

89111

Bogotá, D. C.

Contraloría General de la República :: SGD 14-04-2020 16:52	
Al Contestar Cite Este No.: 2020EE0038303 Fol:4 Anex:0 FA:0	
ORIGEN	89111-DESPACHO DEL CONTRALOR DELEGADO PARA EL SECTOR DEFENSA Y SEGURIDAD / SEBASTIAN MONTOYA MEJIA
DESTINO	MAYOR GENERAL OSCAR ATEHORTUA DUQUE / POLICIA NACIONAL BOGOTA
ASUNTO	COMUNICACIÓN DE HALLAZGO - DENUNCIAS
OBS	
<b>2020EE0038303</b>	

Mayor General  
**Óscar Atehortúa Duque**  
Director General  
Policía Nacional  
Carrera 54 No. 26 – 25 CAN  
Bogotá D.C

**Asunto:** Comunicación de Hallazgo

Cordial saludo Mayor General Atehortúa:

En desarrollo la denuncia números 2019-168447-82111-SE, 2019-168192-82111-D y 2020-171794-82111-SE, mediante las cuales, se pone en conocimiento de este ente de Control, presuntas irregularidades relacionadas con los contratos celebrados para la construcción de la Ciudadela Policial CENOP en San Luis – Tolima, de manera atenta me permito comunicar el siguiente hallazgo, para el cual la Entidad deberá suscribir y presentar su respectivo Plan de Mejoramiento, atendiendo lo establecido en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes – SIRECI, adoptado mediante la Resolución Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7350 del 29 de noviembre de 2013, norma que regula las modalidades de cuentas e informes, así como, la forma, contenido, términos y prórrogas para la rendición del mismo.

La Contraloría Delegada para el Sector Defensa y Seguridad, evalúa la gestión fiscal de la administración en un periodo de tiempo determinado con el fin de verificar el adecuado manejo de los recursos públicos, sin tener en cuenta gestores fiscales de forma particular. De esta manera, esta Delegada, llevó a cabo, en primera medida, una revisión desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero a los contratos que fueron celebrados para la construcción del proyecto “Ciudadela Policial – CENOP”, la cual abarcó las etapas precontractual, contractual y poscontractual, así como, cada una las actuaciones administrativas que desde el momento de la planeación del proyecto (vigencias 2010 – 2011), ejecución de los contratos (2011-2015) hasta la fecha, se llevaron a cabo por cada una de las Entidades involucradas; y en segunda medida, este ente de control realizó una inspección técnica que permitió establecer el estado actual de las obras, evidenciando las siguientes irregularidades:

### **HALLAZGO No. 01 – CENOP FASE II (F) (D)**

#### **Marco Constitucional**

El artículo 209 de la Constitución Política consagra:



*“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.”*

El artículo 339 de la Constitución Política estipula:

*“Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución. Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.”*

## **Marco Legal**

El artículo 25 de la Ley 80 de 1993, en sus numerales 13 y 14 establece:

*“13. Las autoridades constituirán las reservas y compromisos presupuestales necesarios, tomando como base el valor de las prestaciones al momento de celebrar el contrato y el estimativo de los ajustes resultantes de la aplicación de la cláusula de actualización de precios. (...)*

*14. Las entidades incluirán en sus presupuestos anuales una apropiación global destinada a cubrir los costos imprevistos ocasionados por los retardos en los pagos, así como los que se originen en la revisión de los precios pactados por razón de los cambios o alteraciones en las condiciones iniciales de los contratos por ellas celebrados.”*

El Decreto 111 de 1996, en el artículo 89 estableció:

*“Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.*

***Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.***

*Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y*



*cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.” Resaltado del despacho*

Tomando como referencia las citadas normas, la Contraloría General de la República, en el marco de atención a la denuncia, evidenció lo siguiente:

La Nación – Ministerio de Defensa Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía - FORPO, suscribieron el Contrato Interadministrativo de Administración el 29 de diciembre de 1983, con el fin de dar en administración al segundo la Fábrica de Confecciones perteneciente a la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, pactando en la cláusula segunda con sus respectivas modificaciones, la última de fecha 29 de diciembre de 2009, la distribución de las utilidades de la Fabrica así:

*“(…) a) Para reinversión (...) el treinta por ciento (30%), b) Para el apoyo a los programas que contribuyan al bienestar social de la comunidad policial el treinta por ciento (30%), c) Para el apoyo a programas y proyectos de interés institucional, el treinta por ciento (30%), d) Utilidades para el Fondo Rotatorio de la Policía, el diez por ciento (10%)”*

La Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional, estableció la necesidad de 51 viviendas que conformarían la segunda etapa del proyecto “Ciudadela Policial CENOP en San Luis, Tolima”, para garantizar vivienda en condiciones óptimas de seguridad y cercanías a su lugar de trabajo a los instructores y el personal de planta de dicha unidad.

Para el cumplimiento de esa necesidad, la Policía Nacional y el Fondo Rotatorio de la Policía – FORPO, hicieron los trámites necesarios ante las entidades competentes para que con los excedentes financieros obtenidos de las utilidades de la Fábrica de Confecciones, se apropiaran los recursos requeridos para adelantar las contrataciones que permitirán satisfacerla, de ahí, se originó la segunda etapa del proyecto del proyecto “Ciudadela Policial CENOP en San Luis, Tolima”, por un valor total de SIETE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$7.000.000.000,00), los cuales fueron destinados de conformidad con los Certificados de Disponibilidad Presupuestal: 131113 del 13 de noviembre de 2012, rubro C – 111 – 1400 – 1, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012 por la suma de SEIS MIL SEISCIENTOS NOVENTA Y SIETE MILLONES TRESCIENTOS UN MIL QUINIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS M.CTE (\$6.697.301.538,00) para obra y con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 131212 del 13 de noviembre de 2012 por la suma de TRESCIENTOS DOS MILLONES SEISCIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y DOS PESOS M.CTE (\$302.698.462,00), para contratar la interventoría técnica, administrativa, financiera, contable y jurídica.

En tal sentido se puede decir, que se contaba con la existencia de la apropiación suficiente para adelantar el mencionado proyecto, que fue respaldado con los certificados de disponibilidad presupuestal, antes citados.

La ejecución de dicho recurso quedó a cuenta del Fondo Rotatorio de la Policía Nacional. Con los Estudios de Conveniencia y Oportunidad presentados por la Dirección de Bienestar Social de la Policía Nacional emitidos mediante oficio del 30 de octubre de 2012, la Entidad inició el proceso bajo la modalidad de Contratación Directa de carácter Reservado No. 111 de 2012, justificada a través de la Resolución No. 972 de fecha 23 de noviembre de 2012.



Así las cosas, el Fondo Rotatorio de la Policía, celebró dos contratos así:

1. **Contrato de Obra Pública No. 259 – 3 – 2012:** El 14 de diciembre de 2012, con la firma SOCAR INGENIERÍA LTDA, con el objeto de “*Contratar bajo la modalidad de precios unitarios fijos la construcción de 51 viviendas fiscales correspondientes a la segunda etapa del proyecto Ciudadela Policial CENOP en San Luis – Tolima.*”, por la suma de (\$6.697.301.487,00), la cual se enmarca dentro del valor de la disponibilidad presupuestal con la que se contaba para la construcción de la obra.
2. **Contrato de Interadministrativo No. 281-5-2012:** El 26 de diciembre de 2012, con la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, con el objeto de “*interventoría técnico, administrativa, financiera, contable y legal para el contrato cuyo objeto es “Contratar bajo la modalidad de precios unitarios fijos la construcción de 51 viviendas fiscales correspondientes a la segunda etapa del proyecto Ciudadela Policial CENOP en San Luis – Tolima.”*”, por la suma de (\$302.698.462,00), la cual se enmarca dentro del valor de la disponibilidad presupuestal con la que se contaba para la interventoría de la obra. Puntualmente para el caso del Contrato de Obra Pública No. 259 – 3 – 2012, de conformidad con la cláusula sexta, el plazo de ejecución pactado inicialmente iba hasta el 31 de diciembre de 2012, desde la fecha de suscripción del acta de inicio.

La forma de pago primariamente acordada, de conformidad con la cláusula cuarta fue la siguiente:

- Anticipo: equivalente al 25% del valor del contrato sobre el 100% del valor del mismo.
- Pagos Parciales: El 60% del valor del contrato según el porcentaje de avance de obra, verificado en cortes parciales de obra.
- Pago contra liquidación: El 15% restante contra liquidación.

El Acta de Inicio fue suscrita, el 27 de diciembre de 2012, dado el plazo de tan solo tres (3) días para la construcción de 51 viviendas fiscales, se hizo necesario, prorrogarlo en varias oportunidades como describe a continuación:

1. El 31 de diciembre de 2012 por seis (6) meses, hasta el 30 de junio de 2013. Prórroga que causó una **Reserva Presupuestal de la vigencia 2012 para ser ejecutada en la vigencia 2013**, mediante acto administrativo denominado “*Acta de Constitución de reserva Presupuestal Vigencia 2013*”, el 21 de enero de 2013 por la suma de **CINCO MIL VEINTIDÓS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL CIENTO QUINCE CON VEINTICINCO CENTAVOS (\$5.022.976.115,25)**.
2. El 28 de junio de 2013 por cuatro (4) meses, hasta 28 de octubre de 2013
3. El 31 de diciembre de 2013, hasta el 30 de mayo de 2014. Prórroga ésta que originó que la **Reserva Presupuestal expirara, quedando desfinanciada la obra**, dicha afirmación se infiere de lo expuesto en el documento de justificación de la ampliación del plazo:

