MEMORANDO

Cód.: 210

Bogotá, D. C. 26 de noviembre de 2020

PARA: **RICARDO ANTONIO RODRÍGUEZ CÁRDENAS**
Alcalde Local – Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar.

DE: **DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL**

ASUNTO: Respuesta al SIPSE No. **51715** de 2020. Solicitud de modificación contractual – adición al contrato de suministro No. 397 de 2019.

Respetado Doctor Rodríguez Cárdenas.

La Dirección para la Gestión del Desarrollo Local en cumplimiento con lo dispuesto en la Constitución Política, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 en sus artículos 2, 3, y 4 y sus decretos reglamentarios, el artículo 13 del Decreto 411 de 2016, así como los principios de la función administrativa y lo establecido en las Directivas 05 de 2016 expedida por el Alcalde Mayor, Secretario Distrital de Gobierno y Secretario Distrital de Hacienda, 012 de 2016 expedida por el Alcalde Mayor de Bogotá y el Secretario Distrital de Gobierno y Circular Conjunta No. 015 de 2017 expedida por la Subsecretaría de Gestión Local y la Subsecretaría de Planeación de la Inversión, procede a efectuar el análisis técnico y jurídico formal a la solicitud de modificación contractual remitida con el número del asunto y realiza las siguientes consideraciones:

1. IDENTIFICACIÓN Y ESTADO DEL CONTRATO N° 397 de 2019

No. Contrato	**CSU-397-2019**
Contratista	PAVIOBRAS
Objeto:	***SUMINISTRAR POR EL SISTEMA DE PRECIOS UNITARIOS FIJOS A MONTO AGOTABLE EMULSIÓN, ASFALTO CRL-1 MEZCLA DENSA EN CALIENTE MD-19 Y MATERIAL GRANULAR PARA EL MEJORAMIENTO DE LA MALLA VIAL DE LA LOCALIDAD DE CIUDAD BOLÍVAR.***
Plazo Inicial:	ONCE (11) MESES
Valor inicial del Contrato:	$ 3.335.000.000
Fecha de suscripción	15 de enero de 2020
Fecha de Iniciación:	15 de enero de 2020
Fecha de Terminación inicial:	14 de diciembre de 2020

Suspensiones:	SUSPENSIÓN 1: Desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril del 2020 SUSPENSIÓN 2: Desde el 13 de abril de 2020 hasta el 27 de abril del 2020 SUSPENSIÓN 3: Desde el 28 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo del 2020 SUSPENSIÓN 4: Desde el 12 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo del 2020 SUSPENSIÓN 5: Desde el 26 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo del 2020 SUSPENSIÓN 6: Desde el 1 de junio de 2020 hasta el 1 de julio del 2020 SUSPENSIÓN 7: Desde el 2 de julio de 2020 hasta el 15 de julio del 2020 SUSPENSIÓN 8: Desde el 16 de julio de 2020 hasta el 1 de agosto del 2020 SUSPENSIÓN 9: Desde el 2 de agosto de 2020 hasta el 1 de septiembre del 2020 SUSPENSIÓN 10: Desde el 1 de septiembre de 2020 hasta el 24 de septiembre del 2020 **
Adiciones:	N/A
Prórrogas:	N/A
Fecha de Terminación Final:	**14 de junio de 2021**
Avance Físico	61,4%
Avance Financiero:	$ 2,048,849,699

Fuente: SIPSE No. 51715 de 2020 del FDLCB
https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE

***Verificando la plataforma transaccional SECOP II, se le sugiere al fondo de desarrollo local cumplir con los principios fundamentales de la contratación estatal como lo es el principio de publicidad; dado que al verificar las 10 suspensiones solo se encuentra lo acá expuesto:*

Modificaciones del Contrato

Modificación del contrato

Referencia de la modificación	Tipo de modificacion	Fecha de modificación	Fecha de aprobación
CO1.CTRMOD.4753471	Reactivar el contrato	25/09/2020 4:36 PM (UTC -5 horas)	25/09/2020 11:00 PM (UTC -5 h
CO1.CTRMOD.2618259	Suspender el contrato	25/03/2020 3:07 PM (UTC -5 horas)	26/03/2020 1:42 PM (UTC -5 ho

DESCRIPCIÓN DE LA SOLICITUD DEL FDL	
ADICION No. 1	$ 1.667.500.000

Fuente: 51715 de 2020 del FDLCB

2. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS DE LA DIRECCIÓN PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

2.1. Aspectos generales

La información aportada y la fecha de radicación en el aplicativo SIPSE se **generó** por el FDL de ciudad bolívar el **10/11/2020**, siendo **reasignado** a la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local el **11/11/2020 a las 12:07:46.**

En cumplimiento del memorando No. 20192100647993 de fecha 26 de diciembre de 2019, emitido por la Subsecretaría de Gestión Local y la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno, el FDLCB remitió la documentación allí señalada: a excepción de los siguientes:

- *"Contrato primigenio junto con los documentos que hagan parte integrante del mismo tales como: anexos técnicos, estudios del sector, estudios previos definitivos, presupuestos, programaciones y oferta inicial del contratista.*
- *Acta de inicio.*
- *Suspensiones anteriores con los soportes técnicos, jurídicos, administrativos y financieros.*
- *Actas de reinicio.*
- *Solicitud de adición y/o prórroga del contratista y/o entidad contratante con su justificación técnica, administrativa, financiera y jurídica al contrato.*
- *Informe de avance del contrato primigenio a la fecha de la solicitud tanto del contratista como de la interventoría y del supervisor designado por el Fondo de Desarrollo Local -FDL; a fin de verificar el cumplimiento de la ejecución del contrato y establecer la pertinencia y la capacidad por parte del contratista para ejecutar la adición y/o prórroga solicitada.*
- *Acta/s Comité de Contratación del FDL (por medio de la cual se evidencie la postura del Fondo ante la modificación contractual pretendida).*
- *Autorizaciones, licencias y demás soportes documentales pertinentes emitidos por las diferentes entidades del distrito que se consideren necesarios para el estudio de viabilidad solicitado.*

"Nota: La DGDL se permite informar, la importancia de la entrega oportuna de todos y cada uno de los documentos que aquí se enlistan, por cuanto, es a través del análisis a cada uno de ellos, que se fortalecen los diferentes criterios técnicos y jurídicos de los procesos de contratación que serán adelantados por los FDL. Sin embargo, previo a la revisión y designación del proceso a los profesionales de la Dirección, se realizará una verificación "check list", de todos los documentos que se deben anexar, y de faltar alguno, se devolverá para que sea inmediatamente cargado en el sistema correspondiente, dando cumplimiento pleno en la entrega de los documentos soporte de cada solicitud.

Frente a lo anterior es oportuno dar claridad en cuanto a la entrega del Acta de Comité de Contratación, por cuanto de acuerdo con el procedimiento para la adquisición y administración de bienes y servicios GCO-GCI-P001 en su versión 04, se evidencia su carácter previo a nuestra respuesta:

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE GOBIERNO

GESTIÓN CORPORATIVA

GESTIÓN CORPORATIVA INSTITUCIONAL

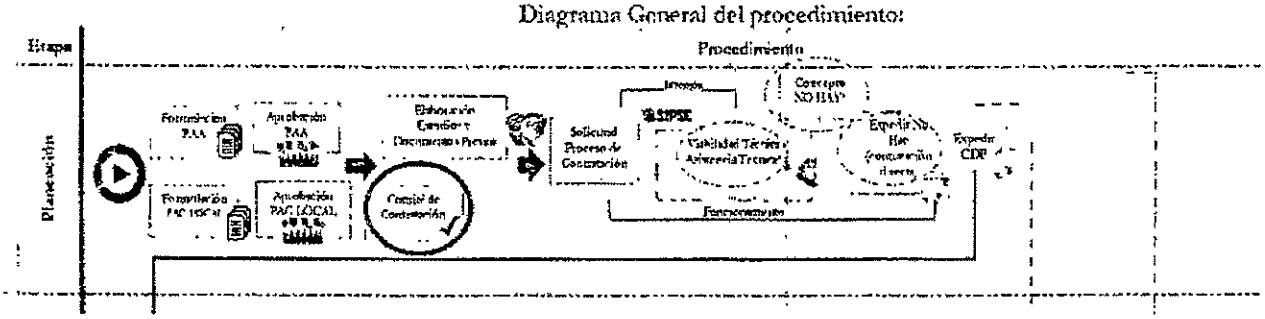
Procedimiento para la adquisición y administración de bienes y servicios

Código: GCO-GCI-P001

Versión: 04

Vigencia desde: 17 de julio de 2019

Diagrama General del procedimiento:



Con el fin de realizar el análisis técnico y jurídico solicitado, la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local consultó y encontró lo siguiente:

A. PLATAFORMAS DE PUBLICACIÓN (SECOP – CONTRATACIÓN A LA VISTA – PÁGINA WEB FDL)

En cumplimiento de lo dispuesto en el Estatuto General para la Contratación de la Administración Pública en materia de publicidad, específicamente lo estipulado en el Decreto 1082 de 2015, Subsección 7 artículo 2.2.1.1.1.7.1 y la Circular N° 005 de 2019, expedida por la Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor[1] se recuerda al FDL que, para garantizar el principio de transparencia, es obligatorio mantener actualizada la publicación de toda la información del proceso de contratación en las Plataformas SECOP II, Contratación a la Vista y en la página web del Fondo de Desarrollo Local, conforme las fechas señaladas en el cronograma del proceso de contratación y los términos establecidos para cada modalidad de selección.

Revisado el proceso en la plataforma transaccional Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP II, respecto del **Contrato 397/2019 de Suministro**, se halla publicación de información correspondiente al agotamiento de la etapa precontractual, así como una modificación contractual adelantada (suspensión No. 1, quedando 9 suspensiones sin publicar). No se encuentra por su parte, ninguna documentación en cuanto a certificaciones mensuales, informes, ejecución, pagos ni facturas se refiere.

Conforme lo antes indicado, se observa que el FDL viene cumpliendo parcialmente con esta disposición.

