realizados con las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (EAAB, UNE EPM BOGOTÁ, ETB) y la posible afectación del patrimonio público al ser muy probable su intervención posterior y/o cambio de tales redes en un futuro cercano. La razón de tal determinación se registró de la siguiente manera:

El 25 de marzo de 2010, se firmó el Acta de Comité donde se estableció: «De acuerdo a la valoración presentada por el contratista y teniendo en cuenta que el objeto principal del contrato es la construcción de los andenes, una vez evaluada la situación técnica y económica del contrato, **la instrucción del Alcalde Mayor es que se excluya la intervención de las redes**, estableciéndose que existe un acuerdo entre las partes (Contratista, Interventoría e IDU) para su exclusión que será elevado a documento contractual (OTROSI), sin que tal exclusión genere reclamación». (Subrayado y negrillas son del texto original). Efectivamente se firmó el «Otrosí» el 30 de julio de 2010.

Lo anterior denota que existe referencia de la acción del burgomaestre distrital en un asunto puntual y propio de la contratación, en un sentido que no es el más adecuado —conforme lo reseñado— pero que infiere el deseo de asumir una decisión en tal asunto y, consecuentemente, denota su inacción volitiva y conciente en todos los temas contractuales en donde se ha observado irregularidades de múltiples clases y que no han tenido una solución oportuna a favor del interés general y de la ciudadanía afectada con la no entrega de las obras públicas constructivas.

En otras palabras, se puede constatar cómo, para el mes de marzo del año 2010, frente a dos contratos de valorización y cuando estaba en la

fase de su ejecución, el señor alcalde mayor de la ciudad de Bogotá sí daba algunas instrucciones respecto a la conveniencia o no de excluir la intervención de unas redes de servicios públicos a fin de evitar un reclamación por cuenta del contratista.¹³⁸

Luego, entonces, surgen para el despacho los siguientes interrogantes: ¿dónde están las instrucciones que dio el alcalde mayor de la ciudad de Bogotá frente a las significativas irregularidades que se presentaron durante la ejecución de los contratos de la fase III de Transmilenio, años 2008 (segundo semestre) y 2009, en especial frente al contrato 137 de 2007, hasta momentos antes en que se inició de forma tardía el inicio del trámite de caducidad y que a la postre culminó con la cesión del referido contrato? ¿Por qué no se ejecutaron acciones eficaces para procurar el cumplimiento debido en los contratos de conservación de malla vial 071 y 072 y que hoy pasados dos años de la firma del acta de inicio no haya tomado medidas como jefe de la administración para el efecto ante la evidencia ineficacia en tal sentido de sus subordinados? ¿Puede válidamente el señor alcalde mayor, presuntamente, dar orientaciones puntuales para los contratos de valorización 020 y 029 de 2009 excluyendo la ejecución de parte del objeto contractual y no garantizar el cumplimiento de la obra en el plazo convenido?

Se repite entonces que la ausencia de esas actividades, propias de la función de vigilancia y control establecida de manera especial en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, sumadas al conocimiento de la situación típica, a la conciencia de la ilicitud y a la voluntad de no actuar son las que demuestran el actuar presuntamente doloso del señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de la ciudad de Bogotá.

¹³⁸ Conforme a las consideraciones plasmadas en el memorando STESV-336-13735 del 21 de mayo de 2010, suscrito por CARMEN ELENA LOPERA FIESCO, junto con su anexo de fecha 25 de marzo de 2010, visibles en folios 53 a 59 del cuaderno anexo n.º 2 denominado «Documentos remitidos por el IDU IV-15-11, respuesta oficio PROC. IV-5-11».



11. ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LOS SUJETOS PROCESALES

De conformidad con los derechos que le asisten al investigado, el señor SAMUEL MORENO ROJAS no ha presentado diligencia de versión libre y espontánea, ni escrito o algún acto procesal similar tendiente a rendir explicaciones sobre los hechos por los que se le investigan en el presente proceso disciplinario.

Además, desde el 24 de noviembre de 2010¹³⁹, en este proceso disciplinario ha venido actuando conforme a sus facultades legales el señor abogado defensor del disciplinado.

12. DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO INVESTIGADO

El artículo 157 del Código Disciplinario Único señala que «durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere».

Dicha medida de suspensión provisional se ha definido como una medida precautelativa que se decreta en beneficio de la investigación disciplinaria y de la misma función pública, y como presupuestos

¹³⁹ Confróntese con los folio 242 del cuaderno n.º 2 de la actuación.



necesarios, además de la gravedad de la falta y su carácter de temporalidad, deberán existir serios elementos de juicio que permitan deducir la inconveniencia de la permanencia del disciplinado en el cargo o función, en relación con los fines de la investigación o por la reiteración de faltas disciplinarias, es decir, **«es una medida de prudencia disciplinaria que tiende a proteger el interés general»**¹⁴⁰. (Negritas fuera de texto).