*“Esta ampliación está justificada por los siguientes acontecimientos generados durante el desarrollo del contrato: Que de acuerdo a los soportes de ingreso de los recursos procedentes de la ejecución del contrato de la referencia estos ingresaron la cuenta de la firma Socar Ingeniería el día 07 de noviembre de 2013, 25 de noviembre de 2013 y 24 de diciembre de 2013 lo que permitió un flujo de inversión tardío en la obra, ya que se venían presentado retrasos en la ejecución por no*



**contar con el flujo de recursos necesarios, teniendo en cuenta que el acta de inició se firmó el día 27 de diciembre de 2013 y se presentaron hechos no imputables al contratista que no permitieron realizar una facturación mensual adecuada, lo que impidió el desarrollo normal del contrato.”** Negrilla fuera de texto.

Lo corrobora el Informe de Seguimiento del contrato No. 259-3-2012, de fecha 17 de diciembre de 2012, donde se indicó:

*Frente al desarrollo físico de la obra es pertinente informar que las actividades informadas anteriormente han generado atrasos significativos en obra como son: (...)*

*Se presentan inconvenientes por el atraso en el pago de la primera acta parcial, lo que genera afectación en el normal desarrollo de la obra por los tiempos de compra de materiales.*

(...)

*Por lo anterior es pertinente informar a mi general que la obra no logra ejecutarse en la vigencia 2013 por cuanto se prevé que el contratista no alcanza a terminar las obras contratadas, evidenciándose así mismo que las falencias y motivos que generaron los atrasos al parecer no son causados por la entidad contratista ni por la entidad contratante (forpo).*

*Y teniendo en cuenta que, en la reunión del 9 de diciembre de 2013, mi general requirió que en el caso en que no se lograra la ejecución en la vigencia 2013 se diera por terminado los contratos de la referencia de manera bilateral, teniendo en cuenta que la obra no se alcanza a terminar en la vigencia actual (2013).*

Lo confirma el oficio con radicado del 18 de diciembre de 2013, que advierte:

**“Finalmente para la dirección del Fondo Rotatorio de la Policía es conveniente seguir adelante con la terminación de la primera y segunda etapa del proyecto de construcción de la ciudadela CENOP, hasta tanto, estas sean funcionales y habitables, para evitar así incurrir en un detrimento patrimonial por obras inconclusas”** Negrilla fuera de texto.

4.La última prórroga fue el 30 de mayo de 2014, hasta el 28 de agosto de la misma anualidad.

Por su parte, la forma de pago del contrato No. 259-3-2012 fue modificada el 24 de octubre de 2013, quedando así:

ITEM	ANTICIPO	ACTA PARCIAL 1	ACTA PARCIAL 2	ACTA PARCIAL 3	ACTA PARCIAL 4	ACTA PARCIAL 5	SALDO CONTRA LIQUIDACION
	PORCENTAJE PAGADO A LA FECHA			PROPUESTA			
VALORES ANTES DE AMORTIZACION	\$ 1.674.325.371,75	\$ 1.141.220.173,38	\$ 212.974.187,29	\$ 1.389.690.058,55	\$ 1.389.690.058,55	\$ 1.392.368.979,15	\$ 837.162.685,88
PORCENTAJE PAGADO ANTES DE AMORTIZACION	25,00%	17,04%	3,18%	20,75%	20,75%	20,79%	12,50%
PORCENTAJE PAGADO DESPUES DE AMORTIZACION	25,00%	12,78%	2,39%	16,60%	16,60%	16,64%	10%
VALORES DESPUES DE AMORTIZACION	\$ 1.674.325.371,75	\$ 855.915.130,04	\$ 159.790.640,46	\$ 1.111.752.046,84	\$ 1.111.752.046,84	\$ 1.114.096.102,36	\$ 669.790.148,70
PORCENTAJE DE AVANCE	0%	17,04%	20,22%	40,0%	60,0%	86,5%	100%
FECHAS DE PAGO	30/01/2013	19/09/2013	08/10/2013	30/10/2013	30/11/2013	26/12/2013	31/12/2013

De lo anterior se colige; la forma de pago no tuvo otras modificaciones, y como evidencia no existe relación entre las prórrogas otorgadas, la forma de pago pactada y los recursos

5

presupuestales apropiados, pues, el plazo de ejecución se amplió hasta el 28 de agosto de 2014, los pagos fueron pactados hasta el 31 de diciembre de 2013 y la reserva presupuestal expiró (31 de diciembre de 2013), lo que ocasionó la desfinanciación de la obra y al no existir recursos para terminarla, trajo consigo el abandono de la misma.