B. SISTEMA DE PRESUPUESTO DISTRITAL - PREDIS

En seguimiento realizado en el aplicativo PREDIS a 30 de septiembre de 2020[2], para el contrato de suministro No. 397 de 2019 se observa lo siguiente:

LOCALIDAD	RUBRO PRESUPUESTAL		CONTRATISTA	VALOR NETO	GIROS	COMPROMISOS SIN GIRO
CIUDAD BOLÍVAR	3-3-6-15-02-18-1424-000	Espacios con movilidad para todos	PAVIOBRAS SAS	$3.335.000.000	$1.552.883.699	$1.782.116.301

Fuente: PREDIS a 30 de septiembre de 2020

Con relación al rubro de inversión No. *3-3-1-15-02-18-1424 "Espacios con movilidad para todos"*, por medio del cual se pretende realizar la adición al contrato, se evidencia a corte 05 de octubre de 2020, lo siguiente:

LOCALIDAD	RUBRO PRESUPUESTAL		DISPONIBLE	COMPROMISOS ACUMUNALDOS	% COMPROMISOS
CIUDAD BOLÍVAR	3-3-6-15-02-18-1424-000	Espacios con movilidad para todos	$23.774.721.772	$9.718.226.792	40,88

Fuente: PREDIS a 05 de octubre de 2020

1"Las entidades y organismos distritales deberán garantizar la correcta utilización de los mecanismos dispuestos por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, a través de la plataforma transaccional SECOP II y el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de compras públicas, con una recta observancia de los principios de economía, eficacia, eficiencia y transparencia, en aras de consolidar una gestión contractual íntegra y al servicio de la ciudadanía"
Por transición de plataformas PREDIS – BOGTADA, se consulta reporte a la fecha

El proyecto de inversión cuenta actualmente con compromisos del 40,88%, teniendo una disponibilidad del 59,12%, la cual equivale a $14.056.494.980, es decir, los saldos podrían permitir y respaldar la adición que se pretende adelantar por valor de $1.667.500.000.

Una vez se inicie el proceso contractual es importante incorporar en el aplicativo correspondiente toda la información financiera (transacciones y operaciones presupuestales) con ocasión del (los) contrato(s) que se suscriba(n) y que afecta el presupuesto del FDL de Ciudad Bolívar, información que comprende compromisos y giros efectivamente generados.

Por su parte, es pertinente tener en cuenta los lineamientos de política para la programación presupuestal de la vigencia 2020, contemplados en la Circular Externa No. DDP – 000004 de fecha 29 de marzo de 2019, numeral 8.2. Inversión en las localidades, relacionado con la depuración de obligaciones por pagar, efectuar las gestiones pertinentes para incrementar el nivel de ejecución presupuestal y de giros en la vigencia respectiva y seguimiento y control a la ejecución presupuestal de forma oportuna.

Así mismo, la Circular Externa No. DDP – 000005 de fecha 31 de marzo de 2020 "Lineamientos de política para la programación presupuestal 2021" numeral 8.2. Inversión de los Fondos de Desarrollo Local en el marco de los presupuestos participativos.

Por último, la Circular Externa No. SDH – 0000014 de fecha 31 de julio de 2020 "Guía de ejecución, seguimiento y cierre presupuestal 2020 y programación presupuestal vigencia 2021", emitida por la Secretario Distrital de Hacienda y Secretaria Distrital de Planeación.

C. MATRIZ UNIFICADA DE SEGUIMIENTO A LA INVERSIÓN - MUSI

Revisada la MUSI del FDL de con corte a 30 de junio de 2020, se ha identificado que el proyecto de inversión *3-3-1-15-02-18-1424 "Espacios con movilidad para todos"* se encuentra compuesto por las siguientes metas proyecto de inversión así:

Metas del proyecto de inversión	Magnitud Contratada 2017	Magnitud entregada 2017	Magnitud Contratada 2018	Magnitud Entregada 2018	Magnitud Contratada 2019	Magnitud Entregada 2019	Magnitud Contratada 2020	Avance acumulado contratado	Avance acumulado entregado
Construir 15 km/carril de malla vial	4	6,7	8,2	6,4	8,4	-	-	137,3%	87,6%
Construir 20000 m2 espacio público en la localidad	50000	20824	22645	6793	-	-	-	138,2%	138,1%
Construir 4 km/carril de malla vial	1	2,6	0,9	0,7	0,5	-	-	60%	82,5%
Intervenir 6 puentes vehiculares y/o peatonales de escala local	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mantener 10 km/carril de malla vial	3,4	3,4	10	4,5	5	-	-	184,1%	78,7%
Mantener 10000 m2 espacio público en la localidad	2500	-	9032	5998	5000	576	-	165,3%	65,7%

Mantener 40 km/carril de malla vial	10	9	7,5	8,3	13	-	-	76,3%	43,3%

Fuente: MUSI – Corte 30 de junio de 2020

Se registra un avance en las metas del 87,6%, 138,1%, 78,7%, 65,7% y 43,3%, respectivamente, en atención a lo proyectado para el cuatrienio. En este sentido, es pertinente analizar el cumplimiento de la magnitud programada en el plan de acción correspondiente a la vigencia, por cuanto nos encontramos cursando el cuarto periodo de ejecución del Plan de Desarrollo local del Fondo de Desarrollo Local Ciudad Bolívar. Por otro lado, sería importante precisar en los estudios previos definitivos, qué magnitud se pretende alcanzar con los recursos destinados a la presente contratación, con el fin de evidenciar la proyección en el cumplimiento de esta, en la vigencia 2020.

Resulta oportuno señalar la importancia de seguir actualizando la herramienta MUSI con el fin de facilitar el seguimiento de la ejecución de la inversión, el avance de las metas y la programación financiera, la cual debe guardar concordancia con el Sistema de Seguimiento al Plan de Desarrollo Distrital (SEGPLAN), para que de ese modo se establezca la vinculación de las localidades en el seguimiento a los Planes de Desarrollo Local, dentro del esquema que para el efecto dispone el Distrito Capital.

Finalmente, se resalta la responsabilidad del diligenciamiento de la herramienta MUSI, en cabeza de las Alcaldías Locales, con la asesoría y acompañamiento de la Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local (UFL) de la Secretaría Distrital de Planeación y esta Dirección, según lo dispuesto en la Circular 003 de 2013:

"la Matriz Unificada de Seguimiento a la Inversión Local será administrada por la Secretaria Distrital de Planeación - Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local, quien conjuntamente con la Secretaria Distrital de Gobierno - Dirección Ejecutiva Local (hoy Dirección para la Gestión del Desarrollo Local) y la Dirección Distrital de Presupuesto - Subdirección de Competitividad y Gobierno verificaran los tiempos, modificaciones a la misma y el análisis respectivo de la información reportada en la matriz mencionada por los Fondos de Desarrollo Local".

De otro lado, de acuerdo con el POAI para la vigencia 2020, en el Proyecto de Inversión No. *3-3-1-15-02-18-1424 "Espacios con movilidad para todos"*, del Plan de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar 2017-2020, se encuentran las siguientes metas proyecto de inversión junto con el presupuesto asignado:

Estado Registro	Etapa del proyecto Preinversión	Factibilidad	Selección de una única alternativa de a
Metas del proyecto de inversión			
		Total	$53,351,237,000
1	Construir Km/carril de malla vial Urbana		$15,000,000,000
2	Mantener Km/carril de malla vial Urbana		$32,000,000,000
4	Mantener Km/carril de malla vial Rural		$3,875,000,000
6	Mantener m2 espacio público (andenes, escaleras, plazoletas, ciclorutas y alamedas) en la localidad, proporcionando y facilitando una mejor movilidad para todos		$1,300,000,000
7	Intervenir Puentes vehiculares y/o peatonales, de escala local sobre cuerpos de agua		$1,176,237,000

Fuente: POAI Vigencia 2020 FDL de Ciudad Bolívar[3]

[3] *http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/19._ciudad_bolivar_2.pdf*

Lo anterior, no es consistente con la apropiación presupuestal para el proyecto de inversión registrado en el aplicativo PREDIS a 05 de octubre de 2020, dada la modificación presupuestal que presenta el proyecto de inversión por valor de -$29.576.515.228.

D. LÍNEAS DE INVERSIÓN

Es un hecho cierto que el contrato de suministro N° 397 de 2019, se surtió dentro de la vigencia 2019, por lo cual, es claro que correspondió al cumplimiento de lo establecido en la Directiva 005 de 2016 *"Lineamientos de Política para las Líneas de Inversión Local"*, en el proyecto se lee concordante con él título *"5. DEFINICIÓN DE LAS LÍNEAS DE INVERSIÓN LOCAL"*, numeral *"5.1 Definición de líneas de inversión local 2017 – 2020"*, literal "a. Inversión en temas estratégicos del Plan de Desarrollo Local (85%)" el cual establece que *"Para el proceso de formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Local 2017 -2020 los FDL destinarán los recursos a las Líneas de Inversión Local consignadas en el Anexo 1, y cuyo porcentaje no podrá ser inferior al 85%"*.

E. DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE (DTS)

Por tratarse de procesos del Plan de Desarrollo Local del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, no se requiere de este tipo de documentación para su respectivo análisis técnico y jurídico por parte de la Dirección para la Gestión para el Desarrollo Local, debido a que, en la vigencia del 2019, fue analizada dicha información.

F. FICHA ESTADÍSTICA BÁSICA DE INVERSIÓN – EBI

Por tratarse de procesos del Plan de Desarrollo Local del Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar, no se requiere de este tipo de documentación para su respectivo análisis técnico y jurídico por parte de la Dirección para la Gestión para el Desarrollo Local, debido a que, en la vigencia del 2019, fue analizada dicha información.

G. REVISIÓN Y EXTENSIÓN DE PÓLIZAS Y SEGUROS

En lo correspondiente a este aparte es transcendental que el FDL tenga en cuenta lo contemplado en el artículo 2.2.1.2.3.1.18. del Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se determina el restablecimiento o ampliación de la garantía:

*"(...) **Cuando el contrato es modificado para incrementar su valor o prorrogar su plazo, la Entidad Estatal debe exigir al contratista ampliar el valor de la garantía otorgada o ampliar su vigencia, según el caso"*** (Negrilla fuera de texto).

H. MATRIZ DE RIESGO CONTRACTUAL

No se hace pronunciamiento por ser un contrato adjudicado y en ejecución, su construcción se realizó previo al inicio del proceso en la vigencia 2019.

I. PRINCIPIO DE ANUALIDAD

El contrato en mención, teniendo en consideración su fecha de terminación actual, hasta la fecha ha comprendido 2 vigencias (2019 – 2020), pendiente de comprometerse una tercera.

Por lo anterior, resulta oportuno tener en cuenta el principio de anualidad presupuestal, toda vez que las normas en materia de presupuesto público señalan que:

"El año fiscal comienza el 1o de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción"

Es significativo respetar el principio de anualidad presupuestal de tal manera que, el plazo de ejecución de los procesos contractuales, publicados en el Plan Anual de Adquisiciones, evite exceder la vigencia anual. Los plazos de ejecución deben planificarse de forma tal que se cumpla con los principios de anualidad y planeación, por lo que igualmente resulta oportuno tener en cuenta:

(I) En sentencia C. E. 15469 y 14854 del 29 de agosto de 2007, ponencia del Dr. Mauricio Fajardo Gómez:
"(...) en materia contractual, las entidades oficiales están obligadas a respetar y cumplir el principio de planeación (...)";

(II) De conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Decreto 111 de 1996, por el cual se estableció el Estatuto Orgánico de Presupuesto,

"Son principios del sistema presupuestal: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macro económica y la homeóstasis (Ley 38/89, artículo 8o. Ley 179/94, artículo 4o.)";

(III) Dar cumplimiento a lo previsto en el Decreto Distrital 372 de 2010,

"Por el cual se reglamenta el proceso presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local – F.D.L"

J. CUMPLIMIENTO DEL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL EN EL MARCO DEL MODELO INTEGRADO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN

Esta Dirección hace énfasis en la utilización de los formatos de contratación dispuestos en el Sistema de Gestión Institucional en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG para la adquisición, suministro y administración de bienes y servicios requeridos por parte los FDL consultando el procedimiento para la Gestión y Adquisición de Recursos, información disponible en la página web de la Secretaria de Gobierno http://www.gobiernobogota.gov.co.

2.2. Aspectos Específicos

Esta Dirección se pronunciará sobre las razones que dan lugar a la adición No. 01 del contrato de suministro No. 397 de 2019, de acuerdo con lo expresado en las justificaciones remitidas y sin perjuicio de las obligaciones en cabeza del supervisor en los términos de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, por lo que este documento no se entiende como un ejercicio de supervisión.

La supervisión es un medio de control en la contratación pública, que busca que el contratista se ciña en la ejecución de lo pactado con el lleno de los requisitos legales, técnicos, económicos, de tiempo y calidad exigida, a fin que las entidades públicas cumplan con los propósitos al

seguimiento a los objetivos de planeación que le han sido conferidos desde la propia constitución. El control concurrente que se ejerce por parte del supervisor es el que se realiza durante todo el proyecto, el cual implica supervisar directamente los pasos del proyecto a ejecutar, garantizando que la programación se realice en el tiempo especificado y de acuerdo con las condiciones requeridas.

En el mismo sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 80 de 1993; se estableció que los servidores públicos que celebren contratos en representación del Estado deben tener en cuenta que con ellos se busca el cumplimiento de los fines estatales, así como alcanzar las metas organizacionales. Dicho lo anterior, con el cumplimiento del contrato en los tiempos pactados, se estaría dando cumplimiento a las llamadas *clausulas esenciales del contrato* (objeto, precio, plazo, vigencia o duración).

Complementando lo anterior, es importante que el FDL tenga en cuenta que la justificación de la modificación propuesta no puede obedecer a la ausencia de una correcta planificación o ejecución, frente a lo cual cabe mencionar lo siguiente:

Sentencia del Consejo de Estado del 24 de abril de 2013 MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa: "*De acuerdo con el deber de planeación, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; (...)*

La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también para el patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal. Se trata de exigirles perentoriamente a las administraciones públicas una real y efectiva racionalización y organización de sus acciones y actividades con el fin de lograr los fines propuestos por medio de los negocios estatales (...)".

De igual manera, para verificar la legalidad de un acuerdo que contiene una modificación o adición de un Contrato Estatal, para el Consejo de Estado deben verificarse de manera ineludible, entre otros, cinco (5) aspectos específicos a saber:

(i) Que el contrato adicional o modificatorio conste por escrito, en la medida que es un requisito de existencia del contrato estatal.
(ii) Que se suscriba la convención dentro del plazo o vigencia del contrato, toda vez que un contrato cuyo plazo o condición ha operado, no es susceptible de ser adicionado, circunstancia en la que habría lugar a adelantar un nuevo proceso licitatorio o de selección de contratista,
(iii) Que no se adicione –por regla general– en más allá del cincuenta (50) por ciento de su valor inicial, expresado en salarios mínimos mensuales legales vigentes,
(iv) Que el objeto del contrato principal no se haya agotado, es decir, que todavía exista y sea viable su ejecución, y
(v) Que no se altere el contenido del objeto inicial por uno nuevo, so pena de que el contrato adicional quede afectado de nulidad. [Negrilla fuera de texto].

En este orden de ideas, la solicitud de adición que nos ocupa, se justifica en los siguientes documentos:

- Memorando No.20206920013993 de fecha 26 de octubre de 2020, suscrito por el Alcalde Local de Ciudad Bolívar, dirigido al líder de contratación del FDLCB, en el cual realiza la solicitud de modificación contractual – adición al contrato de suministro No. 397 de 2019 e intermedia la justificación técnica, administrativa jurídica y análisis del apoyo a la supervisión.

Documentación ante la cual, se reiteran las observaciones presentadas en los literales *B. SISTEMA DE PRESUPUESTO DISTRITAL – PREDIS y C. MATRIZ UNIFICADA DE SEGUIMIENTO A LA INVERSIÓN – MUSI.*

Respecto a lo anterior, no se observa la solicitud por parte del contratista PAVIOBRAS SAS, a fin de verificar el cumplimiento de la ejecución del contrato y establecer la pertinencia y su capacidad como contratista para ejecutar la adición solicitada.

Por su parte, se anexa formato de solicitud de modificación contractual Código: 2L-GAR-F012 de fecha 27 de octubre de 2020, suscrito por la supervisión y apoyo a la supervisión, en el cual se indica lo siguiente:

Conveniencia y Justificación de la Modificación y/o Adición:

De acuerdo a las necesidades presentes en la Localidad en materia de acciones de movilidad y mantenimiento vial, el área de Infraestructura tiene registrados alrededor de 400 peticiones por parte de la comunidad, ubicadas tanto en la zona rural como en la zona urbana.

Para atender dichas solicitudes, con tiempos de respuesta rápido y eficaz, debido al alto volumen de solicitudes para el Fondo resulta insuficiente los recursos técnicos y humanos, con los cuales se cuentan en la actualidad.

Por lo anterior realizamos el siguiente análisis: se decide tomar los consumos promedio de suministro de materiales granulares y emulsión asfáltica de los periodos facturados así: 15 de enero al 31 de enero del 2020, 1 de febrero al 29 de febrero del 2020, 1 de marzo al 25 de marzo del 2020 y 1 de octubre al 19 de octubre del 2020, debido a que en estos periodos se cuenta con la vinculación de la totalidad del personal que opera los vehículos y maquinaria amarilla, adicional a esto se realizaban labores de mantenimiento vial en la localidad.

PERIODO DEL 15 AL 31 DE ENERO DEL 2020		PERIODO DEL 1 AL 29 DE FEBRERO DEL 2020		PERIODO DEL 1 AL 25 DE MARZO DEL 2020		PERIODO DEL 1 AL 19 DE OCTUBRE DEL 2020		TOTAL EJECUTADO	% DE EJECUCION AL 19 DE OCTUBRE DEL 2020
DIAS DE EJECUCCION EN EL PERIODO	VALOR FACTURADO	DIAS DE EJECUCCION EN EL PERIODO	VALOR FACTURADO	DIAS DE EJECUCCION EN EL PERIODO	VALOR FACTURADO	DIAS DE EJECUCCION EN EL PERIODO	VALOR PENDIENTE POR FACTURAR		
22	566.116.320	29	866.832.814	25	170.934.665	19	495.966.000	2.048.949.699	61,4

DIAS LABORADOS	85
PROMEDIO CONSUMO DIA	21.566.839
SALDO RESTANTE	1.286.150.301
PROYECCION DE DIAS CON EL RECURSO RESTANTE	59,6
FECHA ESTIMADA DE TERMINACIÓN DE LOS RECURSOS	18 DE DICIEMBRE DEL 2020

A la fecha se han ejecutado 51 acciones de movilidad o mantenimiento vial de los cuales relacionamos el CIV de las mismas y representan 5.30 Kilómetros Carril de vía intervenida:

Como se evidenció anteriormente se han intervenido 51 segmentos viales, los cuales están registrados en la base de datos del Fondo acompañados de su ficha técnica, con respecto a los cálculos realizados tenemos que, en promedio, en días para agotar los recursos aun existentes serian de 59, esto indicaría que tendríamos una fecha estimada de la extinción de los recursos del día 18 de diciembre.

Desde el apoyo a la supervisión se puede indicar que la empresa PAVIOBRAS S.A.S, no ha incurrido en ningún tipo de incumplimiento, sumado a esto la planta en la cual realizan los despachos del material, queda ubicada en la Localidad de Ciudad Bolívar, razón por la cual nuestros vehículos tipo volqueta no requieren hacer grandes desplazamientos a la hora de recoger dichos insumos, por tal razón ejecutamos las labores de manera más efectiva y rápida en la localidad.

De esta forma al realizar la adición de mil seiscientos sesenta y siete millones quinientos mil pesos ML ($1.667.500.000), a dicho contrato podríamos aumentar de manera significativa los segmentos viales intervenidos y contaríamos con los recursos necesarios para finalizar el año 2020 e iniciar el año 2021, destinados para ejecutar dichas acciones de movilidad.

Meta esperada con la adición presupuestada

	MATERIAL	UNID/JORNADA	CANTIDAD	VALOR UNIT		VALOR	RENDIMIENTO KM/CARRIL	EQUIVALENTE A LA META DEL POLO	METAS DEL PLAN DE DESARROLLO A ATENDER
RIEGO ESTABILIZADO CON EMULSIÓN ASFÁLTICA	FRESADO	M3	3.300	$	$	$ 1.025.414.000	3,45	34,5%	Mantener 10 Km/carril malla vial rural.
	EMULSION ASFALTICA	LT	150.900	4.851	776.098.500				
	AGUA	M3	150.900	1.296	247.486.400				
	MATERIAL	UNID/JORNADA	CANTIDAD	VALOR UNIT		VALOR	RENDIMIENTO KM/CARRIL	EQUIVALENTE A LA META DEL POLO	METAS DEL PLAN DE DESARROLLO A ATENDER
MANTENIMIENTO VIAL CON MC-1P	MDC 19	M3	1.050	$94.941	624.688.800	$ 644.807.670	1,58	8,94%	Mantener 45 Km/carril en malla vial local.
	EMULSION ASFALTICA	LT	3.000	4.263	12.125.000				
	MATERIAL B-200	M3	140	27.695	3.875.300				
	RIEGO COMÚN	M3	140	29.543	4.298.420				
						$ 1.667.472.570			
	Nota:	Los costos de intervención corresponden a las actividades que se desarrollan con personal profesional, maquinaria, operados, combustible y mantenimiento de maquinaria del POLOE.							
PRESUPUESTO OFICIAL PARA LA ADICIÓN:	1.667.500.000								

Con la adición presentada, se podrán efectuar 3.45 Km/Carril en malla vial rural y 1.58 Km/ carril en malla vial Local, como lo indican los cálculos anteriores.

Es de aclarar que los valores y metas presentadas de 3.45 Km/Carril en malla vial rural, corresponden al material fresado acopiado en el patio de los vehículos pesados y maquinaria amarilla, que a la fecha se estima en un aproximado de 3000 metros cúbicos de material, sin que se hubiese realizado el proceso de estabilizado con los suministros derivados de este contrato.

El material fresado sin estabilizar, fue recibido como donación por la Unidad Administrativa especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial UAERMV, mediante Rerolución 149 del 15 de mayo de 2020.

Por lo tanto es necesario contar con los recursos antes mencionados como lo son: suministro de materiales granulares y emulsión asfáltica, equipos o maquinaria, combustible, conductores y operarios y el mantenimiento de equipos y operarios de maquinaria amarilla, todos estos factores generan una codependencia para realizar y ejecutar acciones de movilidad y así podremos disminuir el número de peticiones existentes de la comunidad y mejorar de manera significativa el estado actual de la malla vial de la Localidad.

Por lo anterior, la ADICIÓN por un valor de mil seiscientos sesenta y siete millones quinientos mil pesos ML ($1.667.500.000) presentada en el presupuesto, resulta viable, cargada al proyecto de inversión No. 1424 denominado "ESPACIOS CON MOVILIDAD PARA TODOS", con el rubro presupuestal 3-3-1-15-01-07-1424

Al respecto, es dable señalar en el ítem de estado financiero del contrato, no se especifica el valor de la adición pretendida, lo cual corresponde al valor de $1.667.500.000, de igual forma, el valor pendiente de trámite de pago ($0), no coincide con lo reportado en el PREDIS.

Así mismo, el formato ya señalado, omite el ítem Análisis del Porcentaje del Valor de la Adición, Incluyendo las Anteriores si las Hubiere con Respecto al Contrato Inicial en SMLV, el cual es de gran relevancia, pues ilustra el valor del contrato en SMLV, valor máximo de la adición en SMLV y valor adición solicitada en SMLV.

Con relación a los informes de gestión / ejecución, no fueron remitidos por el FDLCB, en los cuales se evidencia el valor ejecutado por cada mes y saldo por ejecutar, afirmación ante la cual sería oportuno que la supervisión contará y discriminará la totalidad de soportes recibidos, en aras de demostrar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En este orden de ideas, si bien se hace referencia en la justificación a la necesidad de contar con los recursos necesarios para continuar prestando los servicios de suministro, también lo es que no se conoce la postura al respecto por parte del contratista PAVIOBRAS SAS, a fin de, en primera medida de verificar el cumplimiento hasta la fecha de la ejecución del contrato, así como para establecer la pertinencia y su capacidad como contratista para ejecutar la adición solicitada. Así las cosas, el deber que le asiste al FDL es el de analizar conforme la ejecución hasta el momento, la pertinencia o no de la modificación pretendida.

Si bien durante su ejecución los contratos pueden verse avocados a condiciones externas que los hagan cambiar, también lo es que las adiciones en recursos, de acuerdo con la normatividad vigente, se encuentran consideradas como una excepcionalidad, por tal razón, su justificación debe soportarse precisamente sobre las condiciones técnicas, jurídicas, administrativas y financieras inicialmente pactadas.

Así mismo, las modificaciones contractuales y sus justificaciones deberán precisamente centrarse en salvaguardar que los contratos no den paso a posibles actividades inconclusas, asegurando en todo momento la terminación a cabalidad del alcance técnico inicialmente pactado.

De igual manera, la diligencia natural que debe realizar el Fondo de Desarrollo Local con respecto al contrato que nos ocupa, es la de ejercer la vigilancia sobre su ejecución, imponiéndose el deber de controlar el plazo. Vale aquí anotar, que el FDL no presenta con la solicitud de adición remitida un análisis respecto de los recursos solicitado, en el que se evidencie la suficiencia que se refiere en la modificación contractual. Los documentos anexos al proceso no están soportados en un cronograma.

Adicionalmente, es importante que el FDL tenga en cuenta que la justificación de la modificación contractual no puede obedecer a la ausencia de una correcta planificación o ejecución, frente a lo cual cabe mencionar lo expuesto por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en sentencia del 31 de agosto de 2006, Radicación R- 7664, refiriéndose al principio de planeación en la contratación estatal, plantea lo siguiente:

"...Al respecto conviene reiterar que en materia contractual las entidades oficiales están obligadas a respetar y a cumplir el principio de Planeación en virtud del cual resulta indispensable la elaboración previa

de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección, encaminados a determinar, entre muchos otros aspectos relevantes:

i) La verdadera necesidad de la celebración del respectivo contrato.
ii) Las opciones o modalidades existentes para satisfacer esa necesidad y las razones que justifiquen la preferencia por la modalidad o tipo contractual que se escoja.
iii) Las calidades, especificaciones, cantidades y demás características que puedan o deban reunir los bienes, las obras, los servicios, etc., cuya contratación, adquisición o disposición se haya determinado necesaria, lo cual, según el caso, deberá incluir también la elaboración de los diseños, planos, análisis técnicos, etc.
iv) Los costos, valores y alternativas que, a precios de mercado reales, podría demandar la celebración y ejecución de esa clase de contrato, consultando las cantidades, especificaciones, cantidades de los bienes, obras, servicios, etc., que se pretende y requiere contratar, así como la modalidad u opciones escogidas o contempladas para el efecto.
v) La disponibilidad de recursos o la capacidad financiera de la entidad contratante para asumir las obligaciones de pago que se deriven de la celebración de ese pretendido contrato.
vi) La existencia y disponibilidad, en el mercado nacional o internacional, de proveedores...".

De otro lado, es oportuno tener en cuenta la verificación del cumplimiento y de las razones objetivas que dieron lugar a la solicitud de modificación. Sea del caso resaltar que no basta con la simple remisión de la solicitud por parte del apoyo a la supervisión del contrato, sino que será el(la) Supervisor(a) del contrato el(la) llamado(a) a avalar el requerimiento y a recomendar dichas ampliaciones en tiempo, a través de una revisión objetiva de la realidad en la ejecución del contrato, teniendo en cuenta la realidad sobre lo programado por parte del FDL en su Plan de Acción y en el correspondiente POAI para la vigencia 2020.

Igualmente, resulta oportuno indicar al Fondo de Desarrollo Local que las consideraciones plasmadas en el presente documento se generan a partir de la información y anexos enviados con el radicado del asunto, luego se precisa que cualquier inexactitud o falta de información no puede ser atribuida a la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local.

Adicional a lo anterior, es importante que el Fondo de Desarrollo Local tenga en cuenta lo señalado en el memorando N° Radicado No. 20192100647993 de fecha 26 de diciembre de 2019, emitido por la Subsecretaría de Gestión Local y la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local, en cuanto a sugerencias, recomendaciones y alertas tempranas, a saber.

"La Dirección para la Gestión del Desarrollo Local analizará y emitirá respuesta a cada solicitud presentada por los Fondos de Desarrollo Locales a través de un único documento; dicho pronunciamiento contendrá las consideraciones, observaciones y comentarios técnicos y jurídicos que para cada caso en particular se consideren pertinentes, respetando siempre la facultad delegada en el Artículo 1° del Decreto 374 de 2019, al Alcalde Local para contratar, ordenar gastos y pago con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, siendo de su exclusiva responsabilidad acoger o no el pronunciamiento emitido."

De lo antes expuesto corresponde al Fondo de Desarrollo Local de Ciudad Bolívar evaluar y decidir acerca de tener en cuenta o no, las consideraciones técnicas y jurídicas plasmadas en el presente documento, antes de proseguir con el trámite previsto, siempre de conformidad con la Ley y en observancia de la Directiva Distrital Nº 012 de 2016 *"Lineamientos para el seguimiento a la contratación de los Fondos de Desarrollo Local – FDL"* y la Circular Conjunta Nº 015 de 2017

"*Orientaciones sobre el acompañamiento de asesoría y asistencia técnica a los FDL, revisión y trámite de concepto previo y favorable de los sectores en el marco de la Directiva Nº 012 de 2016*".

De igual forma, el Fondo de Desarrollo Local atenderá los lineamientos frente a obligaciones por pagar y reservas presupuestales de contratos y convenios vigencia 2020, contratación en el cierre de la vigencia 2020 y sugerencias frente al proceso de planeación, socializados por la Subsecretaría de Gestión Institucional y Subsecretaría de Gestión Local mediante radicado 20204000290803 del 07 de octubre de 2020.

La Dirección para la Gestión de Desarrollo Local hace la salvedad que es responsabilidad del Alcalde Local de Ciudad Bolívar, como representante legal del Fondo de Desarrollo Local, acorde a la facultad delegada por el Artículo 1° del Decreto 374 de 2019, adelantar el trámite propuesto acogiendo o no, total o parcialmente, las consideraciones enunciadas en el presente memorando.

Cordialmente.

MANUEL CALDERON RAMIREZ
Director para la Gestión del Desarrollo Local
manuel.calderon@gobiernobogota.gov.co

Proyectó: Evely Katherine Afanador Rey- Profesional DGDL
Adriana de la Torre Trujillo. - Profesional D.G.D.L.

Revisó: Renán Rojas Esguerra - Profesional D.G.D L.
Aprobó: Jorge Lino Machetá – Asesor Director