La regulación prevista como elemento instrumental en el derecho disciplinario garantiza la buena marcha y la continuidad de la función pública, sin que con ello se afecte el empleo ni se atente contra la honra ni el debido proceso del disciplinado, porque en el curso de la investigación el servidor público tiene la oportunidad de desvirtuar la acusación que se le imputa a fin de que sea reintegrado al servicio, con el reconocimiento de lo dejado de percibir. Así mismo, es imperioso, en procura de preservar el interés público, evitar que un servidor público, en un cargo de mucha responsabilidad, lo siga desempeñando pese a existir dudas importantes en su accionar, que atentan contra los postulados señalados en el artículo 209 superior.

La Honorable Corte Constitucional ha expresado, en forma pacífica, sobre este tópico, que:

(...)

la suspensión provisional, fundada en el hecho de adelantarse contra el empleado una investigación disciplinaria, por conductas merecedoras de destitución, no implica que se le estén vulnerando sus derechos al buen nombre -por cuanto no hay imputación definitiva y además es una medida provisional que no genera una pérdida de empleo ni hay aseveración alguna sobre la honra- ni al debido proceso, ya que en el curso de la investigación el empleado cuenta con el derecho de desvirtuar los cargos en su contra... Sería altamente inconveniente que existiendo motivos fundados sobre la

¹⁴⁰Sentencia C-108/95. MP. Vladmiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte 2.3 En el mismo sentido, ver Sentencia C-406/95 MP Fabio Morón Díaz.



conducta de un empleado, se le permitiera continuar en el ejercicio de un cargo de tanta responsabilidad y no se tomaran medidas preventivas de elemental razonabilidad como la suspensión provisional. El legislador extraordinario, pues, no hizo cosa distinta de prever una prudencia cautelar del interés general, prevalente e incondicional. (Expediente No. D-666, Sentencia C-108/95)

No se puede fundamentar que, a través del ejercicio de esta herramienta jurídica, se esté anticipando un juicio de responsabilidad o elevando una valoración subjetiva del comportamiento investigado; se trata de un análisis eminentemente objetivo, soportado en las pruebas allegadas al proceso, sobre la existencia o no de las causales previstas por el Legislador en el artículo 157 del CDU. Además, se exige del funcionario disciplinario un criterio de razonabilidad para su aplicación, máxime que no es procedente por la simple sospecha de la configuración de tales causales, «es necesario que respecto de su ocurrencia “se evidencien serios elementos de juicio»¹⁴¹, y ello implica un análisis riguroso de los soportes probatorios existentes que avalen tales juicios, los cuales deberán estar allegados en legal forma al expediente.

12.1 DE LAS CAUSALES PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

En relación con el alcance y sentido de las causales consagradas en la normatividad disciplinaria para emplear la medida de suspensión provisional y separar de la función pública a una persona que se encuentre *sub judice* en una actuación disciplinaria, ha sido categórico nuestro máximo Tribunal Constitucional al señalar su sentido en los siguientes términos:

¹⁴¹ Sentencia C- 450 del 3 de junio de 2003 de la H. Corte Constitucional, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, por la cual se declara la exequibilidad, “por los cargos analizados, del artículo 157 de la Ley 734 de 2002, en el entendido de que el acto que ordene la prórroga debe reunir también los requisitos establecidos en este artículo para la suspensión inicial y la segunda prórroga sólo procede si el fallo de primera o única instancia fue sancionatorio.”



Así, para que un servidor investigado o juzgado, pueda ser eventualmente suspendido en forma provisional, éste debe haber realizado una conducta susceptible de ser investigada como falta gravísima, artículo 48 de la Ley 734 de 2002, o bien, como una falta grave.

La norma acusada, además de señalar que la suspensión provisional es una facultad que procede sólo en caso de un proceso adelantado por faltas gravísimas o graves, exige que la medida se adopte cuando “se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.

De tal manera que existen sólo tres causas que podrían justificar que el funcionario que adelanta la investigación o el juzgamiento, ordene la suspensión provisional del servidor:

- (a) Que permanecer en el cargo, función o servicio posibilite la interferencia del servidor en el trámite de la investigación.
- (b) Que permanecer en el cargo, función o servicio permita la continuación de la comisión de la falta por la que se le investiga o juzga.
- (c) Que permanecer en el cargo, función o servicio permita que se reitere la falta por la que se le investiga o juzga.