Se denota, que el contrato No. 259-3-2012, fue liquidado unilateralmente por el Fondo Rotatorio de la Policía, mediante Resolución No. 634 del 3 de septiembre de 2015.

Además de lo anterior, se trae a colación lo expuesto en el informe técnico de fecha 20 de febrero de 2020 del Ingeniero Civil del Ente de Control que refleja los resultados de la visita in situ realizada a la obra:

*“Las casas de la fase II no fueron terminadas y no cuenta con condiciones de habitabilidad, observando casas con diferentes grados de avances: un grupo de casas se encuentra en obra negra, las cuales solamente cuentan con estructura en concreto y cubierta; otros grupo se encuentra en obra blanca, las cuales carecen de closet, muebles de cocina, sanitarios, lavamanos y divisiones de baños; otro grupo de casas se encuentran en obra gris en un punto intermedio de los dos grupos anteriores y cuentan con estucos, pinturas y en algunos casos con marcos de puertas y ventanas (...) las casas de la fase II no cuentan con conexión a servicios públicos domiciliarios de gas, agua, energía ni alcantarillado, tampoco cuentan con vías de acceso ni urbanismo”*

Se agrega, que a la fecha han transcurrido aproximadamente 4 años en los cuales no se evidencia gestión alguna para la terminación de la obra y cumplimiento de los fines para los cuales se hizo la inversión de los recursos públicos.

Lo anterior evidencia debilidades en la Interventoría y desconocimiento de los principios que rigen la actividad contractual, entre ellos, el de planeación que hace referencia a aquellas actividades previas a un proceso contractual encaminado a determinar en forma precisa la necesidad pública que se pretende satisfacer, el objeto a contratar e indispensable la correcta inversión de recursos públicos.

En definitiva, se puede decir, que no se realizó una adecuada planeación, ya que como se indicó se celebró un contrato para la construcción de 51 viviendas en un plazo de tres (3) días, se constituyó un Reserva Presupuestal que tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2013 y sin observancia de esto, se prorrogó el plazo de ejecución hasta agosto de 2014, sin ajustar a la realidad contractual la forma de pago pactada, lo que ocasionó como se dijo y se repite, el contrato quedara desfinanciado y con ello que la inversión de los recursos de la segunda etapa del proyecto Ciudadela Policial CENOP en San Luis, Tolima, no estén cumpliendo actualmente su finalidad social, que no era otra, que garantizar vivienda fiscal en condiciones de seguridad y cercanía al lugar de trabajo para los instructores y personal de planta de la unidad CENOP, causando un presunto daño fiscal **por un uso improductivo** que asciende a la suma de **CINCO MIL TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCO MIL CIENTO CINCUENTA Y OCHO PESOS MONEDA CORRIENTE (\$5.364.705.158)** que corresponde a lo invertido en obra por **CINCO MIL CIENTO TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS DIECISIETE MIL CINCUENTA Y SEIS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$5.132.717.056)** y lo correspondiente a la Interventoría en cuantía de **DOSCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL CIENTO UN PESOS MONEDA CORRIENTE (\$231.988.101)** por una gestión fiscal antieconómica e ineficaz que no se compeadece con los cometidos del Estado.

Al respecto del detrimento patrimonial por uso improductivo de recursos, la Corte Constitucional en Sentencia C-340 de 2007, señaló:



“(...)

*En cuanto a la expresión uso indebido contenida en la disposición demandada cabe formular al menos tres hipótesis sobre su alcance (...) o eventos no tan fáciles como podría ser el uso improductivo de recursos públicos, caso en el cual el daño no se da por la mera conducta indebida, **sino por el detrimento que la indebida aplicación de los recursos***

***produce en el patrimonio. Los bienes o los recursos dejan de ser útiles, esa pérdida de utilidad es un detrimento susceptible de generar responsabilidad fiscal***

*(...) Es claro en la primera hipótesis **hay un daño susceptible de ser cuantificado atribuible al detrimento de los bienes, o a la pérdida de utilidad, o al valor de los recursos inutilizados o enterrados en obras improductivas** (negrilla fuera de texto)*

Conforme a lo precedente, esta observación tiene una presunta incidencia fiscal (F) y disciplinaria (D).

Cordialmente,



**SEBASTIAN MONTOYA MEJÍA**  
Contralor Delegado Sector Defensa y Seguridad

Proyectó: Mayra Leguizamón Leal  
Coordinadora de Gestión (E)

Aprobó: María Fernanda Rojas Castellanos  
Directora de Vigilancia Fiscal