En cuanto a las tres causales de suspensión provisional de un servidor dentro de un proceso disciplinario, es posible deducir que el fin que persigue el legislador con la causal primera, es asegurarse que el proceso se adelante en correcta forma evitando que quien es investigado o juzgado pueda llegar a interferir en él valiéndose de su cargo, función o servicio, entorpeciendo así el proceso disciplinario. Las causales segunda y tercera, por su parte, están referidas, ambas, a la preocupación de que continúe o se repita la falta que originó el proceso. Estas causales salvaguardan aquellos bienes jurídicamente tutelados que hubieren sido posiblemente lesionados en forma gravísima o grave, mediante la eliminación de la posibilidad de que sigan siendo o vuelvan a ser afectados por la conducta del servidor investigado o juzgado.

No basta la sospecha de que estas causales pueden llegar a presentarse. Es necesario que respecto de su ocurrencia “se evidencien serios elementos de juicio”.

Es importante, también, subrayar que la medida provisional es justificada por el propio legislador a la luz de unos fines específicos. El fin de evitar que se interfiera la investigación consulta la protección de todos los principios e intereses constitucionales desarrollados por el derecho disciplinario. El fin de evitar que la falta continúe o se reitere también apunta en esta dirección, sin que pueda interpretarse como la introducción de ideas asociadas al peligrosismo. De lo que se trata es de precaver que una conducta objetiva de la cual existen serios y evidentes elementos de juicio, se prolongue en el tiempo una vez realizada. Dicha prolongación puede tener dos modalidades: la simple continuación o la reiteración de la conducta ya realizada. No se está, entonces, ante un juicio anticipado acerca de la personalidad del servidor público investigado o juzgado disciplinariamente sino ante una



facultad derivada de la valorización de elementos probatorios relativos al acto que disciplinariamente se le imputa".¹⁴²

Aunado a lo anterior, del propio texto del artículo 157 del CDU, se deducen otra serie de requisitos que debe tener en cuenta el operador disciplinario para hacer uso de dicha medida. Estos van orientados a constituirse en una serie de cláusulas de reserva o protección para la utilización adecuada de dicho instrumento, a saber: la motivación de la orden de suspensión y su revocabilidad, es decir, la existencia real de motivos que deberán subsistir por el lapso que dure la suspensión; desaparecidos éstos deberá también cesar la medida; responsabilidad personal del funcionario que la profiera; garantías procesales, al admitir la suspensión el recurso de reposición o el grado de consulta, tratándose de procesos de única instancia o dictada en aquellos de primera, respectivamente; la temporalidad de la medida; efectos precisos sobre la remuneración del suspendido como lo señala el artículo 158 del CDU; y extensión de los anteriores requisitos para aquellas decisiones de prórroga de la suspensión.

12.2. DEL CASO CONCRETO.

Precisado el ámbito de aplicación de la suspensión provisional y su naturaleza, de carácter preventiva para garantizar la buena marcha de la función pública, que no se trata de una sanción sino de «una medida de prudencia disciplinaria que tiende a proteger el interés general»¹⁴³, se tiene que la cuestión fáctica por la cual se inició el presente expediente disciplinario se originó en la información recibida sobre múltiples irregularidades en el cumplimiento de la función pública administrativa

¹⁴² Sentencia C- 450 de 2003, Corte Constitucional.

¹⁴³ Sentencia C- 280 de 1996 M. P. Alejandro Martínez Caballero. Como antecedentes se pueden ver las sentencias C- 108 de 995 y C-406 de 1995.



contractual en el Distrito Capital en el periodo de gobierno del actual alcalde mayor SAMUEL MORENO ROJAS.

Tal clase de irregularidad, referida al presunto favorecimiento a un grupo de personas con la adjudicación de los recursos públicos originados en la contratación de las entidades públicas distritales, condujo al despacho a efectuar un análisis riguroso y pormenorizado de dicha actividad efectuada en la actual administración distrital financiada con recursos de valorización conforme lo dispuesto en el Acuerdo 180 de 2005.

Preciso es anotar que gran parte de dicha contratación con recursos de valorización se adicionó a los contratos de la Fase III de Transmilenio, obra de infraestructura realizada para adecuar el corredor vial de la calle 26 y la carrera 10 al sistema Transmilenio, que a la fecha —como es de conocimiento público— no ha sido entregada al servicio de la ciudad.

Revisada la actuación es evidente que nos encontramos en presencia de una investigación disciplinaria, en la cual se le ha dado la debida oportunidad al investigado para ejercer sus derechos de defensa y contradicción, desde el propio inicio de esta, y que versa sobre presuntos comportamientos que encuentran adecuación típica en el artículo 34 numerales 1º del CDU, catalogados por el legislador como FALTAS GRAVES; con lo cual, se está en presencia de faltas, al parecer, muy lesivas contra el erario y los derechos de los ciudadanos residentes en el Distrito Capital, que revisten graves atentados al debido y cabal cumplimiento de los principios señalados en el artículo 209 de la Carta Política, que para este despacho son conductas que ponen de presente que se siga reiterando la comisión de las presuntas faltas disciplinarias endilgadas y, en consecuencia, es imperioso la plena protección del interés público afianzado en el accionar eficaz y probo de la autoridad



pública para superar la suerte de cosas presuntamente irregulares reseñadas en esta decisión.

En el caso específico de las obras públicas que corresponden a los contratos de la Fase III de Transmilenio, aquejan los mismos problemas de inejecuciones, exclusión de objetos contractuales ya convenidos bajo la figura de la priorización, y pese a ello el aumento en el valor del contrato 137 de 2007 a través de la suscripción de contratos adicionales en cuantías importantes —ya reseñadas en esta providencia— que evidencian a la fecha que la inacción del investigado como jefe de la administración pública ha comportado serios compromisos que afectan no solo las arcas del Distrito Capital, sino que las obras no se hayan entregado en su momento oportuno, padeciendo la ciudadanía atrasos que trascienden a más de 17 meses de atraso a las fechas inicialmente proyectadas.

Sobre el estado actual de la ejecución de los contratos de los Distritos de Malla Vial 071 y 072 de 2008 es más que dicente la magnitud y consecuencias negativas del incumplimiento de las firmas contratistas y la inacción de las autoridades públicas para precaver los enormes perjuicios acarreados, no solo en la movilidad de la ciudad sino en el derecho de locomoción, disfrute del espacio público, seguridad pública y ciudadana de las personas que residen en las localidades afectadas y que sufren en forma directa el inicio de las obras pero no su terminación, pese a que han transcurrido más de dos años de la firma del acta de inicio de obras sin que se avizore una fecha cierta de culminación de los trabajos. Ante tal panorama, hoy no existe conducta activa y positiva de parte del burgomaestre distrital para que tal suerte de cosas cesen en forma pronta o, cuando menos, se mitiguen las consecuencias nocivas de la paralización de obras en los referidos contratos en muchos frentes de trabajo que hoy deberían estar activos.



Para el caso de los contratos de obra pública financiados con los recursos de valorización local previstos en el acuerdo 180 de 2005, contratos números 020, 029, 037, 047, 068 y 079 de 2009, revisada la información actualizada de su estado de ejecución remitida por el IDU el pasado 15 de abril de 2011, es indudable que el panorama avizorado desde el mes de junio de 2010 por parte de la Contraloría Distrital en la revisión en los sitios de las obras sobre el incumplimiento constante y reiterado de los contratistas y la ausencia de actividad eficaz de las autoridades públicas para hacer exigibles sus obligaciones no dista mucho de su estado actual, como se ha expuesto en el acápite pertinente de esta decisión, donde no hay una actividad de parte del alcalde mayor para solucionar tal situación, lo que resulta en verdad muestra de su comportamiento omisivo en temas que desde mediados del año 2009 se tenían que asumir con decisiones prontas para conjurar la crisis observada hoy sobre el incumplimiento en la entrega de las obras públicas contratadas pese al giro de importantes recursos del erario a los contratistas.

De los medios de prueba aportados al expediente, relacionados en forma específica en esta providencia, se concluye que hay motivos reales para colegir la conveniencia de la decisión de **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** por el término de **TRES (3) MESES** en contra del investigado **SAMUEL MORENO ROJAS**, en su condición de alcalde mayor de la ciudad de Bogotá, D. C., y separarlo del ejercicio de la función pública allí discernida, amén de que existen medios de prueba que coligen su reiterada omisión conciente y directa para cumplir su deber de control, vigilancia y aseguramiento de la construcción y entrega de las obras públicas que a la fecha son esenciales para el goce y disfrute de los ciudadanos.



Como contrapartida, observa el despacho, presuntamente, que tal comportamiento omisivo —conciente del burgomaestre distrital— va dirigido a asegurar intereses particulares de los contratistas incumplidos en desmedro del bien general que debería percibirse en las decisiones de las autoridades públicas.

13. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Procurador General de la Nación, en uso de sus facultades constitucionales y legales

RESUELVE:

PRIMERO: Formular pliego de cargos en contra de SAMUEL MORENO ROJAS, identificado con cédula de ciudadanía n.º 19.385.159 de Bogotá, D. C., en su condición de alcalde mayor de Bogotá, por presuntamente haber omitido el deber de asegurar, en debida forma, la construcción de las obras a cargo del Distrito de Bogotá en lo que tiene que ver con la ejecución de los contratos de la Fase III de Transmilenio a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

Con el anterior comportamiento, el señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá estaría presuntamente incurso en la falta grave, contenida en el numeral 1 del artículo 34 del Código Disciplinario Único, en virtud de lo establecido en el artículo 23 del mismo estatuto, en concordancia con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital.



Se considera que la anterior falta fue cometida presuntamente a título de DOLO, conforme a las consideraciones efectuadas en la parte motiva de la presente decisión.

SEGUNDO: Formular pliego de cargos en contra de SAMUEL MORENO ROJAS, identificado con cédula de ciudadanía n.º 19.385.159 de Bogotá, D. C., en su condición de alcalde mayor de Bogotá, por presuntamente haber omitido el deber de asegurar la construcción de las obras a cargo del Distrito de Bogotá en lo que tiene que ver con la ejecución de los contratos 071 y 072 de 2008 de los Distritos de conservación de la malla vial a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

Con el anterior comportamiento, el señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá estaría presuntamente incurso en la falta grave, contenida en el numeral 1 del artículo 34 del Código Disciplinario Único, en virtud de lo establecido en el artículo 23 del mismo estatuto, en concordancia con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital.

Se considera que la anterior falta fue cometida presuntamente a título de DOLO, conforme a las consideraciones efectuadas en la parte motiva de la presente decisión.

TERCERO: Formular pliego de cargos en contra de SAMUEL MORENO ROJAS, identificado con cédula de ciudadanía n.º 19.385.159 de Bogotá, D. C., en su condición de alcalde mayor de Bogotá, por presuntamente haber omitido el deber de asegurar la construcción de las obras a cargo del Distrito de Bogotá en lo que tiene que ver con la ejecución de los contratos de valorización números 020, 029, 037, 047, 068 y 079 de 2009



a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa del presente proveído.

Con el anterior comportamiento, el señor SAMUEL MORENO ROJAS, en su condición de alcalde mayor de Bogotá estaría presuntamente incurso en la falta grave, contenida en el numeral 1 del artículo 34 del Código Disciplinario Único, en virtud de lo establecido en el artículo 23 del mismo estatuto, en concordancia con lo estipulado en el numeral 3 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se expidió el Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital.

Se considera que la anterior falta fue cometida presuntamente a título de DOLO, conforme a las consideraciones efectuadas en la parte motiva de la presente decisión.

CUARTO: Ordenar la Suspensión Provisional del señor SAMUEL MORENO ROJAS, identificado con cédula de ciudadanía n.º 19.385.159 de Bogotá, D. C., en su condición de alcalde mayor de Bogotá, por las razones consignadas en esta decisión y por el término inicial de tres (3) meses, sin derecho a remuneración, al tenor de lo previsto en el artículo 157 del Código Disciplinario Único.

QUINTO: Comunicar esta decisión al señor presidente de la República, para que proceda a dar inmediato cumplimiento a la MEDIDA DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL aquí decretada en contra del señor alcalde mayor de Bogotá SAMUEL MORENO ROJAS, y envíe oportunamente copia de su actuación en cumplimiento a lo ordenado para que haga parte del expediente.

SEXTO: Contra la decisión adoptada mediante el numeral cuarto de la parte resolutive de la presente decisión procede el recurso de reposición,



de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 157 del Código Disciplinario Único.

SÉPTIMO: Notificar la presente decisión de conformidad con lo establecido en los artículos 100, 101, 103, y 165 del Código Disciplinario Único. Para tal efecto se entregará copia de este proveído.

OCTAVO: Conforme a lo señalado en el artículo 166 del mismo estatuto, el investigado y su defensor disponen de diez (10) días contados a partir de la notificación personal para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas conducentes para su defensa, lapso durante el cual el expediente permanecerá en la Secretaría de este despacho a su disposición.

NOVENO: Por la Secretaría de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, se harán las comunicaciones, notificaciones y anotaciones de rigor.

DÉCIMO: De acuerdo con las presuntas irregularidades incurridas en la ejecución de los contratos de obra pública números 020, 029, 037, 047, 068 y 079 de 2009, financiados con recursos de valorización originados en el Acuerdo 180 de 2005, se expedirá copia de la presente decisión con destino a la Procuraduría Segunda Distrital de Bogotá, con el fin de que sea investigada la presunta participación en tales hechos del actual director general del IDU.

COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación