



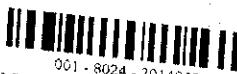
**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL A LA CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A.
"CORABASTOS"**

**PGA 2014 – 2015
VIGENCIA 2013**

DIRECCION OPERATIVA DE CONTROL DEPARTAMENTAL

Bogotá, Agosto 27 de 2014

26-sep-14
11:28:11 AM
CORABASTOS
Asunto: REMISIÓN INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL VIGENCIA 2013
Destino: GERENCIA GENERAL - MAURICIO ARTURO PARRA PARRA
Remitente: CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA
Folios: 1 **RECIBIDA** Cite este numero: 8024



**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL A LA CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A
"CORABASTOS"**

**PGA 2014 – 2015
VIGENCIA 2013**

DIRECCION OPERATIVA DE CONTROL DEPARTAMENTAL

Control Fiscal Responsable y Participativo"
Calle 49 No.13-33 Pbx 339 44 60

www.contraloriadecundinamarca.gov.co

CÓDIGO: PM01-PR06-F05

VERSIÓN: 2.0

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL A LA CORPORACIÓN DE ABASTOS DE BOGOTÁ S.A.
CORABASTOS**

PGA 2014 - 2015

Contralor de Cundinamarca

NESTOR LEONARDO RICO RICO

Contralor Auxiliar
Departamental

GERMÁN ENRIQUE MADERO PÉREZ

Director Operativo de Control

AMALIA DEL CARMEN BERNAL NIÑO

Subdirector de Fiscalización Nivel
Departamental

BLANCA NIRIAM DUQUE PINTO

Grupo Auditor

HILDEBRANDO VILLARRAGA ORTIZ
Profesional Universitario I

SANDRA EMERITH BABATIVA GÓMEZ
Profesional Universitario I

LUIS HERNANDO RINCON
Profesional universitario I

TABLA DE CONTENIDO

	PAG
1. DICTAMEN INTEGRAL	
1.1 MANUAL DE CONTRATACION	4
1.2 OBSERVACIONES ENCONTRADAS	5
1.3 ATENCIÓN A QUEJAS, DERECHOS DE PETICION Y DENUNCIAS	5
1.3 ATENCIÓN A QUEJAS, DERECHOS DE PETICION Y DENUNCIAS	8
2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA	
2.1. PROCEDIMIENTO Y MANUAL DE CONTRATACION	10
2.2 ETAPA PRECONTRACTUAL	10
2.3 ETAPA CONTRACTUAL	12
2.3.1 OBJETO CONTRACTUAL	13
2.3.2 OTRO SI Y OBSERVACIONES	14
2.4 ETAPA EN EJECUCION (PARCIAL)	15
2.5. INFORME TECNICO DE INFRAESTRUCTURA	33
2.6 DICTAMEN JURIDICO	33
2.7. ANALISIS FINANCIERO	33
2.8. OBSERVACIONES ENCONTRADAS POR EL GRUPO AUDITOR	38
2.8.1 DEMANDA ROMUS	43
3. SEGUIMIENTO A OFICIOS Y FUNCIONES DE ADVERTENCIA Y ATENCIÓN A QUEJAS	46
ANEXO	47
TABLA DE HALLAZGOS	60

1. DICTAMEN INTEGRAL

Doctor
MAURICIO PARRA PARRA
Gerente General
Corporación de Abastos de Bogotá S.A. "CORABASTOS"
Avenida Carrera 80 2 51
Bogotá D.C.

La Contraloría de Cundinamarca, con fundamento en las Facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política y en cumplimiento de su Plan General de Auditoría, practicó Auditoria Gubernamental con Enfoque Especial Modalidad Especial a la Corporación de abastos de Bogotá S.A "CORABASTOS" de Bogotá D.C, la cual fue incluida en Memorando de Encargo de 2014, por el periodo comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2013.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Cundinamarca, quien a su vez debe producir un informe especial que contenga pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales, la calidad y eficiencia del sistema de control interno y el concepto sobre la gestión adelantada por la entidad mediante la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que se administró los recursos puestos a sus disposición.

El desarrollo del proceso auditor se centró en la evaluación de las áreas de trabajo objeto de esta auditoría que son: CONTRATO COVIAL 070 DE 2005 Y ATENCION A QUEJAS RESPECTIVAMENTE.

Es importante resaltar que las observaciones encontradas se dieron a conocer a la administración durante el desarrollo de la auditoria y en el informe preliminar remitido el día 4 de JULIO de 2014 por correo electrónico, recibiendo respuesta por el mismo medio el de del mismo año, observaciones que fueron analizadas y tenidas en cuenta cuando fueron pertinentes y en los casos que fueron soportadas.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos auditórios prescritos por la Contraloría de Cundinamarca, compatibles con las de general aceptación, por tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe especial.

Dada la importancia estratégica que la Especial Corporación de abastos de Bogotá S.A "CORABASTOS", la Contraloría de Cundinamarca espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos

"Control Fiscal Responsable y Participativo"
Calle 49 No.13-33 Pbx 339 44 60

www.contraloriacundinamarca.gov.co

CÓDIGO: PM01-PR06-F05

VERSIÓN: 4.0

1.1 MANUAL DE CONTRATACION.

La corporación de abastos de Bogotá D.C "CORABASTOS" es una sociedad de economía mixta, de carácter comercial organizada bajo la forma de sociedad anónima del orden nacional, vinculada al ministerio de agricultura y desarrollo rural, conformada por los aportes del sector público y privado.

CORABASTOS, tiene una participación accionaria mayoritariamente privada y en consecuencia es una entidad en la cual todos sus actos y contratos están sujetos están régimen de derecho privado.

Los estatutos de la corporación establecen como función de la junta directiva la de: "Aprobar el reglamento o manual de contratación, de la sociedad, que le sea presentado por el gerente general, el que debe establecer las reglas que rijan los contratos que celebre "CORABASTOS S.A".

El artículo segundo del manual de contratación menciona su régimen contractual soportado en la contratación de la corporación de abastos de Bogotá D.C S.A "CORABASTOS" se regirá por las normas del código civil, código de comercio y las normas que le sean concordantes en el marco de los principios establecidos en el marco de los principios establecidos en el artículo 209 y 211 de la constitución política de Colombia (**Artículo 209** 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. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. **Artículo 211.** La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios), los principios de la contratación pública, del derecho privado, los regulan el derecho ambiental y las normas establecidas en el 'presente manual.'

1.2 OBSERVACIONES ENCONTRADAS

Se determinaron las siguientes:

1. Mediante el contrato 050 de 2005 se designó a una persona técnica para realizar la elaboración de los pliegos de condiciones y términos de la referencia para los procesos de

contratación de la intervención y del proceso administrativo sancionatorio obras por el sistema de concesión del proyecto de Diseño, Operación y Construcción y Mantenimiento de la malla vial de corabastos.

Existían tres presupuestos: Sector 1 intervención alta-pavimento rígido, Sector 2 intervención media – pavimento flexible y Sector 3 intervención baja igualmente pavimento flexible.

2. De igual manera se dio una estimación para la intervención de redes de servicios públicos por el valor de \$7.000.000.000 más el 10% de riesgo asumido por la concesión. Lo anterior corresponde a los estudios de pre factibilidad realizado con base en estimativos sin tener en cuenta las condiciones en las que se encontraba la malla vial al momento de la intervención. Dicho estudio de pre factibilidad y presupuesto **desconoció** la adecuación de redes de servicios públicos y la adecuación de la malla vial se veía en la obligación inmediata de intervenir y arreglar los andenes y bordillos aledaños a estas para la realización de empates y conexiones de dichas redes. Debido al anterior **desconocimiento fue necesaria la suscripción del otrosí número 4** identificando la construcción y la adecuación de andenes, inobservando que era parte de la esencia y la naturaleza del contrato inicial de concesión.

3. La cuantificación estimada para cubrir 7.700 millones de pesos en redes de servicios públicos no permite diferenciar las cantidades de obras ejecutadas en el contrato y en el otro si 14, lo que ocasionaría una **posible confusión y un hipotético detrimiento** a la corporación por doble pago y contratación por la misma obra, de otro lado en el objeto inicial del contrato se puede destacar que el alcance de redes es el mismo alcance físico de la malla vial, aparte que se modifica en otrosí número 5 indicando que el alcance lo aclara “físico en cruces viales” (se reduce) cuando inicialmente se había otorgado un alcance físico total y posterior a esto se elabora un otrosí aclarando los costos.

4. En revisión del avance de obras se ha establecido que la concesión está cumpliendo parcialmente con el alcance de la señalización preventiva en las que se evidencie la vía peatonal y vía vehicular, señales reglamentarias e informativas que permitan aducir con claridad la operación de la malla vial, dejando al evidente riesgo accidentes o mayor flujo vehicular, más rápido y preciso, sin embargo el informe técnico rendido por infraestructura de acuerdo al impacto que genera la fase III, que se encuentra en desarrollo, es viable y consecuente la utilización de poli sombra y carteles de aviso en obra.

5. En el contrato de concesión 070 de 2005 se pactó un plazo de 23 meses para la ejecución de la segunda fase de la etapa de construcción y rehabilitación, contados a partir del mes 40 luego de suscrita el acta de inicio del contrato como tal, gestión que se

adelantó el 1 de enero de 2006, es decir la segunda fase debía comenzar el 1 de mayo de 2009, sin embargo las partes acordaron mediante el otrosí número 1 al contrato 070 de 2005, aclara que la segunda fase comenzaría 40 meses después del inicio de la etapa de construcción y rehabilitación, esta última que comenzó el 13 de octubre de 2006 con lo cual se aplazó el término para dar inicio a la segunda etapa retardando en 9 meses - 13 días (ya no comenzaría el 1 de mayo de 2009 sino el 13 de febrero de 2010) y visualizando los perjuicios económicos y operativos que esta tendría.

Del mismo modo se pactó un plazo para la tercera fase de 5 meses a partir del mes número 64 luego de suscrita el acta de inicio y también se postergó por modificarlo en el mes 64 pero contados a partir del acta de inicio de la etapa de construcción y rehabilitación es decir se atrasó 3 de igual manera.

Lo anterior asume un aplazamiento no permitido a las obras y a las etapas aun cuando otro sí aclara (9) identifica que no se alterara fecha alguna que no sea de la fase 1.

6. La corporación de abastos de Bogotá D.C ha utilizado el contrato de concesión 070 de 2005 para no celebrar nuevos procesos de contratación respecto a obras que deben adelantarse al interior de la misma pero que no guardan relación con el objeto del contrato de concesión, un ejemplo de esto es el otrosí número 10 del 3 de diciembre de 2008 "mitigación de vertimientos del humedal de la chucua de la vaca", el otrosí número 14 del 28 de abril de 2011 "ejecutar los estudios y diseños y cimentación de las vigas y contrapiso de cimentación de 44 locales modulares del tramo 39".

El anterior análisis determina el incumplimiento del manual de contratación de corabastos y la contravía de los principios y normas rectas de la contratación estatal como lo son la planeación, la selección objetiva, la imparcialidad, la transparencia y la publicidad de toda actuación administrativa.

7. La corporación de abastos de Bogotá D.C ha suscrito en el marco de concesión 070 de 2005, 14 otrosíes lo que ha llevado que el contrato inicial a la fecha tenga plazo, término, y valor indeterminado; Generando incertidumbre sobre las condiciones del mismo y desnaturalizando el contrato de concesión lo que a futuro puede llegar a ocasionar un detrimento patrimonial.

8. La corporación de Abastos de Bogotá D.C a raíz del levantamiento de un muro en la parte del humedal de la chucua de la vaca se vio afectada por una acción popular instaurada en su contra por la implementación del mismo, muro que afectaba a la comunidad en presupuestos facticos de espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso público, el fallo se emitió el 9 de abril de 2008 de acuerdo al proceso 2006-00984, levantamiento de muro en la antigua carrera 93 que originó, la orden de reubicar a 44 locales en el tramo 39 y que originó una contratación con covial superior a los 800 millones de pesos para su realización, la destrucción del muro y una sanción para corabastos de 10 SMLMV a quien realizó la mencionada acción como retribución. Es

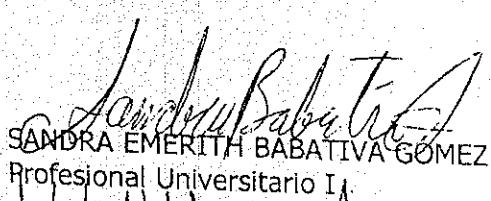
evidente que puede llegar a ocasionar un daño patrimonial por la indebida planeación e invasión de espacio público.

1.3 ATENCIÓN A QUEJAS, DERECHOS DE PETICIÓN Y DENUNCIAS

- Bajo el radicado número C1244500231 de fecha del 22 de febrero de 2012, cuyo remitente es Lina María Bueno Mosquera, Directora de apoyo al despacho centro de atención ciudadana de la contraloría de Bogotá D.C
- Bajo el radicado número C1206600249 de fecha del 20 de marzo de 2012, y radicado C1206600398 del 29 de junio de 2012 cuyo remitente es Luz Mireya Ardila Ariza, Directora de atención ciudadana.
- Bajo el radicado número C1206600622 de fecha del 29 de octubre de 2012, cuyo remitente es Jairo Garzón Rodríguez, Director de vigilancia fiscal de la contraloría delegada para el sector agropecuario.
- Bajo el radicado número C13100700001 de fecha del 2 de enero de 2013, cuyo remitente es Edgar Omar Villamizar Fuentes, Gerente Seccional II BTA.
- Bajo el radicado número **C13105300567** de fecha del 24 de abril de 2013, cuyo remitente es Edgar Omar Villamizar Fuentes, Gerente Seccional II BTA.
- Bajo el radicado número C13105300600 fecha del 6 de mayo de 2013, cuyo remitente es Víctor Edgar Bello Bello, jefe de oficina de control interno
- Bajo el radicado número C13105300602 fecha del 6 de mayo de 2013, cuyo remitente es Víctor Edgar Bello Bello, jefe de oficina de control interno.
- Bajo el radicado número C13105300781 del 3 de julio de 2013 cuyo remitente es Jorge Enrique Garzón Rodríguez director de vigilancia fiscal.
- Bajo el radicado C14100700041 del 19/03/2014 cuyo remitente es Miguel Ángel Rozo, gerente de Conalco.

- Bajo el radico número C C13105301393 del 27-03-13 cuyo remitente es Juan Diego Doncel Ramírez Gerente seccional Bogota D.C de la AGR

Grupo Auditor


SANDRA EMERITH BABATIVA GÓMEZ

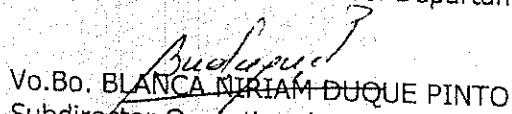
Profesional Universitario I


HIDELBRANDO VILLARRAGA O

Profesional Universitario I


AMALIA DEL CARMEN BERNAL NIÑO

Vo.Bo. AMALIA DEL CARMEN BERNAL NIÑO
Director Operativo de Control Departamental.


BLANCA NIRIAM DUQUE PINTO

Subdirector Operativo de Fiscalización Nivel Departamental.


HERNANDO RINCON

Profesional Universitario I

Aprobó: GERMAN ENRIQUE MADERO PÉREZ

Contralor Auxiliar

2. RESULTADOS DE LA AUDITORIA.

Dada la importancia estratégica la Corporación de abastos de Bogotá S.A "CORABASTOS" y la Contraloría de Cundinamarca espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Existe una participación accionaria constituida de la siguiente manera:

- Gobernación de Cundinamarca con 4881.984 acciones
 - Ministerio de Agricultura con 421.590 acciones
 - Distrito capital de Bogotá D.C con 82.926 acciones
 - Sector privado 1.072.559 acciones
 - CAR con 533 acciones
- Total acciones 2.059.592

2.1 PROCEDIMIENTO Y MANUAL DE CONTRATACION CONTRATO DE CONCESSION 070 DE 2005.

La corporación de abastos de Bogotá D.C "CORABASTOS" es una sociedad de economía mixta, de carácter comercial organizada bajo la forma de sociedad anónima del orden nacional, vinculada al ministerio de agricultura y desarrollo rural, conformada por los aportes del sector público y privado.

CORABASTOS, tiene una participación accionaria mayoritariamente privada y en consecuencia es una entidad en la cual todos sus actos y contratos están sujetos están en régimen de derecho privado.

Los estatutos de la corporación establecen como función de la junta directiva la de: "Aprobar el reglamento o manual de contratación, de la sociedad, que le sea presentado por el gerente general, el que debe establecer las reglas que rijan los contratos que celebre "CORABASTOS S.A".

El artículo segundo del manual de contratación menciona su régimen contractual soportado en la contratación de la corporación de abastos de Bogotá D.C S.A "CORABASTOS" se regirá por las normas del código civil, código de comercio y las normas que le sean concordantes en el marco de los principios establecidos en el marco de los principios establecidos en el artículo 209 y 211 de la constitución política de Colombia **(Artículo 209)** 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.

La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. **Artículo 211.** La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente. La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios), los principios de la contratación pública, del derecho privado, los regulan el derecho ambiental y las normas establecidas en el 'presente manual'.

Por otro lado se está identificando en el capítulo I título II las etapas de la gestión contractual especificando:

Etapa preparatoria: Menciona este que **para adelantar los procesos de contratación y selección, la corporación debe estructurar el estudio de conveniencia y oportunidad ; disponer de los recursos suficientes para solventar las prestaciones que se dejaran a cargo del contratista; contar cuando sea necesario con los estudios de pre factibilidad y de soportes requeridos para estructurar los alcances técnicos y jurídicos del contrato así como para definir las condiciones en las que va a ser ejecutado, contar con un análisis de las condiciones del mercado y de los precios SICE. Conocer y estructurar los riesgos que implican para las partes la ejecución del objeto contractual...**

Los estudios previos se verificaron y fueron concedidos en su forma correctamente, aunque el fondo se evidencia falta de planeación pues no se estimaron los riesgos plenamente, ocasionando a la fecha 15 otro si que has transformado el objeto del contrato originando confusiones jurídicas y presupuestales.

b) Etapa Precontractual: Este aparte indica las modalidades mediante las cuales Abastos S.A va a realizar su contratación, discriminándola así:

- Contratación directa; hasta 28 SMMLV
- Convocatoria cerrada: hasta 280 SMMLV
- Convocatoria Pública: Supere los 280 SMMLV

Este ítem está identificando entre otros, aspectos de estudios de conveniencia y oportunidad, riesgos, disponibilidad presupuestal, invitación a Cotizar, evaluación de Propuestas, observaciones, adjudicaciones, publicaciones en la WEB (Secop), cierres, pliegos de condiciones, suscripción del contrato.

c) Etapa contractual: Identifican la solemnidad del contrato a suscribir, perfeccionamiento y respectiva ejecución, sus garantías y los incumplimientos de estas, anticipos, actas de inicio, suspensión y reanudación contractual, adiciones modificaciones y correcciones trámites e sujetos, a vigilar (interventor y supervisor)

Finalmente se observan las garantías que va a tener y la responsabilidad del contratista por cualquier causa extraña o injustificada.

2.2 ETAPA PRECONTRACTUAL

La etapa precontractual del presente contrato (070 de 2005) se ubica en la elaboración de los estudios de necesidad, el pliegos de condiciones, las adendas que se le elaboren a dicho pliego y las observaciones objeto de modificaciones y/o situaciones parciales de correcciones.

La corporación de abastos de Bogotá D.C como centro de acopio está permanentemente expuesto al tráfico voluminoso de vehículos de carga pesada, lo que conlleva a un deterioro de las vías lo que requiere constantes intervenciones en mantenimiento, rehabilitación, mejoramiento y construcción de obras para lo cual la corporación carece de infraestructura administrativa y técnica.

Conscientes del notorio deterioro en que se encuentra la malla vial, se hace prioritario para la corporación tomar las medidas conducentes ya sea con recursos propios o con inversión privada para recuperar la infraestructura vial y así brindar mayor seguridad de acceso permanencia y acogida a los productores de nivel nacional que día a día utilizan los servicios de corabastos como su principal centro de acopio e intercambio comercial.

El proyecto incluye un alcance físico definido en las especificaciones técnicas de construcción mejoramiento y rehabilitación y especificaciones técnicas de operación y mantenimiento del proyecto de vías internas y que se consignaran en el pliego de condiciones, en la minuta del contrato de concesión y los demás anexos que se fijan en pliego de condiciones. Igualmente incluye las obras para redes de servicios públicos que resulte necesario intervenir dentro del alcance físico de conformidad con las especificaciones técnicas y con los precios unitarios que suministren las diferentes empresas de servicios públicos.

En este escrito la corporación está dando apertura al proceso licitatorio con el fin de adjudicar la concesión de construcción mejoramiento y rehabilitación de la malla vial interna de corabastos.

Enfocado en la ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios establece una licitación con el fin de realizar contrato de concesión de malla vial con el fin de mantener y mejorar el sistema operativo vial en las instalaciones de la corporación de abastos de Bogotá D.C.

ARTICULO 6 DECRETO 2474 DE 2008 (PARA LA FECHA)

Sin perjuicio de las condiciones especiales que correspondan a los casos de licitación, selección abreviada y concurso de méritos, y de los requisitos exigidos en el numeral 5 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, el pliego de condiciones deberá detallar claramente los requerimientos para la presentación de la propuesta. El pliego contendrá, cuando menos:

1. La descripción técnica detallada y completa del objeto a contratar, la ficha técnica del bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización, o los requerimientos técnicos, según sea el caso.
2. Los fundamentos del proceso de selección, su modalidad, términos, procedimientos, y las demás reglas objetivas que gobiernan la presentación de las ofertas así como la evaluación y ponderación de las mismas, y la adjudicación del contrato.
3. Las razones y causas que generarían el rechazo de las propuestas o la declaratoria de deserto del proceso.
4. Las condiciones de celebración del contrato, presupuesto, forma de pago, garantías, y demás asuntos relativos al mismo.

La información a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, se presentará siempre en documento separable del pliego de condiciones, como anexo técnico, el cual será público, salvo expresa reserva.

Al pliego se anexará el proyecto de minuta del contrato a celebrarse y los demás documentos que sean necesarios.

Parágrafo. No se requiere de pliego de condiciones cuando se seleccione al contratista bajo alguna de las causales de contratación directa y en los contratos cuya cuantía sea inferior al diez por ciento (10%) de la menor cuantía.

El pliego de condiciones conto con adendas al mismo, una vez realizado y confirmado los tiempos establecidos, las garantías a constituir y los pagos a realizar de acuerdo a los cierres financieros y modalidad de cancelación del contrato.

Por otro lado las fechas pactadas se retrasaron motivos por los cuales fue necesario subsanar dichas instancias, estos aspectos entre otros determinaron las correcciones básicas y normativamente validas al pliego de condiciones.

2.3 ETAPA CONTRACTUAL

La reglamentación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, en Colombia ha tenido cambios importantes en los últimos dos años. Hasta finales de 2011, el Estatuto estaba reglamentado por 27 decretos. Debido a esta cantidad de normas que impedían una comprensión ágil y expedita de la reglamentación del Estatuto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 734 del 13 de abril de 2012, norma que unificó en un solo cuerpo normativo toda la reglamentación del Estatuto General.

Por su parte, el pasado 17 de julio de 2013 (apenas 15 meses después de expedido el Decreto 734 de 2012) el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1510 de 2013, "Por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública". Este último decreto derogó el Decreto 734 de 2012, desarrollando nuevamente un marco normativo unificado que reglamenta la contratación pública en Colombia.

El contrato de concesión se celebró con la concesión "COVIAL" y se adjudicó el día 2 de noviembre de 2005 con el fin de adecuar y empezar a ejecutar el objeto contractual estimado para la situación de la malla vial de abastos en la fecha, manifestando y relacionando las partes su postura de confirmación y así posteriormente firmar **CONTRATO DE CONCESIÓN 070 DE 2005**.

2.3.1 OBJETO CONTRATUAL

En la cláusula 2 del presente contrato se estipula:

"El objeto del presente contrato es el otorgamiento al concesionario de una concesión para que por su cuenta y riesgo realice los estudios y diseños definitivos, las obras de construcción, mejoramiento y rehabilitación, la operación y el mantenimiento de la malla vial del centro de acopio de abastos de Bogotá corabastos S.A de conformidad con las estipulaciones en el pliego de condiciones definitivo y el contrato y bajo el control y vigilancia de corabastos y de las demás autoridades competentes en cada caso.

"El proyecto incluye un alcance físico definido en las especificaciones técnicas de construcción, mejoramiento y rehabilitación apéndice A así como la operación y el mantenimiento apéndice B y los demás anexos del presente contrato. Igualmente incluye la ejecución de las obras de redes de servicios públicos que resulte necesario intervenir dentro del alcance físico de conformidad con las especificaciones técnicas que suministren las correspondientes empresas de servicios públicos.

En desarrollo del objeto del contrato, el concesionario deberá realizar todos los estudios, diseños, obras de construcción, mejoramiento y rehabilitación necesaria para mantener todos y cada uno de los trayectos de la malla vial de conformidad con el pliego las

especificaciones técnicas de construcción mejoramiento y rehabilitación y los requerimientos ambientales requeridos establecidos por las autoridades ambientales determinadas en el plan de manejo ambiental."

Igualmente estará a cargo del concesionario la ejecución de todas las actividades y trabajos definidos en el apéndice B de este contrato sobre las especificaciones técnicas de operación y mantenimiento.

Existen obras adicionales que se ejecutaron por relación contractual diferente mediante **otrosí** complementario o contratos adicionales producto de diferentes Causas normativas, que se describen a continuación, aparte al valor determinado inicial del contrato (**Trecientos cuarenta y dos mil millones de pesos (\$342.000.000.000 m/te)**).

2.3.2 OTRO SÍ

Al contrato 070 de 2005 se han realizado a la fecha 15 otro sí; una vez revisado el contrato y sus soportes por el grupo auditor se determinó que gran parte de estos otrosí se dio de acuerdo a la ineficiente e inadecuada planeación que ejercieron inicialmente a esta etapa contractual.

Por otro lado podemos establecer que el sobresalto de costos y aplazamiento de tiempos se ve reflejado en la no utilización y aplicación de estudios de riesgos y de imprevistos esperados en este tipo de contratación.

OTROSI NUMERO 1.

El otrosi número uno identifica modificaciones en la cláusula numero 10 numeral 10.1.2 refiriéndose a las garantías de cumplimiento literal a modificaciones del literal a-b en las cuales menciona el amparo de garantías laborales de acuerdo al valor para la ejecución, el cual establece que se hará efectiva o se constituirá por el valor del 5% de la etapa a realizar no del contrato en su totalidad.

Y se adiciona el contrato de prestación de servicios por el valor de \$4.500.000

OTROSI NUMERO 2.

Este ítem establece una ampliación del cierre financiero en la etapa de pre construcción, de acuerdo a lo acordado inicialmente y debido a una entrega tardía de documentos a la entidad "corabastos" es comprensible y adecuado el tiempo solicitado por parte de la concesión para hacer la entrega del cierre financiero hasta el 30 de junio de 2006.

OTROSI NUMERO 3.

Como es de bien saber, la concesión es la responsable del peaje de la corporación, pues el modelo de financiación que a través de una fiducia estructura el presupuesto, su

ingreso y egreso diario, esta modificación indica el mantenimiento del rodamiento de la puerta tres que pagan los visitantes, en este otrosí se menciona la responsabilidad de abastos de esta puerta, por un lado menciona que su labor en la puerta tres será compensada por el valor de \$680.000, dinero que será compensado a visitantes especiales, visitantes que según la selección de abastos no pagaran ningún tipo de rodamiento en la corporación.

OTROSI NUMERO 4.

Esta es una adición que se realiza a la cláusula 25.1 indicando la realización de todos los andenes y sardineles con su respectivo mantenimiento, al igual que la automatización de todas las puertas de la corporación exceptuando su funcionamiento y mantenimiento que será a cargo de la corporación de corabastos, El presupuesto para andenes y sardineles no podrá exceder la cuantía de \$8.000.000.000 (ocho mil millones de pesos).

OTROSI NUMERO 5.

Esta modificación es quizá la más grande al cuerpo contractual, pues identifica ítems no previstos inicialmente: en el objeto contractual inicial menciona "*Igualmente incluye la ejecución de las obras de redes de servicios públicos que resulte necesario intervenir dentro del alcance físico de conformidad con las especificaciones técnicas que suministren las correspondientes empresas de servicios públicos.*" Mientras que en el presente otrosí se altera esta idea plasmando "*igualmente incluye la ejecución de las obras para redes de alcantarillado y servicio público en los cruces viales que sea necesario intervenir...*" *Podemos observar una des variación evidente en cuanto a la naturaleza del otro si y la desvinculación total con el objeto inicialmente planteado, i la naturaleza del objeto contractual inicial indica una evidente cobertura total, cobertura que está suprimiendo e indicando que se realizara únicamente en los cruces viales, lo que conllevara a una posible adición presupuestal y contractual, con elementos de la esencia del contrato y que no tienen por qué ser suprimidos y posteriormente adicionados.*

OTROSI NUMERO 6.

Este numeral menciona aclaraciones a apartes del otrosí número 5, identificando la cláusula 2 incisos 2 alcance físico de obras de red de servicios públicos, indicando que debe ser 4.0 el nivel de la vía y su concentración, deroga el concepto vías por tramos y establece que la póliza de garantía deberá renovarse y actualizarse o en su defecto constituir una nueva en cada fecha de inicio o término de cada etapa, dicho esto si termina una etapa o fase y no se a constituido la póliza única de garantía se incurrirá en un incumplimiento por parte de la concesión.

OTROSI NUMERO 7

Realiza una modificación de plazos en la cláusula 4.2.2

Dos entregas en la fase uno: 1. 20 de mayo de 2008 y 2. 30 de junio de 2008

Con los programas de acceso menciona que se deben entregar con las puertas de acceso (120 días después de diseño y aprobación). Los andenes y sardineles expresos en el otrosí número 4 se deben entregar no más de 120 días luego de ejecutado el plazo adicionado. Cada plazo se debe verificar con la garantía. La etapa 2 y 3 no tendrán modificación alguna en el presente de acuerdo a los plazos.

OTROSI NUMERO 8

Se incorpora la construcción de obras de la puerta 2, ampliando los carriles de dos a cuatro (\$2.200.000.000). Obra, complementaria que modifica la cláusula 6-2-2 quedara: existirá además del incremento del IPC un 2% más a las 5 tarifas. Estas mencionadas obras complementarias se adecuan de acuerdo a la fase.

OTROSI NUMERO 9

Se realiza la adición al plazo de la fase uno etapa de construcción de 10 meses. **Entregando los andenes y sardineles todo costo producto de este plazo es asumido por el concesionario**, deberán actualizar todas las pólizas y se determina el ingreso del peaje como fuente única de ingreso. Se entregarán las obras del costado sur de las bodegas 29 y 30.

OTROSI NUMERO 10

Encargar a covial para **construir obras provisionales para mitigar los riesgos que se ocasionan al humedal de la chucua de la vaca, esta obra se realizará por el estimado de 450 millones de pesos**. Se contara una vez se realice y firme el acta de inicio es decir 5 días hábiles luego de firmar este otrosí, se liquidara en con junto con las áreas firmadas y pactadas para su perfección.

Plazo será de 6 meses para desarrollar estas determinadas obras de medio ambiente y hábitat, dado que la chucua de la vaca es la que afecta principalmente el sistema biológico y puede alterar su composición y contaminar diferentes sectores aleatorios.

OTROSI NUMERO 11

La relevancia de este otrosí identifica la inadecuada ejecución en los plazos del contrato de concesión, pues establece: Girar a favor de la interventoría \$400.000.000 cifra autorizada por corabastos. La interventoría de acuerdo al atraso en las obras, obras adicionales, complementarias, nuevas obras, y elementos de operación, se concilio por presentar un desequilibrio económico de labores prestadas por lo cual se acordó y se incluyó como costo de proyecto.

Como consecuencia de esto se modificó la cláusula 6-2-2 y se indicó que el valor del peaje aumentara antes del 10 de enero de cada año.

OTROSI NUMERO 12

El grupo auditor en este otro si identifica inconsistencias en cuanto al IVA puesto que en el otro si 11 se incluye y en el otrosí 12 se excluye, el IVA en mención hace referencia al valor cancelado de \$64.000.000 y posterior a esto se establece 6 meses máximo para la entrega de cada cierre financiero.

OTROSI NUMERO 13

Modificación a la cláusula 6 literal a. Modificada por la 6.1 del otrosí numero 4 adicionando para Corabastos la suma de 95 millones de pesos (aproximadamente) para gastos de administración y funcionamiento modifica los plazos y su alcance descritos en la cláusula 4.2.2 del contrato inicial y modifican los incrementos. Se debe verificar y acentuar que la **indebida planeación** es un factor determinante en las modificaciones que se le ha realizado al contrato inicial en cuanto a los aspectos normativos y presupuestales.

OTROSI NUMERO 14

La corporación se encuentra en un litigio en el juzgado administrativo 37 de Bogotá bajo el radicado 2006 – 00984 que ordena la construcción de un muro, el derrumbamiento de este, sobre la carrera 92 cll 39 sur y 40 sur Kennedy. Consiste en reubicar los 44 locales a construir en área de vías – vigas y cimentación. Se presenta propuesta para otorgarle a la concesión esta construcción por un valor cercano a los 849 millones de pesos con un plazo no mayor de 90 días que se empezara a descontar a la corporación de acuerdo a los pagos de funcionamiento y administración que realiza la fiducia mensualmente, se descontara de forma periódica.

OTROSI NUMERO 15

El juzgado 37 administrativo anteriormente mencionado indica los alcances y tiempos para reparar y reubicar las 44 bodegas, otorgando 30 días.

Por un lado se está hablando de un fallo judicial, se realiza un contrato adicional de consultoría de \$1.200.000.000, en los cuales covial se encarga de levantar el muro, no se deben parquear en zonas de construcción, etc. Se deben modificar la cláusula 10 del contrato inicial. GRANTIAS UNICA DE CUMPLIMIENTO.

Se realiza un contrato adicional al contrato 070 de 2005 para redes de servicios públicos Finalmente por el valor de \$4.500.000.000

**Finalmente se pueden detectar observaciones que pueden ocasionar un posible
detrimento como las siguientes:**

1. En el contrato 070 de 2005 "COVIAL" se pactó en la cláusula numero 2 el objeto del contrato, el cual indica que el proyecto incluye el alcance físico definido en él, en la especificaciones técnicas de construcción, mantenimiento y rehabilitación de las fases establecidas y las etapas pactadas. Igualmente incluye la ejecución de las obras para redes de servicios públicos que resulten necesarios intervenir dentro del alcance físico, de conformidad con las estipulaciones técnicas que suministren las correspondientes empresas de servicios públicos. De igual modo en la cláusula número 25 del contrato en las que se definen obras adicionales y obras para redes (cláusula 25.2) que resulten necesarias para la ejecución del proyecto estará a cargo el concesionario y se entenderá remunerada con el ingreso esperado hasta el monto estimado por corabastos y el porcentaje asumido en la propuesta, de conformidad con las condiciones establecidas en el pliego.

A pesar de lo anterior, las partes suscribieron el otro sí número 5, con el que modifico el texto de la cláusula 2 del contrato estableciendo que el proyecto incluye "la ejecución de obras de redes de alcantarillado y servicios públicos en cruces viales", es decir que se redujo el alcance físico del objeto del contrato, limitando las obras para **redes de alcantarillado y servicios públicos a aquellas que resulten necesarias intervenir en los cruces viales y excluyendo las redes existentes a lo largo de las vías intervenidas y las existentes bajo los andenes**. Lo anterior genera un vacío jurídico que puede afectarlos i pagos de estas obras, que ascienden a un valor aproximado de \$15.700.000.000

Por otro lado, la cuantificación estimada para cubrir 7.700 millones de pesos en redes de servicios públicos no permite diferenciar las cantidades de obras ejecutadas en el contrato y en el otro si 14, Igualmente en el otrosí número 4 menciona una cantidad de \$8.000.000 millones de pesos para la construcción de obras de andenes y sardineles en términos similares a los de redes de servicios públicos. De acuerdo a la mención referida se emite **función de advertencia** por posible confusión y detrimento a la corporación por doble pago, con el fin de que la entidad especifique y aclare las obras realizadas de acuerdo a cada otro si y al objeto contractual inicial.

En su derecho de contradicción la entidad responde:

Se señala los apartes de la cláusula de la referencia en lo que respecta a lo que definía el contrato en su versión original y lo estipulado en el Otrosí No.5:

Contrato de Concesión No. 070 de 2005 Clausula 2: "El proyecto incluye un alcance físico definido en las Especificaciones Técnicas de Construcción, Mejoramiento y Rehabilitación, Apéndice A, así

como la operación y el mantenimiento, según lo previsto en el Apéndice B y los demás anexos del presente Contrato. Igualmente incluye la ejecución de las obras para redes de servicios públicos, que resulte necesario intervenir dentro del alcance físico, de conformidad con las especificaciones técnicas que suministren las correspondientes Empresas de Servicios Públicos".

Contrato de Concesión No. 070 de 2005 Clausula 2 Otrosí No. 5: "El proyecto incluye un alcance físico definido en las Especificaciones Técnicas de Construcción, Mejoramiento y Rehabilitación, Apéndice A, así como la operación y el mantenimiento, según lo previsto en el Apéndice B y los demás anexos del presente Contrato. Igualmente incluye la ejecución de las obras para redes de alcantarillado y de servicios públicos en los cruces viales, que resulte necesario intervenir dentro del alcance físico, de conformidad con las especificaciones técnicas que suministren las correspondientes Empresas de Servicios Públicos."

Es pertinente señalar en este punto, que mediante el Otrosí No. 05 al contrato de concesión 070 de 2005, no se modificó la cláusula No. 02 del mismo, ni se redujo el alcance físico del contrato a través de la limitación de las obras de redes de alcantarillado y servicios públicos, o exclusiones de redes existentes, pues lo que buscaron las partes fue brindar mayor precisión al contrato, en el sentido de que las obras de redes solo se circunscriben al alcance físico del contrato, que corresponde efectivamente a la intervención de la malla vial.

En tal sentido la mención de cruces viales, no puede entenderse aisladamente, ni interpretarse solo a puntos específicos, debe articularse con las demás disposiciones contractuales, que atendiendo la voluntad de las partes conforme al artículo 1816 del Código Civil, que no es otra que la intervención de la malla vial de la central de Abastos, permiten dilucidar que el cruce vial corresponde a la intersección de todas las redes de servicios públicos con la malla vial.

De tal manera se articula la clausula 2º con la clausula 25 numeral 25.2 en el Otrosí No. 05, obras que como se aclaró solo pueden ser las estrictamente relacionadas con la malla vial.

El contrato No. 070 de 2005 claramente establece lo siguiente según la cláusula 25.2 "OBRAS PARA REDES - la ejecución de las obras para redes que resulten necesarias para la ejecución del proyecto, estará a cargo del Concesionario y se entenderá remunerada con el Ingreso Esperado, hasta el monto estimado por Corabastos y el porcentaje de riesgo asumido en la propuesta, de conformidad con las condiciones establecidas en el pliego. CORABASTOS S.A., estima para la ejecución de las obras para redes descritas en el objeto del presente contrato, dentro del alcance físico del proyecto, la suma de SIETE MIL MILLONES DE PESOS (\$7.000.000.000) de diciembre 31 de 2004, valor remunerado con el Ingreso Esperado. El valor real de las obras para redes ejecutadas por el Concesionario, se determinara por el sistema de precios unitarios multiplicado por la cantidad de obra ejecutada, tomando para ello, los precios unitarios que certifiquen las correspondientes empresas de servicios públicos. Si las obras para redes que sea necesario ejecutar, sobre pasan el valor estimado, el porcentaje asume ese riesgo, hasta un porcentaje máximo del DIEZ PORCIENTO (10%) tal como fue ofrecido en su propuesta si durante la ejecución del contrato, el valor de las obras para redes sobrepasa el porcentaje de riesgo asumido por el concesionario, la diferencia será reconocida por CORABASTOS. Las cantidades de obras para redes serán verificadas y certificadas por la interventoría.". (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Por lo que claramente se define la forma de pago para redes siendo esto una actividad la cual se debe desarrollar tanto a nivel de andén como a nivel de vía, permitiendo que estas obras garanticen la continuidad y conectividad de las diferentes redes de servicios públicos y que se ciñan al área de intervención contractual del Concesionario. Estas obras requirieron el remplazo total de las redes existentes con el fin de dar cumplimiento a las normas vigentes debido al precario estado de las redes iniciales las cuales fueron construidas hace 40 años presentando diferentes patologías como fugas, filtraciones o discontinuidades entre otras.

Pero además de la articulación y análisis integral del mismo contrato, es importante tener en cuenta que conforme al artículo 1622 del Código Civil, en materia de interpretación de los contratos, debe tenerse en cuenta el comportamiento de las partes con posterioridad a la celebración del mismo, siempre y cuando sea congruente o bilateral. En esta materia se ha pronunciado el Consejo de Estado, Sección Tercera-Subsección B, C.P. Danilo Rojas, Radicación No. 24221.

"Así, el artículo 1622 del Código Civil, alude al comportamiento de las partes posterior a la celebración del contrato, como criterio para aclarar el significado de sus expresiones o cláusulas, cuando indica en su inciso 3º que "la aplicación práctica" que han hecho del contrato "ambas partes o una de las partes con aprobación de la otra parte", se tendrá en cuenta para la interpretación respectiva".

De tal manera se observa que para el caso las partes, han aplicado durante la ejecución del contrato la cláusula 2, en relación contractual con las obras de redes corresponden a aquellas relacionadas directamente con el objeto contractual, y su alcance físico, constando así en todos y cada uno de los registros que soportan el archivo del proyecto.

Igualmente en el Otrosí No. 5, de acuerdo con el Otrosí No. 4, donde se incluyeron las obras para andenes y sardineles, la intervención de las redes de servicio público en las áreas de andenes.

Frente a los costos en el Otrosí No. 5, se mantiene el valor ofertado por el Concesionario y establecido en el contrato original de \$7.700.000.000. Pesos de diciembre del 2004. De este valor se pagaron las obras para redes de servicio público. Debe hacerse notar que el valor real de estas obras es la resultante de la multiplicación de los precios unitarios por la cantidad ejecutada. Por lo que no pueden existir dobles pagos o el pago de valores de obras no ejecutadas.

Lo anterior, se puede constatar en las actas de redes de servicio público de las fases I y II, de la etapa de construcción, en donde se especifica la descripción, unidad y valor de cada actividad ejecutada para redes en el contrato de concesión que se cargan al valor de los 7.700 millones de pesos de diciembre del 2004.

Interpretación del grupo auditor:

Dado que no existía la necesidad de adicionar al contrato obras por 8.000.000 millones de pesos para andenes y sardineles; por un lado mencionan en la réplica que se quería especificar el objeto, no reducirlo, aunque estipulan que toda obra será asumida por "COVIAL" igual adicionan, el doble pago puede ser un detimento y finalmente no se puede calcular el valor unitario de andenes y sardineles de acuerdo a los que se ejecuten.

Por lo anterior se mantiene la función de advertencia.

2. En el contrato de concesión 070 de 2005 se pactó un plazo de 23 meses para la ejecución de la segunda fase de la etapa de construcción y rehabilitación, contados a partir del mes 40 luego de suscrita el acta de inicio del contrato como tal, gestión que se adelantó el 1 de enero de 2006, es decir la segunda fase debía comenzar el 1 de mayo de 2009, sin embargo las partes acordaron mediante el otrosí número 1 al contrato 070, aclarar que la segunda fase comenzaría 40 meses después del inicio de la etapa de construcción y rehabilitación, esta última que comenzó el 13 de octubre de 2006 con lo cual se aplazó el término para dar inicio a la segunda etapa retardando en 9 meses - 13 días (ya no comenzaría el 1 de mayo de 2009 sino el 13 de febrero de 2010) y visualizando los perjuicios económicos y operativos que esta tendría.

Del mismo modo se pactó un plazo para la tercera fase de 5 meses a partir del mes numero 64 luego de suscrita el acta de inicio y también se postergó por modificarlo en el mes 64 pero contados a partir del acta de inicio de la etapa de construcción y rehabilitación es decir se atrasó 3 de igual manera.

Lo anterior asume un aplazamiento no permitido a las obras y a las etapas aun cuando el otro sí (9) aclara que no se alterara fecha alguna que no sea de la fase 1. Ley 1510 de 2013 título II capítulo 1 planeación. Y posterior a esto altera el valor inicial del contrato 073 de 2005 realizando un aumento en su presupuesto por aplazamiento. Lo anterior ocasiono adiciones de contrato de intervención por mayor plazo y labor por el valor de \$400.000.000.

Finalmente se puede observar que el precio al momento del incremento varía de acuerdo al IPC anual.

Por lo tanto se emite **función de advertencia** por el aplazamiento injustificado de las etapas de construcción que ocasiona gastos extras para la corporación con el fin de mejorar la planeación y estimaciones de riesgo en los diferentes momentos contractuales por ejecutar.

En su derecho de contradicción la entidad responde:

En los respectivos otrosíes del contrato de concesión, se presentan las consideraciones que dan a lugar a las diferentes modificaciones de las fases de la etapa de Construcción, precisando que no se ha realizado modificación al plazo del contrato de concesión ya que este está determinado por el valor de ingreso esperado. Teniendo que cada uno de los aplazamientos, se encuentran plenamente justificados y soportados documentalmente, obedeciendo a circunstancias ajenas a las partes y de conveniencia y oportunidad, razones que se encuentran debidamente soportados en el Estatuto General de la Contratación pública, según las siguientes consideraciones.

Se recalca la respuesta dada anteriormente frente a esta observación, dada a la Contraloría General de la República que recoge todos los aspectos necesarios a tener en cuenta, respuesta que transcribimos en los siguientes términos:

"Mayores costos generados por aplazamiento de obras

En primer término, es preciso referirse a las ampliaciones de plazo en la etapa de construcción y rehabilitación, fases I, II y III del Contrato de Concesión, ampliación que según se evidencia en los Otrosí 7, 9 y 13 del mencionado contrato, obedeció a hechos extraordinarios posteriores a su celebración, no previstos, ni imputables a las partes (Corporación, Concesionario e Interventoría), cuyo acaecimiento sin hacer imposible el cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada uno de los intervenientes en el contrato, lo dificulta gravemente.

En tal sentido, tiene plena aplicación la teoría de la imprevisión, considerada por la jurisprudencia y la doctrina¹, como una de las causas de ruptura del equilibrio económico del contrato estatal, que tiene su origen en circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles que sean posteriores a la celebración del contrato de ejecución sucesiva, periódica o diferida, que si bien no imposibilitan absolutamente el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo, constituyen una imposibilidad relativa, haciendo su cumplimiento más oneroso.

Respecto a las circunstancias imprevistas que para el caso configuran la aplicación de la teoría de la imprevisión, cabe señalar la definición realizada por Barbosa Verano y Neyva Morales: "un fenómeno de hecho, a una cuestión fáctica, verificable con los sentidos y con el entendimiento en donde el agente afectado por su acaecimiento no las previó, no dedujo su posible realización en el momento de celebrarse el contrato".² Atendiendo la definición transcrita, es posible afirmar que cada una de las circunstancias reseñadas en los Otrosí 7, 9 y 13, corresponden a hechos imprevistos, exógenos a las partes del negocio, que afectaron la economía del contrato. Tales circunstancias se describen a continuación: sociales: oposición de los comerciantes de algunas bodegas que generó entrega inoportuna de áreas de vía y andenes para intervenir por parte de CORABASTOS al concesionario e invasión de áreas a intervenir por parte de vendedores ambulantes. (Otrosí No. 7), naturales: Intensidad de las lluvias (Otrosí No. 7), técnicas: Circunstancias logísticas (Otrosí No. 9) y económicas: Participación de CORABASTOS en el recaudo de ingreso (Otrosí No. 13).

Como se expuso la ocurrencia de situaciones imprevistas, exógenas a los intervenientes en el contrato constituyen una de las causas de ruptura del equilibrio económico del mismo, consagrado en el artículo 27 de la ley 80 de 1993, dentro del cual se define la ecuación contractual, así: "En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o la equivalencia entre derechos y obligaciones surgidas al momento de proponer o de contratar, según sea el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento. Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y formas de pago de

¹ BARRA C, Rodolfo; CASSAGNE, Juan C., DROMIL, José R., GORDILLO, Agustín, OTTONELLO, Néstor J., SANCHEZ GABINO, Enrique. Contratos Administrativos. Régimen de pago y Actualización. Indexación. Intereses Moratorios. Imprevisión Mayores Costos. Tomo I. Quinta Edición. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1982. Pág. 125 / Sentencia No. 14993 de 1999 reiterando la sentencia 14855, del 29 de abril de 1999. Actor Sociedad Constructora A y C S.A. C.P Daniel Suárez Hernández.

² BARBOSA VERANO, Jeanet y NEYVA MORALES, Ariel Ignacio. La teoría de la imprevisión en el Derecho Civil Colombiano. Primera Edición. Ediciones Jurídicas Radar. Bogotá, 1992. Pág. 86.

gastos adicionales, reconocimiento de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate".

De la anterior disposición se infiere que el desequilibrio económico del contrato ocurre cuando la igualdad o la equivalencia entre derechos y obligaciones surgidas al momento de proponer o de contratar, según sea el caso se altera, situación esta que puede presentarse por causas diversas, de no imputables a las partes contractuales, presupuesto éste necesario para que surja la obligación de reparar los perjuicios o restablecer las condiciones alteradas, como fundamento de la responsabilidad patrimonial. Esta posición ha sido establecida por la jurisprudencia; al efecto el Consejo de Estado, indicó: "Ha sido una constante en el régimen jurídico de los contratos que celebra la administración pública, reconocer el derecho del contratista al mantenimiento del equilibrio económico del contrato, como quiera que la equivalencia de los prestaciones reciprocas, el respeto por las condiciones que las partes tuvieron en cuenta al momento de su celebración y la intangibilidad de la remuneración del contratista, constituyen principios esenciales de esa relación con el Estado"³.

Con fundamento en las consideraciones doctrinales, jurisprudenciales y legales enunciadas, es claro que las circunstancias extraordinarias, ajenas a los intervenientes del negocio jurídico, ocasionaron una ruptura de la Ecuación financiera contractual, ruptura subsanada respecto al concesionario con el aplazamiento acordado, de las obras a ejecutar en la fase de operación y rehabilitación del contrato, y respecto a la Interventoría con el restablecimiento económico llevado a cabo mediante los Otrosí 11, 12 y 13 del Contrato de Concesión.

Además de todas las circunstancias ya enunciadas que ocasionaron un aplazamiento de las obras objeto del contrato de concesión, es preciso resaltar que la circunstancia directa que ocasionó para la Interventoría una ruptura del equilibrio económico de su contrato fue la mayor permanencia consecuencia del mencionado aplazamiento. Mayor permanencia que ha sido definida por el Consejo de Estado: La mayor permanencia de obra se refiere a la prolongación en el tiempo de la ejecución del contrato, por hechos no imputables al contratista, que aun cuando no implican mayores cantidades de obra u obras adicionales traumatizan la economía del contrato en tanto afectan su precio, por la ampliación o extensión del plazo, que termina aumentando los valores de la estructura de costos (administrativos, de personal, equipos, etc.) prevista inicialmente por el contratista para su cumplimiento"⁴

Se debe tener en cuenta además, que La mayor permanencia que generó un desequilibrio económico del contrato, se evidencia en los comunicados previos a los Otrosí 11, 12 y 13 presentados por la Interventoría a la Corporación en los que solicita el restablecimiento de la ecuación financiera del contrato, tales comunicados son anexados a la presente respuesta (Oficio CI1138-08 del 18 de diciembre de 2008 y de 24 de junio de 2009).

³ Consejo de Estado - Sección Tercera, C.P. Ricardo Hoyos Duque - 29 de mayo 2003. Ref. Expediente No.14577 (R-4028).

⁴ Consejo de Estado sección tercero, C.P. RUTH STELLA CORREA PALACIO 20 de noviembre de 2008, radicado 17031

139

El restablecimiento del equilibrio económico por mayor permanencia de la Interventoría se encuentra soportado también en lo dispuesto por la Cláusula Segunda del Contrato de Interventoría No. 073 de 2005, que determina lo siguiente: "El valor del presente contrato será el que resulte de la sumatoria del total de meses que el interventor esté al frente de dicha Interventoría... PARÁGRAFO: ...En caso de requerirse adición del contrato de la Interventoría, el valor por adicionar al valor inicial del contrato se determinará con base en el costo mensual..."

De lo estipulado contractualmente se observa como el pago de la Interventoría obedece eminentemente a un factor temporal, factor que fue definitivo al momento de suscribir los Otrosí Nos. 11 y 12, pues si bien el aplazamiento de las obras objeto del contrato de concesión, no implica aumento de las mismas, si generó para la Interventoría, por causas ajenas a su voluntad, una mayor permanencia de la prevista al suscribir el contrato No. 073 de 2005. Aclarando que la mayor permanencia se dio en una etapa en la que los costos para la Interventoría son mayores (etapa de construcción), hecho que modifica el promedio de \$49.520.328 previsto al momento de suscripción del contrato.

Tal situación muestra como el restablecimiento económico del contrato a la Interventoría, obedeció a exigencias de carácter legal, conforme a lo dispuesto por los artículos 5 numeral 1 y 27 de la Ley 80 de 1993, que de ninguna manera constituyen un posible daño a los recursos a la Corporación; y máxime teniendo en cuenta que según lo estipulado en el Contrato de Concesión No. 070 y sus Otrosí No. 11, 12 y 13, el pago de la Interventoría está a cargo del Concesionario Covial a través del fideicomiso.

Aplazamiento del Inicio de Obras

El esquema de coordinación es esencial en los contratos de concesión para establecer los compromisos de las distintas partes; con él se busca garantizar el normal funcionamiento tanto para la entidad contratante como sus usuarios y para el contratista y los diferentes agentes que dependen de esta relación contractual, este factor ha hecho que desde el inicio de los contratos de concesión se incluyan dentro de los contratos asesores vinculados al proyecto, de alto conocimiento en materia de contratos de concesión para que le permitan a la entidad contratante convertirse en un interlocutor válido ante los agentes del proyecto.

Cuando las partes determinan el ampliar el plazo de una actividad o estandarizar a una fecha cierta el inicio de las diferentes fases de la etapa de construcción, evalúan la existencia de posibles vacíos jurídicos o cláusulas que puedan generar riesgos sobre la estabilidad de los flujos generados, su apropiación y uso para el pago de todas y cada una de las obligaciones que tiene el contratista dentro de las cláusulas contractuales, el factor que el tiempo de inicio de dos fases de una misma etapa empezasen a contar en fechas diferentes, podría ocasionar que los flujos se superpusieran y afectaran en forma significativa el desarrollo del proyecto de concesión y la evaluación del mismo que estaban haciendo las diferentes entidades financieras, para las cuales dentro de su análisis, juega un papel importante el estudio de la documentación donde se tienen en cuenta los términos y condiciones de los diferentes acuerdos y contratos involucrados en el proceso, como lo son el contrato de concesión, el contrato de fiducia, las garantías, los flujos de ingresos y de egresos, los contratos de obra o de prestación de servicios, el contrato de deuda, entre otros.

Así mismo, para estos cambios se evaluaron los posibles riesgos asociados a modificaciones en el aumento de inversión que pudieran afectar directamente el servicio del pago de la deuda; dado que existen distintas fases en los proyectos de infraestructura como Etapa de Pre-construcción

(cuando se concibe y estructura el proyecto), Etapa de Construcción (cuando se inician las obras) o Etapa de Operación y Mantenimiento (cuando se realizan labores de adecuación y mantenimiento) es importante tener en cuenta el momento en que se encuentran los proyectos de infraestructura a fin de analizar los riesgos a los que se pueden ver enfrentados y la forma de mitigarlos, aspectos claves en la asignación de una calificación, además de los otros aspectos relacionados con la estructuración técnica, financiera y legal.

El contrato 070 fue estructurado en un esquema de recursos limitados, donde primaba en el corto plazo la participación del Ingreso por parte de Corabastos y el cumplimiento con los recursos del recaudo diario de las obligaciones de la demanda que le había ganado Romuz a la Corporación, las cuales debían ser atendidas con el flujo de recursos generados por el proyecto; se estructuró como un contrato de tercera generación, donde no existe una garantía de tráficos, ni de ingreso y no se negoció una Tasa Interna de Retorno (TIR) a la concesión, su esquema dio paso al concepto de Ingreso Esperado, el cual implica la flexibilización del plazo de devolución del proyecto al concedente hasta que el concesionario obtenga el ingreso esperado solicitado en la propuesta licitatoria. Este concepto constituye un incentivo para la entidad concedente ya que no existen riesgos de mayores sobrecostos o aportes de su presupuesto para el pago del déficit de ingreso por el no crecimiento del tráfico; en este sentido, se buscó que el concesionario asumiera los riesgos en la volatilidad del tráfico y generara eficiencias para la terminación de las obras en el menor tiempo posible y al menor costo en aras de alcanzar el ingreso esperado.

Un aplazamiento en la realización de una actividad no necesariamente implica afectaciones a los usuarios y no siempre es un beneficio financiero para el contratista debido a diferentes factores y hechos de la realidad contractual que muchas veces y más en el caso de Corabastos, hace que los mismos comerciantes soliciten en repetidas ocasiones el no inicio de la obra debido a la temporada de ventas en que se encuentran, o que soliciten un método constructivo que hace que las obras sean ejecutadas por partes, lo que demora el tiempo de construcción e implica ineficiencias en el método constructivo y mayores costos para el contratista, pero que benefician a los comerciantes que no se ven afectados en una forma tan drástica como si lo significaría el adelantar el 100% de las obras en el menor tiempo posible, pero con el no ingreso de usuarios a comprar sus productos. (Anexamos la reciente solicitud de aplazamiento de los comerciantes de la vía 8).

Ahora bien, el aplazamiento de diferentes actividades, puede mejorar el flujo de caja del proyecto por la no realización de obras, pero no significa que necesariamente le mejore las condiciones financieras al concesionario, debido a que los diferentes materiales y servicios que se utilizan para realizar las obligaciones también aumentan de precio en el tiempo y más si se pasa de una vigencia fiscal a otra, y sin dejar de mencionar los diferentes costos fijos que se tienen, los cuales no disminuyen en el tiempo adicional que se le dio a la actividad y/o los stand by que son usuales en el proceso constructivo.

Esto sin mencionar el flujo de caja del inversionista, el cual se ve afectado por las diferentes exigencias de las entidades crediticias, las cuales determinan las proyecciones de los flujos que generan los proyectos de infraestructura que son evaluadas minuciosamente con el fin de calcular la capacidad que tiene el proyecto para pagar la deuda adquirida en forma oportuna bajo diversos escenarios de tensión, siendo un componente esencial en los procesos de calificación.

Esta capacidad para soportar escenarios de estrés incluso en períodos de construcción y poder disminuir la probabilidad de incumplimiento, se ve fortalecida mediante mecanismos como los covenants y fondos de intereses y capital; son usuales covenants como restricción al reparto de dividendos, limitación del endeudamiento, indicadores con metas de costos, apalancamiento y cobertura de la deuda, que junto a la constitución de fondos de intereses y capital proporcionan más seguridad a la estructura y pueden mejorar el perfil de riesgo crediticio. Los covenants permiten mejorar el riesgo crediticio y por ende la calificación, siendo especialmente importantes en concesiones en periodo de construcción donde los créditos suelen ser más estructurados y sólidos para proporcionar mecanismos de control a la concesionaria y de soporte a los títulos de deuda, permitiendo acceder a altas calificaciones de riesgo crediticio una vez se ha hecho un análisis detallado de todos los riesgos a los que se puede ver enfrentada. Concesionaria Covial S.A. tiene covenants donde no se permite la repartición de dividendos, por lo anterior el flujo de caja del inversionista se ve afectado por la ampliación de sus actividades constructivas.

Sin embargo y dentro del esquema contractual, la Corporación de Abastos de Bogotá, en el desarrollo del contrato ha analizado el efecto del cambio de la actividad constructiva en tiempo y cantidad como se puede observar en el modelo desarrollado en el Otrosi N°13, el cual ya fue entregado a esta comisión de la Contraloría General de la Republica, donde se puede ver el análisis en valor presente del efecto del corrimiento de las fases de la Etapa de construcción y se concluye tal como se estableció, que por esta modificación y con el incremento de tarifas del 2%, se origina un incremento mensual adicional en la participación de ingresos de Corabastos por la suma de CIENTO VENTICINCO MILLONES (\$125.000.000) de pesos; además y dentro de las obligaciones contractuales se estableció el corrimiento de un modelo financiero una vez se dé inicio a la fase II de la Etapa de operación”.

De acuerdo a la respuesta y a las observaciones encontradas se determina que el aplazamiento de las obras implícitamente redactado en un otrosí solo permitía el aplazamiento de una fase; Las demás adiciones en tiempo que ampliaron la duración de la concesión vuelven indeterminado el contrato de concesión 070 de 2005 y pueden ocasionar un daño patrimonial a la corporación a causa de dicha postergación.

Por lo anterior se mantiene la función de advertencia.

Observaciones que reflejan una posible falta disciplinaria:

1. La corporación de Abastos de Bogotá D.C a raíz del levantamiento de un muro en la parte del humedal de la chucua de la vaca se vio afectada por una acción popular instaurada en su contra por la implementación del mismo, muro que afectaba a la comunidad en presupuestos facticos de espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, el fallo se emitió el 9 de abril de 2008 de acuerdo al proceso 2006-00984, “derrumbamiento de muro en la antigua carrera 93” que origino, la orden de reubicar a 44 locales en el tramo 39 y que origino una contratación con COVIAL, de mayor cuantia, para su realización, es decir la destrucción del muro y una sanción para corabastos de 10 SMLMV a quien realizo la mencionada acción como incentivo normativo.

Posiblemente pudo llegar a ocasionar un daño patrimonial por la indebida planeación e invasión de espacio público.

De acuerdo a esto el fallo emitido en **2008**, no se evidencia que se hayan realizado acciones respectivas para repetir o ejercer cualquier tipo de actuación y proteger así los intereses de la corporación y del estado. **Artículo 27 de la ley 734 de 2002:** "Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo" De igual manera, no se evidencia que se haya iniciado proceso disciplinario interno por los hechos ocurridos, ocasionando un detrimento para la entidad por 10 SMLMV y \$849.000.000 por la obra realizada producto de dicho fallo.

Artículo 34 y 35 de la ley 734 de 2002.

Lo anterior evidencia una posible falta a la defensa técnica, por lo tanto se emite hallazgo disciplinario para el gerente responsable de la época.

En su derecho de contradicción la entidad responde:

Frente al Otrosí No. 10, se tenía la acción popular entablada en contra de la Corporación por parte de la procuraduría ambiental, por lo que era necesario se hicieran los debidos manejos de los vertimientos que se hacían al humedal de la Chucua de la Vaca, la adecuación de estos y las redes a instalar tenían conectividad con las redes de servicio público que forman parte del alcance del contrato de concesión, por lo que era necesario mantener las especificaciones técnicas y las garantías, de dichas obras, que de no ser así, podrían en un futuro por fallas en éstas redes crear un riesgo mayor a las obras de redes y pavimentos del contrato de concesión.

Se trata pues de obras conexas al contrato de concesión, que interfieren directamente con su objeto, y que si bien no estaban previstas inicialmente, requieren su inclusión, a fin de cumplir con los propósitos que la entidad buscó satisfacer con la celebración del contrato, entre estos fines se encuentra la permanencia en el tiempo de las obras del objeto contractual, así como su mantenimiento y rehabilitación, garantía que no hubiera tenido respecto a las obras de la malla vial interferidas con las obras de vertimientos, de no ser realizadas por el concesionario.

En este aspecto debe entenderse la adición del contrato, como una modificación al mismo, por cuanto el artículo 16 de la ley 80 de 1993, estatuye que la modificación unilateral consiste en introducir variaciones en el contrato por la entidad contratante, cuando previamente las partes no lleguen a un acuerdo sobre supresión o adición de obras, trabajos, suministros o servicios. Por su parte, el artículo 14 que prevé los medios que pueden utilizar las entidades estatales para el cumplimiento del objeto contractual, entre ellos la modificación unilateral, prescribe que en los actos en que se ejerçiten algunas de estas potestades deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.

Por tanto, la adición del contrato corresponde a un agregado a las cláusulas del mismo. Es un instrumento apropiado para resolver las situaciones que se presentan cuando en desarrollo de un

contrato se establece la necesidad de incluir elementos no previstos expresamente en el pliego de la licitación y por ende excluidos del contrato celebrado, pero que están ligados a éste y resultan indispensables para cumplir la finalidad que con él se pretende satisfacer. En estos casos, puede acudirse a una adición del contrato inicial con las limitaciones previstas en la ley.

Se tiene pues que la adición de las obras conexas al contrato a través del respectivo Otrosí, es jurídicamente viable, en términos legales del Estatuto de la Contratación pública y jurisprudenciales.

Así el Consejo de Estado, Sala de consulta y servicio civil, Consejero Ponente, César Hoyos Salazar, en concepto con Radicación número 1.121, reiterado en Concepto del Consejo de Estado 1439 de 2002, señala que:

"Hay que distinguir la determinación del precio del contrato, que se logra mediante los instrumentos de reajuste o revisión de precios, de la necesidad de agregar elementos no previstos en el contrato inicial pero cuya ejecución es indispensable por su conexidad con aquél, que se logra mediante la adición del contrato, tanto al objeto para incluirlos, como al valor para cubrir su costo y, si fuere necesario, al plazo para lograr su oportuna ejecución.

Y en cuanto a las diferencias de contrato adicional y adición de contratos, señala las diferencias agregando: "Son diferentes los conceptos de contrato adicional y adición de contratos. Aquel es un nuevo contrato, mientras ésta es una modificación de un contrato en ejecución cuando se requiere agregarle elementos no previstos pero que son conexos con el objeto contratado y su realización indispensable para cumplir las finalidades que tuvo la entidad estatal al contratar".

Se observa que en el presente caso se trata de una adición al contrato, debidamente legalizada.

Frente a los Otrosíes No.10, No.14 y No.15, las obras ejecutadas no se incluían dentro del alcance inicial del contrato de concesión, pero existía la conectividad de servicio público, las cuales en su funcionamiento deben ser garantizadas por el contrato de Concesión, intervención que de no realizarse con el concesionario, hubiese requerido establecer garantías adicionales por el tiempo de concesión a estas obras; representando mayores riesgos para el contrato, que correspondería asumir a la Corporación.

Jurídicamente es viable en el marco de las disposiciones normativas y contractuales que rige el contrato 070 de 2005, la suscripción de los otrosíes 10, 14 y 15.

De acuerdo a la respuesta y a las observaciones encontradas el grupo indica que si bien son objetos conexos al objeto contractual inicial los otrosí, no son producto de la ejecución del contrato pero si fallas que la corporación cometió y tuvo que subsanar. Por otro lado la concesión se está utilizando para solucionar todo tipo de problema estructural con la corporación con fundamento en la garantía que le ofrece como concesión de garantía por el vínculo preexistente e interviene así en procesos de selección objetiva con personas jurídicas y naturales irrumpiendo el principio de igualdad y publicidad.

Por lo anterior se mantiene el hallazgo disciplinario para los que suscribieron los otros.

2. El 25 de septiembre de 1997 la corporación de abastos y la unión temporal A MUÑOZ Y CIA "AMCO" celebraron contrato de concesión 047 de 1997 cuyo objeto era "realizar por el sistema de concesión, bajo su propio riesgo la revisión de los estudios y diseños entregados por corabastos y para la bodega denominada "bodega popular" elaboración de diseños definitivos, su construcción, explotación, conservación suministro de equipo, operación técnica y administrativa y construcción de la vía semi-perimetral del tráfico de la bodega y estudio, diseño y construcción del sistema de alcantarillado de la bodega que se conectara con el colector matriz del sector, de acuerdo con el plan maestro de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá D.C" cuyo valor ascendía a \$14.032.581.798 y al cual se le realizó una adición de \$1.337.537.841; De acuerdo a lo anterior se constituyó una fiducia "FA30036", dichos valores serían manejadas a través de esta, de acuerdo a los ingresos que abastos le otorgó a la concesión (ingresos de arriendos y otros de la bodega popular) para su funcionamiento. De acuerdo a inconvenientes que se presentaron entre las partes, la corporación terminó unilateralmente el contrato. Producto de eso MUÑOZ Y CIA acudió al tribunal de arbitramento para dirimir sus conflictos, organismo que era competente de conocer y que falló a favor de MUÑOZ Y CIA por el valor de \$8001.469.091, más los gastos procesales producto del funcionamiento del tribunal de arbitramento., dicho fallo fue en **diciembre 12 de 2001**. Esta deuda fue cedida a ROMUZ S.C y otros.

La Honorable Junta Directiva de la Corporación decidió realizar una negociación con la firma Romuz S en C la cual fue firmada el 10 de mayo de 2004 "autorizada de la siguiente forma: la acreedora, Sociedad Romuz S en C., sobre la cuantía adeudada a la fecha del presente acuerdo \$12.911 millones (por el interés), acepta propuesta de rebajar \$1.911 millones estableciéndose como deuda de cantidad de \$11.000 millones, los cuales CORABASTOS pagará de la siguiente manera: PRIMERA: la suma de \$3.800 millones, con dineros de los que actualmente se encuentran embargados por parte del Juzgado 32 civil del circuito, por parte del proceso ejecutivo que allí se adelanta, SEGUNDA: El saldo, o sea la suma de \$7.200 millones, en 55 cuotas mensuales consecutivas e iguales por valor de \$130,9 millones cada una, exigibles la primera el día primero (1) de Septiembre de 2004 y la última el día primero (1) de marzo de 2009". Con este acuerdo se logra el desembargo.

La situación económica de la Corporación la forzó a que realizará una concertación con el concesionario COVIAL (contrato 070 de 2005) que le permitiera cumplir con la obligación adquirida y fue así como mensualmente éste efectuó la transferencia a ROMUZ hasta cumplir con lo convenido.

El gerente de la corporación omitió realizar las acciones respectivas para repetir o ejercer cualquier tipo de actuación y proteger así los intereses de la corporación y del estado. **Artículo 27 de la ley 734 de 2002:** "Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo" Ahora bien, no se

evidencia que se haya iniciado proceso disciplinario interno por los hechos ocurridos. Así mismo el (los) funcionario encargado de la veeduría jurídica de la fecha omitió actuar frente a este vacío.

Lo anterior evidencia un hallazgo Disciplinario para el gerente de la época que no cumplió a cabalidad sus funciones, no aplicamos el cobro fiscal por el posible detrimento patrimonial ya que por la fecha del hecho generador perdimos la competencia.

En su derecho de contradicción la entidad responde:

Es procedente anotar que esta administración inicio su periodo estatutario en el mes de marzo de 2012, recibiendo la sentencia de fecha 9 de Abril de 2008, del Juzgado 37 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, dentro de la Acción Popular Número 2006-00984 cuyo accionante es el señor Horacio Guzmán y accionado la Alcaldía Mayor de Bogotá y otros, fallo que ordenó a la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. "CORABASTOS" la demolición del muro ubicado entre las calles 39 Sur y 40 de la carrera 92 Sur en la Localidad de Kennedy. Esta restitución del espacio público, y demolición del muro obligó a esta administración a reubicar 44 locales, y a construir en áreas de vía las vigas y cimentación de dichos locales modulares.

"En el año 1970, la administración del gobierno Nacional, Departamental y Distrital, pretendieron dar una solución a la proliferación y desorganización de plazas de mercado en el centro de Bogotá y por tal motivo adquirieron 100 hectáreas en el sector que hoy se ubica Corabastos, para ubicar estos comerciantes.

El complejo de bodegas de Corabastos ocupó aproximadamente 30 hectáreas, del cual se hizo un encerramiento con muros y puertas de acceso a fin de proteger los bienes de los particulares y del mismo estado.

Las restantes 70 hectáreas de Corabastos fueron invadidas irregular y violentamente en donde se hicieron asentamientos de viviendas ilegales.

El encerramiento con muro de las bodegas de Corabastos tienen una antigüedad superior a 30 años así las cosas se concluye:

El desarrollo de la urbanización Llano Grande es muy posterior al encerramiento de las bodegas de Corabastos, ósea al levantamiento del muro"

Fuente: contestación de la Acción popular por parte de Corabastos el 28 de junio de 2006 dirigido a Tribunal Administrativo de Cundinamarca

De acuerdo a la respuesta y a las observaciones encontradas el grupo auditor evidencia un error en el levantamiento que invadió el espacio público, si bien fue construido con antigüedad el fallo se profirió en el 2008 y debían realizar la respectiva acción de repetición para el responsable una vez fuera condenada la corporación. Acción que no se evidencio se hubiese realizado.

Por lo tanto se mantiene el hallazgo disciplinario para el gerente de la época.

3. La corporación de abastos de Bogotá D.C, ha utilizado el contrato de concesión 070 de 2005 para no celebrar nuevos procesos de contratación respecto a obras que deben adelantarse al interior de la misma y que no guardan relación con el objeto del contrato de concesión atreves de otro sí; un ejemplo de esto es el otrosí número 10 del 3 de diciembre de 2008 "mitigación de vertimientos del humedal de la chucua de la vaca" y el otrosí número 14 del 28 de abril de 2011 "ejecutar los estudios y diseños y cimentación de las vigas y contra piso de cimentación de 44 locales modulares del tramo 39", la anterior producto de un fallo en contra de la corporación.

La posición del consejo de Estado tanto antes como después de la entrada en vigencia de la ley 80 de 1993, ha sido "cualquier modificación del objeto del contrato implica la celebración de un nuevo contrato, no de uno adicional, que opera solamente cuando la modificación se refiere al valor y al plazo del contrato originalmente celebrado. En otras palabras solo habrá contrato adicional cuando se agrega algo nuevo al alcance físico inicial del contrato, cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual y no cuando simplemente se realiza un ajuste al valor o al plazo inicial".

Esta ha sido la posición del consejo de estado según se desprende de las consultas número 1812 del 2 de diciembre de 1982, 1439 del 18 de julio de 2002, expediente 3886 y expediente 3314 de 2004, entre otros.

Una vez revisados el otrosí mencionado en la parte superior, se evidencia que justifican elementos relacionados con el objeto del contrato inicial, pero desconocen preceptos y fundamentos de la contratación estatal como se indica

El anterior análisis, determina el incumplimiento del manual de contratación de Corabastos, a los principios y a las normas rectoras de la contratación estatal como lo son la selección objetiva, la imparcialidad, la transparencia y la publicidad de toda actuación pública, (artículo 23 y ss / L 80 de 1993). L 734 2002 - artículo 34 numeral 2 "cumplir con diligencia eficacia e imparcialidad" y artículo 34 numeral 38: "actuar con imparcialidad asegurando y garantizando el derechos de todas las personas", finalmente se emite hallazgo disciplinario para el funcionario que suscribió el otrosí 10, 14, 15.

En su derecho de contradicción la entidad responde:

Revisados los soportes y los antecedentes que reposan en los archivos de la Corporación, esta administración no encuentra actuaciones que permita testificar que el Gerente de la época haya omitido o no haya cumplido a cabalidad sus funciones para proteger los intereses de la corporación y del Estado.

De acuerdo a la respuesta y a las observaciones encontradas el grupo auditor no evidencia defensa jurídica y legítima por parte de la corporación.

Sé Confirma hallazgo disciplinario para el gerente de la época.

2.4 ETAPA EN EJECUCIÓN (PARCIAL)

En la ejecución parcial del contrato de concesión 070 de 2005 existen dos segmentos en donde se identifica la operación de la obra:

1. Construcción y rehabilitación de las vías: pre construcción **3 fases**:
 - a. Operación y mantenimiento fase 1 empezó el 13 de octubre de 2006 y finalizó con su ampliación en los días 7 y 9 en 30 de abril de 2009
 - b. La fase dos comenzó el 13 de octubre de 2010 y finalizó el 13 de octubre de 2012.
 - c. La fase tres inicio el 16 de julio de 2013 y finalizara el 16 de enero de 2015.
2. Operación y mantenimiento.

2.5 INFORME TÉCNICO DE INFRAESTRUCTURA

El ingeniero Orlando Díaz Canasto (comisionado por infraestructura) allega el respectivo reporte técnico luego de ser revisado y verificado por el área de infraestructura de la entidad. Se anexa en la parte final del presente pre informe.

2.6 DICTAMEN JURÍDICO

CONTRATO 070 DE 2005

En Colombia el contrato de concesión se encuentra regulado en el artículo 32 numeral 4 de la ley 80 de 1993 el cual lo identifica e indica los aspectos que deben orientar ese contrato, menciona "40. Contrato de concesión: son contratos de concesión los que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario la prestación, operación explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación total o parcial, de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como todas aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma

periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden". La misma ley define el sistema de concesiones en Colombia en sus artículos posteriores (33-38) de la mencionada ley.

El contrato 070 de 2005 de concesión "COVIAL" se inició y regula desde sus pliegos de condiciones con el fin de realizar estudios y diseños definitivos, obras de construcción, mejoramiento y rehabilitación, la operación y el mantenimiento de la malla vial de la malla vial del centro de acopio de abastos de Bogotá corabastos S.A bajo el control y vigilancia de corabastos y de las demás autoridades competentes en cada caso.

El proyecto incluye un alcance físico definido en las especificaciones técnicas de construcción, mejoramiento y rehabilitación apéndice A así como la operación y el mantenimiento apéndice B y los demás anexos del presente contrato. Igualmente incluye la ejecución de las obras de redes de servicios públicos que resulte necesario intervenir dentro del alcance físico de conformidad con las especificaciones técnicas que suministren las correspondientes empresas de servicios públicos.

En desarrollo del objeto del contrato, el concesionario deberá realizar todos los estudios, diseños, obras de construcción, mejoramiento y rehabilitación necesaria para mantener todos y cada uno de los trayectos de la malla vial de conformidad con el pliego las especificaciones técnicas de construcción mejoramiento y rehabilitación y, los requerimientos ambientales requeridos establecidos por las autoridades ambientales determinadas en el plan de manejo ambiental.

Se han estipulado cláusulas relevantes como lo son:

- Cláusula 2: objeto contractual
- Cláusula 3: requisitos de legalización y ejecución del contrato.
- Cláusula 4: plazos (20 años en su totalidad) y etapas: modificados otrosí 7 y 9
- Cláusula 5: Esquema financiero del contrato
- Cláusula 5.2: fuentes de financiación: peaje, recursos propios y créditos con la banca.
- Cláusula 6: Forma de pago: Con su respectiva entrega de las cassetas del peaje se comenzara a realizar, de acuerdo a su manejo, la cancelación del contrato de concesión estimado inicialmente en \$342.000.000.000 con ocasión para Corabastos de sus respectivos gastos y amortización de deudas que tenga la corporación.
- Cláusula 7: FIDEICOMISO
- Cláusula 8: manejo ambiental del proyecto
- Cláusula 10: Garantías únicas de cumplimiento y asegurables.
- Cláusula 11: Obligación del concesionario
- Cláusula 12: Obligaciones de Corabastos
- Cláusula 25: Obras adicionales y obras para redes: toda obra diferente que sea solicitada por Corabastos y estará a cargo de la corporación.

- Cláusula 36: terminación anticipada de contrato.

Cabe resaltar que el contrato se celebró con la concesionaria COVIAL que a su vez adquirió el compromiso con una fiduciaria para que administrara y estructurara el patrimonio activo que ingresa y sale producto del peaje de la corporación, "FIDUCAFE" ha realizado una efectiva gestión en cuanto al recaudo y distribución de los ingresos y egresos diarios, el grupo auditor estimo como correcta la gestión de la fiduciaria.

Identificando estos ítems y resaltando los puntos álgidos de la concesión se puede establecer que desde el pliego de condiciones existió una **rápida e inadecuada planeación en el cuerpo contractual**, que puede llegar a presentar algún tipo de detrimento o confusión normativa por ser la corporación una empresa mixta y por vincular estrechamente derecho privado y derecho público.

Recordemos que el Consejo de Estado en Sentencia R-7664 de 2006, se refirió al principio de Planeación en la Contratación Estatal: "**en virtud de la cual resulta indispensable la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos, antes de iniciar un procedimiento de selección**", lo que permitiría calcular los costos y alternativas que, a precios de mercado, demandaría la elaboración y ejecución de las obras a contratar y la disponibilidad de los dineros necesarios para responder por las obligaciones asumidas.

Por un lado el sistema de contratación pública utilizado para celebrar este contrato de concesión identificó cantidades de dinero superiores a los inicialmente pactados es decir superior a \$342.000.000.000, es preciso indicar y detallar si esta retribución ha sido respecto a las obras ejecutadas y esperadas hasta la culminación total del contrato; que por un lado se ha realizado contratación adicional y diferente causada por fallos judiciales, indebida planeación y aumentos de costos.

El contrato de concesión de acuerdo a sus aspectos técnicos y operativos no ha presentado ningún altercado, el grupo auditor verificó y asistió al tramo que se encuentra en ejecución aduciendo la buena calidad de la malla vial y las capas que ella componen como elementos eficientes y lo suficiente fuertes para el soporte de los vehículos que ingresan a diario a la corporación.

De otro lado se confirmó que los materiales e instrumentos utilizados para desarrollar el objeto del contrato han sido los adecuados; En cuanto a los tiempos de realización se alteraron de acuerdo al plazo inicial pactado, en cuanto a la fase uno como lo menciona uno de los otrosías. (Otrosí 9).

Tres puntos de importancia contractual se tomaron en la comisión auditora fuera del objeto y cláusulas inicialmente planteadas:

- ✓ *La elaboración de los andenes y sardineles ha sido uno de los temas relevantes en esta comisión, el grupo auditor encontró que en el objeto contractual se estima la adecuación de todo alcance físico relacionado con la malla vial, posteriormente se está evidenciando adiciones al contrato es decir otrosíes cuyo objeto es la contratación y operación para la totalidad de andenes y sardineles que debían estar en la naturaleza contractual.*
- ✓ *Las obras adicionales u otrosíes no se fundamentaron debidamente y en concordancia al principio de planeación y esencia contractual.*
- ✓ *Las redes de servicios públicos deben incorporar un factor natural y de la esencia del contrato inicial.*

En relación con los antecedentes expuestos, se plantean las siguientes cuestiones jurídicas:

- ✓ Se está dando aplicabilidad a los principios constitucionales y legales de la contratación estatal teniendo en cuenta el índice de relación contractual entre la corporación y la concesión COVIAL?
- ✓ La corporación y la concesión actuaron diligentemente en la planeación para la iniciación del contrato 070 de 2005?
- ✓ Se ha desconocido en algún momento elementos inicialmente pactados que han sido reestructurados con "otrosíes"?
- ✓ Porque se ha contratado desde la relación inicial diferentes obras con la misma concesión, no existe preferencia y favorabilidad con la el concesionario que occasionaría una ruptura a los estándares contractuales?

Para la resolución de las cuestiones jurídicas planteadas conceptualizamos las diferentes normas y principios que deben regir la contratación y que han desconocido:

Ley 80 de 1.993. Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales.

Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los **principios de transparencia, economía y responsabilidad** y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativa.

Observancia del contrato 070 de 2005 según principios de la función contractual pública

Los contratos aleatorios que han ejecutado aparte, del objeto contractual de COVIAL, han evidenciado faltas a las reglas básicas de la contratación. A saber:

Imparcialidad: denota que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas, sin ningún tipo de discriminación; exige la igualdad de tratamiento.

Publicidad: implica que cada una de las decisiones que adopte la entidad contratante debe ser comunicada, notificada y publicada, en los términos de ley.

Contradicción: comprende la oportunidad que tienen los interesados de conocer y de controvertir las decisiones de la administración.

Principio de selección objetiva

La escogencia del ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. Artículos 5 de la ley 1150 de 2007, 88 de la ley 1474 de 2011 y 12 del decreto 2474 de 2008.

Los contratos tienen elementos de naturaleza y esencia como ya se mencionó, que por un lado son inherentes a toda relación jurídica las operaciones o intervenciones que afecten o intervengan en la ejecución contractual, estas deben tener igual importancia al objeto contratado y no ir en un menoscabo a la vía social ni a sus servidumbres ni servicios básicos, pues afectaría directamente el bien jurídico tutelado de la comunidad como tal.

La ley 734 de 2012 indica que será por licitación pública toda contratación que supere alrededor de 594 millones de pesos, la corporación ha venido adjudicando obras que no pertenecen al objeto contractual ni a su naturaleza a la concesión COVIAL, incumpliendo la parcialidad y publicidad que pueda otorgar beneficios y aumento de calidad de vida a la comunidad vinculante, brindando así fuentes de ingreso mayores a la concesión. La fundamentación jurídica de los diferentes aspectos tomados en los

Art. 2, 6, 90, 121, 122, 123
Art. 209, 339 Y 341 Art 83
Art. 273 C.P

Y en la parte legal en:

ART. Art 1618 a 1624 C.C. – Art. 23, 24, 25.6.7.11.14 DE LA Ley 80/93
Art.26.3 Ley 80/93 - Art 30.1 y 2 Ley 80/93

Decreto 01/84 - Decreto 2170/02
Art. 3 C.C.A. - Decreto 111/96 E.O.P

Finalmente la auditoria comisionada determina que el contrato de concesión 070 de 2005 en cuanto a los aspectos técnico y operativos ha obtenido un buen rendimiento pues la especificación e instalación de placas y malla vial ha sido satisfactoria, financieramente se ha adaptado a parámetros y estándares normales que fueron vinculados inicialmente en el contrato y que se han adherido mediante adiciones y modificaciones, aunque si, obteniendo dudas en el manejo de la contratación y adecuación de los otros y fundamentalmente en la parte de **planeación contractual, obteniendo observaciones ya argumentadas.**

2.7 ANALISIS FINANCIERO Y/O PRESUPUESTAL

ASPECTOS FINANCIEROS DEL CONTRATO 070 DE 2005 A MARZO DE 2014:

El Contrato de concesión 070 de 2005 maneja dentro de su modelo financiero la modalidad de ingreso esperado con base en el flujo de caja, el cual determina el tiempo real de la concesión, aun cuando en el contrato se estime 20 años, el comportamiento de este ingreso, puede variar el plazo.

Plazo= Ingreso esperado

Con forme a el contrato, el ingreso esperado para la concesión es de \$342.000.000.000 (a precios del 31 de diciembre de 2004).

El Ingresos: se da por el recaudo de las puertas de acceso a Corabastos.

En noviembre 19 de 2006, se suscribe contrato de Fiducia Mercantil irrevocable, de administración, pagos y fuente, regulado principalmente por las estipulaciones contenidas en el mismo contrato y el Código de Comercio, el Estatuto Orgánico del sistema Financiero, la circular externa 007/96 Básica Jurídica de la Superintendencia Financiera de Colombia y las demás normas concordantes, Con Fiducafé (Hoy fiduciaria Davivienda).

Agentes responsables de la funcionalidad del fideicomiso: Concesionario Covia S.A. (Fideicomitente), Fiduciaria Davivienda (Administradora de los recursos) y Corabastos S.A. (Beneficiario).

El patrimonio autónomo se compone de:

- Aportes EQUITY, dados por el concesionario Covia S.A.
- Ingresos recaudados en las puertas de acceso a Corabastos
- Los derechos patrimoniales derivados del contrato de concesión.
- Los rendimientos generados por las inversiones

- Créditos otorgados al fideicomitente.
- Otras clase de recursos que disponga o llegue a disponer el fideicomitente para el desarrollo del proyecto y el contrato fiduciario.

Se evidencio que la información mensual, sobre la situación financiera del contrato concesionado 070 de 2005, emitida por la fiduciaria Davivienda - CONCESSIONARIA COVIAL 3-10488 en cumplimiento del contrato (Clausula 7, numeral 7,2), información aportada al grupo auditor por la interventoría U.T. Planear, y la manejada por el Concesionario Covial S.A., se encuentra unificada.

Con base en lo anterior, se establecen los siguientes aspectos:

A corte 31 de Marzo de 2014, el ingreso total generado en precios constantes a 31 de diciembre de 2004, es equivalente al 33,21% (113.583.440.067/342.000.000.000).

Durante el mes Marzo no hubo aportes equity. La cuenta de Acreedores Fiduciarios de COVIAL S.A. registra \$18.922.137.766 y está compuesta por aportes en especie (Fideicomiso BBVA) \$5.948.392.268 y aportes en dinero (fideicomiso Fiduciaria Davivienda) \$12.973.745.498. La cuenta de Bienes Fideicomitidos cierra al 31 Marzo de 2014 con \$ 18.741.046.531.

El activo al 31 de Marzo de 2014 suma \$ 192.631.427.148 millones, distribuido en Disponible, Inversiones, Cuentas por Cobrar, Propiedad y Equipos.

Los saldos de las cuentas bancarias al 31 de Marzo de 2014 se registran a así:

CONCESION MALLA VIAL CORPORACIÓN DE ABASTOS BOGOTÁ S.A.

Cifras en pesos corrientes

SUBCUENTA PRINCIPAL	\$1.662.504.089
FONDO DE RESERVA INTERVENTORIA	\$972.278
SUBCUENTA 2	
CUENTA CORRIENTE 031-988442-91	\$59.424.592

*Fuente: Informe Oficina de control interno – Informe mensual Fiduciaria.

Igualmente en el informe presentan que, "los pasivos al 31 de Marzo de 2014 suman \$173.890,3 millones (precios corrientes), el saldo a la fecha de créditos es de \$30.000.000.000, la cuenta denominada Otros Pasivos sigue incrementándose llegando hasta \$143.232,1 millones, básicamente el mayor porcentaje está representado en la cuenta ingresos anticipados (valor del recaudo en las puertas de acceso a CORABASTOS). En el mes de Marzo de 2014, se generaron pérdidas por (\$14.630.914)."

Los ingresos totales acumulados a 31 de Marzo de 2014 obedecen a \$254.226.250.106 (precios corrientes), discriminados de la siguiente manera:

**CONCESION MALLA VIAL CORPORACIÓN DE ABASTOS BOGOTÁ S.A.
DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS CON BASE A LOS INGRESOS.**

Cifras en pesos corrientes

CONCEPTO	MARZO - 14	% PAR
CONSTRUCCIÓN	136.504.197.864	54%
OPERACIÓN	10.029.616.012	4%
ADMINISTRATIVOS	16.248.480.486	6%
CORABASTOS	37.441.935.039	15%
INTERVENTORIA	7.239.687.597	3%
PAGO CAPITAL	32.729.266.822	13%
INTERESES	13.474.412.772	5%
CAJA FINAL	2.667.749.341	1%
TOTAL INGRESOS	254.226.250.107	100%

*Fuente: Informe de Planear S.A. basado en el informe de la Fiduciaria.

"El 54% de todos los ingresos han sido invertidos en la construcción de la malla vial de Corabastos, el 4% cubre gastos de operación de la concesión y el 6% los gastos de administración, el 15% se ha transferido a Corabastos mediante giro sobre los ingresos recaudados, para gastos de operación y administración (se asignaron el 4% y 6% respectivamente). Para la amortización y pago de intereses de la deuda, se designaron del total de los ingresos el 13% y 5% para un total de servicio de la deuda de 18%, para el pago de la Interventoría se han destinado el 3% del total de los ingresos y finalmente se encuentra 1% en cajafinal".

La Fiduciaria presenta el **flujo de fondos - distribución de los de los Gastos con base en los ingresos acumulados de marzo 2014.**

**CONCESION MALLA VIAL CORPORACIÓN DE ABASTOS BOGOTÁ S.A.
CONSOLIDACIÓN ESTADOS FINANCIEROS FIDUCIARIA BBVA- FIDUCAFE**

FLUJO DE CAJA	ENERO-14	FEBRERO-14	MARZO-14
INGRESOS			
Aportes equity (en dinero)	18.884.894.059	18.884.894.059	18.884.894.059
Créditos bancarios	60.715.743.631	60.715.743.631	60.715.743.631
Recaudo en puertas de acceso	186.522.541.718	189.030.850.218	191.784.406.068
Rendimientos financieros	783.350.725		
TOTAL INGRESOS	266.906.530.133	269.418.897.233	272.178.631.664
EGRESOS			

Construcción	139.535.247.903	140.972.100.775	142.200.874.729
Operación	13.463.459.098	13.552.253.170	13.646.503.592
Administrativos	16.560.493.580	16.893.690.354	17.148.474.720
Participación de Corabastos	43.755.375.145	44.181.901.796	44.561.355.155
interventoría	7.434.873.126	7.522.648.752	7.610.425.453
Amortización a capital	30.620.170.994	30.620.170.994	30.620.170.994
Intereses	13.009.736.093	13.243.230.711	13.474.412.774
TOTAL EGRESOS	264.379.355.939	266.985.996.550	269.262.217.416
BALANCE GENERAL	ENERO-14	FEBRERO-14	MARZO-14
ACTIVOS			
ACTIVO CORRIENTE			
Bancos y otras entidades	910.585.106	717.469.428	673.827.354
Inversiones Negociables	1.037.478.563	1.136.320.728	1.663.476.368
Títulos Participativos			
Cuentas por cobrar	16.080.570.899	15.533.091.536	14.975.782.203
TOTAL ACTIVO CORRIENTE	18.028.634.567	17.386.881.692	17.313.085.925
TOTAL PROPIEDAD Y EQUIPO	182.862.301.179	185.515.321.540	188.022.241.454
OTROS ACTIVOS (CAJA MENOR)	5.000.000	5.000.000	5.000.000
TOTAL ACTIVO PASIVOS	200.895.935.747	202.907.203.233	205.340.327.379
TOTAL BIENES FIDEICOMITIDOS	176.257.967.841	178.275.423.284	180.711.463.769
Aportes en dinero	18.876.151.907	18.874.357.739	18.874.357.739
Aportes en especie	5.948.392.268	5.948.392.268	5.948.392.268
resultado del ejercicio	(18.321.780)	(24.509.738)	(27.426.075)
TOTAL PATRIMONIO	24.637.967.905	24.631.779.948	24.628.863.611
TOTAL PASIVO + PATRIMONIO	200.895.935.747	202.907.203.233	205.340.327.379

Fuente: Fiduciaria Davivienda consolidación marzo de 2014.

Para presentar el Diagnóstico Financiero se utilizará, el análisis vertical y horizontal y los Índices Financieros que aplican a los negocios de concesión cuyos recursos se manejan a través del patrimonio autónomo constituido.

De acuerdo al análisis horizontal se puede determinar que el incremento y decrecimiento de las principales cuenta, es producto de la dinámica propia del negocio.

Del análisis vertical: Las Construcciones en Curso es el concepto de más representatividad en el total de Activos con el 95,1%, las construcciones recogen el total de los gastos y

costos y al finalizar la etapa constructiva esta cuenta se cambiara por el total de egresos, costos y gastos. Las Cuentas por Cobrar representan el 4,0% de los activos. La cuenta de otros pasivos es la de mayor peso en el total de pasivos con el 82,4%, ya que en esta cuenta se registra el recaudo por acceso a Corabastos.

Indicadores Financieros

Como insumo del Diagnóstico Financiero a continuación se analizarán y comentarán los indicadores financieros con sus implicaciones en el desarrollo del proyecto.

MALLA VIAL CORPORACION DE ABASTOS INDICADORES DE GESTIÓN

CONCEPTO	ENERO-2014	FEBRERO-2014	MARZO-2014
CAPITAL DE TRABAJO			
Act. Cte - Ps. Cte.	9.373.870.843	8.804.442.674	8.598.730.835
LIQUIDEZ			
Act. Cte / Ps. Cte.	12,94	13,35	11,18
ENDEUDAMIENTO			
Pas. tot / Act. tot.	90,04%	90,15%	90,27%

TABLA 1. INDICADORES FINANCIEROS MARZO DE 2014

Índice de Capital de Trabajo

Se calcula mediante la resta del activo circulante menos el pasivo exigible antes de un año. Nos indica con cuánto dinero cuenta para operar, en otras palabras de cuánto dinero dispone para cubrir sus obligaciones de corto plazo. En Marzo de 2014, el capital de trabajo es de \$8.598.730.835 para el cálculo de este, no se incluyó la cuenta recaudo de peajes categoría, por no ser esta una cuenta del activo corriente.

Con los créditos obtenidos, este indicador se ha mejorado ostensiblemente, lo que le permite el desarrollo inicial de la fase III de construcción sin inconvenientes financieros.

Índice de Liquidez

Mediante este indicador se conoce la capacidad del fideicomiso para atender sus obligaciones de exigibilidad inmediata, al hacer los cálculos dicho índice muestran, un razonable valor de 11,18 es decir que el fideicomiso cuenta con de 11,18 pesos por cada peso que adeuda a corto plazo.

Los datos utilizados para el capital de trabajo son los mismos para calcular la liquidez del proyecto, es decir activo corrientes y pasivo corrientes.

Índice de Endeudamiento

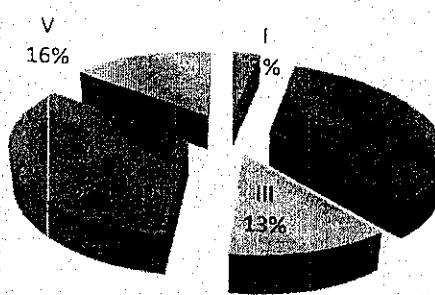
Mediante este indicador se muestra la capacidad del fideicomiso para atender sus obligaciones de exigibilidad inmediata y las de largo plazo, se están atendiendo las obligaciones menores a un año (tal como lo vimos al calcular los estándares de liquidez) y también se observa solidez de los activos para atender las obligaciones contraídas a largo plazo con el sector financiero, además se constituye como positiva referencia para la siguiente fase del cierre financiero.

Los activos en Marzo están comprometidos en el 90,27%, esto significa que a los dueños les corresponde el 9,73%.

Los activos son suficientes para pagar a las entidades financieras, a proveedores, a clientes, manteniendo un remanente para los socios de la concesionaria.

Recaudo por categorías vehiculares:

CONCESION MALLA VIAL CORPORACIÓN DE ABASTOS BOGOTÁ S.A. RECAUDO PORCENTAJE POR CATEGORÍA



FUENTE: FIDICITARIA DAVIVIENDA RECAUDO POR CAJA - PARTICIPACIÓN PORCENTUAL
MARZO DE 2014

2.8. OBSERVACIONES ENCONTRADAS POR EL GRUPO AUDITOR

De la presente comisión de auditoria desarrollada de acuerdo al PGA 2014-2015 podemos destacar observaciones que se detectaron en el proceso y que fueron objeto de discusión y desarrollo por el grupo auditor como lo son:

1. Mediante el contrato 050 de 2005 se designó a una persona técnica para realizar la elaboración de los pliegos de condiciones y términos de la referencia para los procesos de contratación de la interventoría y del proceso administrativo sancionatorio obras por el

sistema de concesión del proyecto de Diseño, Operación y Construcción y Mantenimiento de la malla vial de corabastos.

Existían tres presupuestos: Sector 1 intervención alta-pavimento rígido, Sector 2 intervención media – pavimento flexible y Sector 3 intervención baja igualmente pavimento flexible.

De igual manera se dio una estimación para la intervención de redes de servicios públicos por el valor de \$7.000.000.000 más el 10% de riesgo asumido por la concesión. Lo anterior corresponde a los estudios de pre factibilidad realizado con base en estimativos sin tener en cuenta las condiciones en las que se encontraba la malla vial al momento de la intervención. Dicho estudio de pre factibilidad y presupuesto **desconoció** la adecuación de redes de servicios públicos y la adecuación de la malla vial se veía en la obligación inmediata de intervenir y arreglar los andenes y bordillos aledaños a estas para la realización de empates y conexiones de dichas redes. Debido al anterior **desconocimiento fue necesaria la suscripción del otrosí número 4** identificando la construcción y la adecuación de andenes, inobservando que era parte de la esencia y la naturaleza del contrato inicial de concesión.

2. La cuantificación estimada para cubrir 7.700 millones de pesos en redes de servicios públicos no permite diferenciar las cantidades de obras ejecutadas en el contrato y en el otro si 14, lo que ocasionaría una **posible confusión y un hipotético detrimento** a la corporación por doble pago y contratación por la misma obra, de otro lado en el objeto inicial del contrato se puede destacar que el alcance de redes es el mismo alcance físico de la malla vial, aparte que se modifica en otrosí número 5 indicando que el alcance lo aclara “físico en cruces viales” (se reduce) cuando inicialmente se había otorgado un alcance físico total y posterior a esto se elabora un otrosí aclarando los costos, por otro lado en el otrosí número 15 se adecuó una nueva adición de \$4.500.000.000 para el desarrollo de redes de servicios públicos.

3. En revisión del avance de obras se ha establecido que la concesión está cumpliendo parcialmente con el alcance de la señalización preventiva en las que se evidencie la vía peatonal y vía vehicular, señales reglamentarias e informativas que permitan aducir con claridad la operación de la malla vial, dejando al evidente riesgo accidentes o mayor flujo vehicular, más rápido y preciso.

4. En el contrato de concesión 070 de 2005 se pactó un plazo de 23 meses para la ejecución de la segunda fase de la etapa de construcción y rehabilitación, contados a partir del mes 40 luego de suscrita el acta de inicio del contrato como tal, gestión que se adelantó el 1 de enero de 2006, es decir la segunda fase debía comenzar el 1 de mayo de 2009, sin embargo las partes acordaron mediante el otrosí número 1 al contrato 070 de

2005, aclara que la segunda fase comenzaría 40 meses después del inicio de la etapa de construcción y rehabilitación, esta última que comenzó el 13 de octubre de 2006 con lo cual se aplazó el término para dar inicio a la segunda etapa retardando en 9 meses - 13 días (ya no comenzaría el 1 de mayo de 2009 sino el 13 de febrero de 2010) y visualizando los perjuicios económicos y operativos que esta tendría.

Del mismo modo se pactó un plazo para la tercera fase de 5 meses a partir del mes numero 64 luego de suscrita el acta de inicio y también se postergó por modificarlo en el mes 64 pero contados a partir del acta de inicio de la etapa de construcción y rehabilitación es decir se atrasó 3 de igual manera.

Lo anterior asume un aplazamiento no permitido a las obras y a las etapas aun cuando un otrosí aclara (9) identifica que no se alterara fecha alguna que no sea de la fase 1.

5. La corporación de abastos de Bogotá D.C ha utilizado el contrato de concesión 070 de 2005 para no celebrar nuevos procesos de contratación respecto a obras que deben adelantarse al interior de la misma pero que no guardan relación con el objeto del contrato de concesión, un ejemplo de esto es el otrosí número 10 del 3 de diciembre de 2008 "mitigación de vertimientos del humedal de la chucua de la vaca", el otrosí número 14 del 28 de abril de 2011 "ejecutar los estudios y diseños y cimentación de las vigas y contrapiso de cimentación de 44 locales modulares del tramo 39".

El anterior análisis determina el incumplimiento del manual de contratación de corabastos y la contravía de los principios y normas rectaras de la contratación estatal como lo son la planeación, la selección objetiva, la imparcialidad, la transparencia y la publicidad de toda actuación administrativa.

6. La corporación de abastos de Bogotá D.C ha suscrito en el marco en el marco de concesión 070 de 2005, 14 otrosíes lo que ha lo que ha llevado que el contrato inicial a la fecha tenga plazo, término, y valor indeterminado; Generando incertidumbre sobre las condiciones del mismo y desnaturalizando el contrato de concesión lo que a futuro puede llegar a ocasionar un detrimento patrimonial.

7. La corporación de Abastos de Bogotá D.C a raíz del levantamiento de un muro en la parte del humedal de la chucua de la vaca se vio afectada por una acción popular instaurada en su contra por la implementación del mismo, muro que afectaba a la comunidad en presupuestos facticos de espacio público y utilización y defensa de los bienes de uso público, el fallo se emitió el 9 de abril de 2008 de acuerdo al proceso 2006-00984, levantamiento de muro en la antigua carrera 93 que origino, la orden de reubicar a 44 locales en el tramo 39 y que origino una contratación con covial superior a los 800 millones de pesos para su realización, la destrucción del muro y una sanción para corabastos de 10 SMLMV a quien realizo la mencionada acción como retribución. Es evidente que puede llegar a ocasionar un daño patrimonial por la indebida planeación e invasión de espacio público.

8. El otro si número 15 se está dando partida a la cancelación de \$1.200.000.000 producto de la orden de un fallo judicial para la adecuación de 44 locales en el tramo 39. Cabe resaltar que fue producto de la indebida planeación inicial que ocasiono este daño.

2.8.1 -DEMANDA "ROMUS"

El 25 de septiembre de 1997 la corporación de abastos y la unión temporal A MUÑOZ Y CIA "AMCO" celebraron contrato de concesión 047 de 1997 cuyo objeto era "realizar por el sistema de concesión, bajo su propio riesgo la revisión de los estudios y diseños entregados por corabastos y para la bodega denominada "bodega popular" elaboración de diseños definitivos, su construcción, explotación, conservación suministro de equipo, operación técnica y administrativa y construcción de la vía semiperimetral del tráfico de la bodega y estudio, diseño y construcción del sistema de alcantarillado de la bodega que se conectara con el colector matriz del sector, de acuerdo con el plan maestro de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá D.C" cuyo valor ascendía a \$14.032.581.798 y al cual se le realizo una adición de \$1.337.537.841; De acuerdo a lo anterior se constituyó una fiducia "FA30036", dichos valores serían manejadas a través de esta, de acuerdo a los ingresos que abastos le otorgó a la concesión (ingresos de arriendos y otros de la bodega popular) para su funcionamiento.

El concesionario elaboró un flujo de caja con proyecciones hasta el año 2001, el cual fue aprobado por corabastos, en el que se identificó que solo los ingresos provenientes de la explotación y administración de la "bodega popular" no eran suficientes para invertir el capital invertido por la concesionaria y por esto corabastos pactó que para cubrir el déficit adquiriría una obligación denominándola "**Aporte anual de garantía**" por el valor de \$9.898 millones de pesos y otras deudas más anteriormente adquiridas y adeudadas..

Dicho aporte, La unión temporal A.MUÑOZ la cedió a FIDUCIARIA CACERES Y FERRO S.A Y OTROS; Corabastos pago \$4.585.804.740 y adeudando \$4.876.481.913, la corporación determinó la terminación unilateral del contrato después.

En vista de que abastos no canceló en su totalidad su obligación y terminó el contrato Muñoz y Otros demandaron según lo estipulado en el tribunal de arbitramento de Cundinamarca a la corporación con el fin de hacer efectivo el derecho.

En el fallo del laudo arbitral de 12 de diciembre de 2001, confirmado por el tribunal administrativo de Cundinamarca, el 22 de agosto de 2002, se Condenó a la Corporación a pagar a AMCO por la terminación unilateral del contrato de concesión N° 047 de 1997. Dichos valores fueron cedidos a la firma ROMUS, quien demandó ejecutivamente a Corabastos y se le tuvo que realizar el pago.

En el mes de febrero de 2004 se presentó un embargo de la cuentas de la Corporación producto de los fallos en contra de la misma por causa de varios procesos entre ellos el de ROMUZ.

Romuz S en C Vs. CORABASTOS. "Este proceso tuvo su génesis en la decisión que se adoptara por cuenta del primer tribunal de arbitramento Bodega Popular, en donde el 29 de enero de 2004, CORABASTOS es notificada de la existencia de un auto de mandamiento de pago el cual recogía las siguientes pretensiones: la suma de \$6.403,2 millones correspondiente a la condena impuesta en el numeral 4 ítem a) de la parte resolutiva del laudo arbitral; la suma \$1.598,3 millones correspondiente a la condena impuesta en el numeral 4 ítem b) de la parte resolutiva del laudo arbitral; los intereses remuneratorios liquidados sobre las dos sumas anteriores desde el 15 de febrero de 2003, hasta el 15 de agosto del mismo año; los intereses moratorios liquidados a una y media veces del interés bancario corriente liquidados desde el 16 de agosto de 2003 hasta que se efectúe el pago total de la obligación; la suma de \$12,4 millones correspondiente a la condena impuesta en el numeral 11 de la parte resolutiva del laudo arbitral."

Esta imposibilidad sobreviniente hizo que el recaudo por todo concepto se efectuara en la caja principal de la Corporación, la salvaguarda de los dineros recaudados se efectuaba en la oficina de tesorería y se realizaban los pagos programados en efectivo de algunas obligaciones, no se lograba la cancelación de todas por que el dinero que ingresaba no era suficiente debido a que muchos de los arrendatarios realizaban sus consignaciones por intermedio del depósito judicial lo anterior obligó a la corporación a realizar acuerdos de pago con las empresas de servicios públicos y la DIAN y así mantener el funcionamiento de la Corporación.

La Honorable Junta Directiva de la Corporación decidió realizar una negociación con la firma Romuz S en C la cual fue firmada el 10 de mayo de 2004 "autorizada de la siguiente forma: la acreedora, Sociedad Romuz S en C., sobre la cuantía adeudada a la fecha del presente acuerdo \$12.911 millones, acepta propuesta de rebajar \$1.911 millones estableciéndose como deuda de cantidad de \$11.000 millones, los cuales CORABASTOS pagará de la siguiente manera: PRIMERA: la suma de \$3.800 millones, con dineros de los que actualmente se encuentran embargados por parte del Juzgado 32 civil del circuito, por parte del proceso ejecutivo que allí se adelanta, SEGUNDA: El saldo, o sea la suma de \$7.200 millones, en 55 cuotas mensuales consecutivas e iguales por valor de \$130,9 millones cada una, exigibles la primera el día primero (1) de Septiembre de 2004 y la última el día primero **(1) de marzo de 2009**". Con este acuerdo se logra el desembargo.

La situación económica de la Corporación la forzó a que realizara una concertación con el concesionario Covial (contrato 070 de 2005) que le permitiera cumplir con la obligación adquirida y fue así como mensualmente éste efectuó la transferencia a ROMUZ hasta cumplir con lo convenido.

3. ATENCIÓN A QUEJAS, DERECHOS DE PETICIÓN Y DENUNCIAS

Las quejas incorporadas en la comisión de auditoría son un factor relevante pues demuestra las inconformidades que presenta la sociedad frente a las vinculaciones de corabastos y sus contratistas con el fin entender y verificar el manejo eficaz y eficiente de la contratación y el manejo de los recursos de la corporación.

Al equipo auditor se allegaron:

- Bajo el radicado número C1244500231 de fecha del 22 de febrero de 2012, cuyo remitente es Lina María Bueno Mosquera, Directora de apoyo al despacho centro de atención ciudadana de la contraloría de Bogotá D.C
- Bajo el radicado número C1206600249 de fecha del 20 de marzo de 2012, y radicado C1206600398 del 29 de junio de 2012 cuyo remitente es Luz Mireya Ardila Ariza, Directora de atención ciudadana.
- Bajo el radicado número C1206600622 de fecha del 29 de octubre de 2012, cuyo remitente es Jairo Garzón Rodríguez, Director de vigilancia fiscal de la contraloría delegada para el sector agropecuario.
- Bajo el radicado número C13100700001 de fecha del 2 de enero de 2013, cuyo remitente es Edgar Omar Villamizar Fuentes, Gerente Seccional II BTA.
- Bajo el radicado número **C13105300567** de fecha del 24 de abril de 2013, cuyo remitente es Edgar Omar Villamizar Fuentes, Gerente Seccional II BTA.
- Bajo el radicado número C13105300600 fecha del 6 de mayo de 2013, cuyo remitente es Víctor Edgar Bello Bello, jefe de oficina de control interno
- Bajo el radicado número C13105300602 fecha del 6 de mayo de 2013, cuyo remitente es Víctor Edgar Bello Bello, jefe de oficina de control interno.
- Bajo el radicado número C13105300781 del 3 de julio de 2013 cuyo remitente es Jorge Enrique Garzón Rodríguez director de vigilancia fiscal.
- Bajo el radicado C14100700041 del 19/03/2014 cuyo remitente es Miguel Ángel Rozo, gerente de Conalco.
- Bajo el radicado número C13105301393 del 27-03-13 cuyo remitente es Juan Diego Doncel Ramírez Gerente seccional Bogotá D.C de la AGR.

A saber;

1. Las quejas bajo el radicado número **C13105300600** – C13105400386 – **C13105300602** - C13105400388 pertenecen a la misma queja cuyo remitente es el señor Víctor Edgar Bello Bello en la cual realiza las siguientes solicitudes:

- Realizar auditoria al contrato 070 de 2005 y al contrato de diseño, ejecución, formulación y manejo integral de los residuos verdes.
- Copia del informe final producto del proceso auditor a los anteriores contratos.

Respuesta a su solicitud:

Respetado señor Bello Bello;

Me permito informarle que mediante acto administrativo "memorando de encargo" asignado a el grupo auditor, con serial 17-14 de 10 de abril de 2014 como desarrollo del PGA 2014-2015 se comisiona para verificar el proceso contractual 070 de 2005 "COVIAL" pero no se comisiona para el desarrollo del contrato de residuos verdes mencionado por usted; En cuanto al contrato 070 de 2005 se remitirán las actuaciones pertinentes, una vez quede en firme el proceso auditor y en lo concerniente al contrato de orden de prestación de recolección de residuos verdes, una vez revisado en el proceso de auditoria vigencia 2011 en el cual se hizo mención a este se determinó:

Mediante la revisión y análisis de la ejecución de la orden de prestación de servicios se emitió **Función de Advertencia** de acuerdo a los siguientes hechos:

1. Se observó el incumplimiento a las observaciones pactadas por parte del contratista las cuales fueron declaradas mediante directivas de gerencia y subsanadas atraves del modificadorio numero 5 al contrato. En la actualidad se está pendiente de convocar un tribunal de arbitramento con el fin de dirimir las divergencias que han surgido a lo largo de la ejecución de la ops.
2. La firma contratista presenta una cartera por el valor de \$446.896.230 por concepto de cánones de arrendamiento, situación que evidencia la falta de controles y la inaplicabilidad del reglamento interno frente a las políticas que maneja la corporación en el manejo inmobiliario que son de su propiedad.
3. La corporación no ha percibido el 10% de aprovechamiento en la comercialización de los residuos sólidos, por cuanto la firma contratante no ha firmado la comercialización de los mismos , no obstante que según los plazos estipulados contractualmente, se debería estar al 100% de la operación y aprovechamiento de los residuos generados por la central de abastos.

4. Se advirtió la importancia de realizar las actuaciones pertinentes con el fin de salvaguardar los intereses de la empresa y evitar sanciones y eventuales daños patrimoniales.

En virtud de lo anterior se determinó efectuar seguimiento a las acciones adelantadas por la Corporación en el entendido que el contrato de orden de prestación de servicio de residuos verdes no se ha liquidado y por lo tanto no es posible iniciar una investigación fiscal.

2. Las quejas bajo el radicado número **C14100700041– C13105300567 – C13105400360 - C13105301393** - C C1206600249 pertenecen a la misma queja cuyo remitente es el señor **Miguel Ángel Rozo Rubiano y en donde el Dr. Alfredo Delgado Dávila y Juan Diego Doncel Ramírez** (miembros de la seccional II de Bogotá de la AGR) solicitan dar respuesta a la petición del señor Rozo se realizan las siguientes solicitudes:

- Aspectos que el grupo auditor comisionado encontró como irregulares.
- Acciones a ejercer de acuerdo a estos aspectos.

Respetado señor Rozo Rubiano:

De acuerdo a su solicitud me permito remitirle el informe final que el grupo auditor elaboro en relación con la auditoria especial al contrato 070 de 2005. Dicho informe contiene los aspectos comunes y puntuales que la comisión identifico y trabajo durante la auditoria. Las observaciones que se detectaron después de un estudio cuidadoso y diligente serán, trasladadas al organismo competente para su respectiva investigación. Por lo anterior este ente de control da por terminada esta queja.

3. Radicado y fecha **C1206600249** del 20 de marzo de 2012, 2012EE1847 del 26 de marzo de 2012 y C1206600398 del 29 de junio de 2012, entidad Corabastos, Número de carpeta: 207 – 20102.

Remite: Luz Mireya Ardila Ariza.

Peticionario: Miguel Ángel Rozo Rubiano – Director Ejecutivo de CONALCO.

Asunto: Denuncia irregularidades en la ejecución y suscripción de las modificaciones del contrato No. 070 de 2005, suscrito entre Corabastos y COVIAL, presentándose una situación alarmante de detrimento patrimonial no solo para Corabastos sino para las finanzas de las entidades accionarias del Estado (Ministerio de Agricultura, Gobernación de Cundinamarca y Alcaldía de Bogotá), como también para las finanzas de los comerciantes y del ambiente, acorde con las obligaciones inicialmente pactadas con el contratista.

comerciantes y del ambiente, acorde con las obligaciones inicialmente pactadas con el contratista.

El denunciante afirma que:

- "El Contrato 070 de 2005, fue modificado de manera total en su objeto y condiciones, presentándose una situación alarmante de detrimento patrimonial... Modificando las condiciones y objeto del contrato, de manera irregular y arbitraria (vulnerando la normatividad legal y contractual – Estatal y privada, al arbitrio capricho de los representantes de las entidades contratista... Clara vulneración de la trasparencia..."

El contrato 070 de 2005 es un contrato que ostenta la calidad de concesión, la jurisprudencia ha manifestado recientemente:

"Las concesiones son por naturaleza contratos incompletos, debido a la incapacidad que existe de prever y redactar una consecuencia contractual para todas y cada uno de las posibles variables y contingencias que pueden surgir en el desarrollo del objeto, lo que impone un límite a las cláusulas contractuales efectivamente redactadas. Por ello adquiere especial relevancia la posibilidad de renegociar y modificar los contratos con el fin, entre otros, (i) de recuperar el equilibrio económico, en los eventos en los que se materializan obstáculos no previsibles, extraordinarios y no imputables al contratista C- 300 de 2012.

Al hacer el análisis del contrato se encuentra pactado un valor total de \$342.000.000.000 a precios constantes de 2004, la forma de pago se basa en la metodología del **ingreso esperado**, lo cual determina el tiempo real que se demore la concesión (menos o más de los 20 años proyectados en el contrato), en desarrollar las tres Etapas y fases (Pre construcción, Construcción y Rehabilitación fase I, II y III), Operación y mantenimiento (Fase I y II).

Ahora bien, el objeto contractual tuvo una alteración en el aspecto de redes de servicios públicos indicando en el contrato inicial un alcance físico total en la ejecución de dichas obras; aparte a esto en el otro si numero 5 modifica el alcance físico suprimiendo y desvirtuando la esencia contractual, pues debe incluir la totalidad de obras al alcance físico que implique en la ejecución de la malla vial, no únicamente los cruces viales de redes que intervengan, entendiendo que estos aspectos son inherentes al contrato de concesión 070 de 2005 desde su inicio".

Dicha observación encontrada por el grupo auditor constituye pronunciamiento mediante función de advertencia para evitar un posible detrimento patrimonial.

- Se desacatan cláusulas de inminente cumplimiento como las obligaciones adquiridas en el contrato inicial: vulneran el derecho a la igualdad,... en la

Instalación de los desagües, ya que el en contrato inicial incluyeron a todos los negocios de Corabastos y hasta algunas mini cafeterías; ignorando y excluyendo a la gran mayoría de éstas, del derecho sobre los servicios que los demás establecimientos públicos. Además se debe tener en cuenta que dichos arrendatarios pagan todos los servicios públicos como se puede corroborar con los recibos o facturas de pago que llegan a Corabastos...

La anterior necesidad fue atendida por la Administración y Covial, pero en donde los arrendatarios de estos negocios tengan que pagar costos económicos extras hasta por \$300.000.000. Lo anterior por mal diseño, planeación en la construcción de la malla sin la cometida hidráulica correspondiente (Desagües aguas negras, lluvias y agua potable). Situación explicada en el informe de auditoría de la CGR 2008".

Frente a esta afirmación, se debe aclarar que en el contrato de concesión no se incluyó la instalación de desagües; por tal motivo Corabastos es quien decide autorizar sobre la conexión de desagües y debe pagar por ello.

En cuanto al pago de los arrendatarios a Corabastos por concepto de servicios públicos, se debe tener en cuenta que las tarifas están establecidas por la Administración, de tal manera que la Contraloría no puede interferir en las decisiones de la corporación. Por lo tanto deben acudir al organismo encargado de la administración y seguir el conducto regular.

- "El impacto generado por la falta de los desagües (mini cafeterías), afectaban el humedal, la Procuraduría – Ambiental, por acción popular fallo en contra de Corabastos, dándole un tiempo determinado para que tomara medidas correctivas. Corabastos solicita a Covial q presentara un presupuesto de obra, diseños y construcción de obra para estimar el valor de la Inversión inclusión de 250 puntos sanitarios para adicionarlas al alcance del contrato. Otro si. No. 7. No se entiende el por qué se desprecio lo dispuesto en el contrato inicial en el que se estipulaba: 22.6 Aspectos Ambientales, cláusula 23 términos y condiciones para la verificación de las obras 23.5"*

Revisado el Otrosí No. 7, se observa que éste trata, de los plazos para la entrega de las diferentes obras desarrolladas en las fases I, sin afectar los plazos establecidos para el desarrollo de las obras fase II y III; sin embargo abren la posibilidad de llegar a un acuerdo para ejecutar las obras de mitigación del impacto ambiental en el humedal de la Chucua de la Vaca, en la fase III. No se encuentra mencionado el tema al que hace referencia la denuncia.

Así mismo, La cláusula 22, hace referencia a la entrega de la Memoria Técnica por parte de Covial S.A., para cada una de las fases de la construcción, exigiendo como requisito

que se incluya en ellos, los aspectos ambientales que tuvieron en cuenta en el desarrollo del proyecto (numeral 22,6 Aspectos Ambientales). Se establece que en la cláusula mencionada, no se discriminan, ni se estipula una obligación de cumplir con determinadas características, normas o procesos de carácter ambiental.

En cuanto al fallo que menciona la denuncia la comisión auditora realizo observaciones relevantes que pueden llegar a ocasionar un posible daño al patrimonio de la corporación, por lo tanto configura hallazgo disciplinario y será remitido a la entidad competente para su posterior investigación. se emite una función de advertencia por parte de la Contraloría de Cundinamarca.

- *"Los principios de transparencia, imparcialidad, y ética se ven ampliamente vulnerados por parte de la Administración (Gerencia y Junta Directiva) y Covial S.A. por no asumir las deficiencias, problemática y acciones gravosas llevadas a cabo por los responsables de la ejecución del contrato aludido. Se buscó culpar a los comerciantes de las "mini cafeterías" y mucho menos los altos costos que se están tratando de agregar de manera forzosa e irregular con unos planos entregados por Covial que oscilan entre 3 y 11 millones de pesos. Estos hechos han perjudicado en diferentes aspectos a los comerciantes de las mini cafeterías que no cuentan con los servicios públicos. (ejemplo: señora Cecilia Olarte 10 meses sin éstos.), No les cumplen con la reubicación en el espacio inicial con todos los servicios que ésta antes tenía."*

Como se aclaró anteriormente, el problema de las mini cafeterías no tiene que ver con el concesionario, puesto que no es tema incluido en la contratación; es un problema directo de la Administración de Corabastos, como lo afirma el quejoso al expresar lo establecido en el artículo 6 del reglamento interno de la Corporación "... La Corporación de Abastos ... debe proveer y proporcionar instalaciones físicas adecuadas para el comercio mayorista, el acopio y manipulación adecuados a las características propias de cada uno de los productos que se comercializan en esta central".

- *"Otro Si No.4 de 04-10-2006: da cabida a situaciones de riesgo económico, conflicto de intereses, antojo y perversidad: en la Cláusula 25 – Obras adicionales y obras para redes: permite la adición de las obras solicitadas por Corabastos, distintas a la obras de construcción, mejoramiento y rehabilitación relativas al alcance, que no estén contenidas en las obligaciones a ejecutar por el concesionario. Clausula 1: incorporan la obligación del concesionario de ejecutar la construcción y realizar el mantenimiento de la totalidad de los andenes y sardineles existentes y necesarios al interior de la Corporación. Clausula 5: el valor de las obras realmente ejecutadas de andenes y sardineles incluye la automatización de las puertas, con sus respectivos estudios y diseños. No podrá superar los \$8.000.000.000. Clausula 6: la inversión de las obras de este obj. Aumenta la necesidad de recursos de crédito esta etapa, afectando la*

estructuración financiera del concesionario en este periodo, se hace necesario: para el mantenimiento: \$620, - \$420, - 320".

Frente a lo expresado, las obras adicionales debían estar incluidas en el presupuesto inicial; el otrosí numero 4 contrata en \$8.000.000.000 la construcción de andenes y sardineles; frente a dicha adición esta entidad se pronuncia mediante Función de Advertencia por un posible menoscabo patrimonial.

- "En el otro sí No. 4 establecen, clausula 12, la obligación de publicidad que jamás se ha querido cumplir. "Es obligación del contratista publicar el presente documento de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente".

En cuanto a la publicación de las actuaciones, la corporación ha venido realizando las publicaciones en el periodo establecido por la ley.

- "No se encuentra evidencia de que los modificatorios hayan sido aprobados por CORABASTOS, dada la inexistencia de las actas de junta directiva correspondientes o directivas de gerencia que lo hayan solicitado oficialmente."

Los actos modificatorios del contrato fueron debidamente constituidos y perfeccionados con sus respectivas actas.

- "En el contrato inicial, otros si No.6 establecen en el objeto: "...Incluye la ejecución de las obras para **redes de servicios públicos**, que resulte necesario intervenir dentro del alcance físico, de conformidad con las especificaciones técnicas que suministren las correspondientes Empresas de Servicios Públicos..." y en otros si No. 5 dicen: "...Incluye la ejecución de las obras para **redes de alcantarillado y de servicios públicos**, que resulte necesario intervenir dentro del alcance físico, de conformidad con las especificaciones técnicas que suministren las correspondientes Empresas de Servicios Públicos...". ¿Porqué la concesión COVIAL y Corabastos varían puntos tal importantes de un proyecto...favoreciendo intereses privados y desfavoreciendo intereses colectivos... como son los servicios de agua y alcantarillado?"

Frente a este punto, es pertinente mencionar que a las observaciones fiscales frente a este otrosí esta entidad se pronuncia con Función de Advertencia por un posible detrimento patrimonial.

- "En el contrato inicial, clausula 22.2.3..." Dificultades eventuales encontradas durante la construcción por diseños, especificaciones, cantidades de obra, precios, materiales, equipo, personal entre otros", en el otrosí No.6 modifican la cláusula 22.2.3 "Dificultades eventuales encontradas durante la construcción de las redes de servicios públicos y de las obras adicionales por diseños, especificaciones, cantidades de obra, precios, materiales, equipo, personal, entre otros". Mientras

que en el otro sí No. 5 solo dejan: "... Dificultades eventuales encontradas durante la construcción".

Frente a este señalamiento la comisión auditora emite Función de Advertencia con el fin de evitar un posible daño al patrimonio.

- "Otro si No. colector de aguas lluvias sobre la vía No. 31, más demoras q obedece a mayor obra y permisos y aprobaciones de los planos por las diferentes empresas de servicios públicos de Bogotá."

Respecto a este punto el conducto regular estimado es acudir a la administración de Corporación de Abastos, o en su defecto, a la entidad prestadora del servicio domiciliario.

- Por un lado el quejoso menciona "Otros si 8 del 3 de diciembre de 2008: adicionan más tiempo, inclusión de los 250 puntos sanitarios, estimado en 4 meses. El quejoso concluye falta de planeación técnica." Y por otro "Las obras de más debieron haber sido tenidas en cuenta en la planeación y financiación que se hizo a través del otro si 8, improvisación que impone un detrimento patrimonial a Corabastos S.A. todo financiado a través del mecanismo de INGRESO ESPERADO."

Debido a la planeación que se realizó en la suscripción de este contrato es posible que presente algún tipo de daño patrimonial, hecho que se concretara una vez finalice y se liquide el contrato, es así como las observaciones a este tema han sido objeto de Funciones de Advertencia, actuaciones propias de la entidad.

4. Evaluación a la Queja C13105300781 de fecha 03 de julio de 2013 remitida por el Señor Jorge Enrique Garzón Rodríguez Director de Vigilancia Fiscal - Contraloría Delegada para el Sector Agrario, y peticionario el Secretario General Ministerio de Agricultura, respectivamente donde se denuncia presuntas irregularidades en desarrollo del contrato No.070 de 2005.

Una vez analizada la queja de acuerdo a lo solicitado por el peticionario en desarrollo del proceso del contrato en mención, la comisión Auditora solicita a la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. Corabastos, la entrega de información del cuestionario que hace parte de la queja, con el fin de establecer si existe el incumplimiento señalado en la ejecución del contrato.

La contraloría de Cundinamarca mediante oficio C13105400489 de fecha 15 de julio de 2013, procedió a dar respuesta de lo solicitado por el Ministerio de Agricultura, donde solicita acompañamiento y vigilancia, instaurando una mesa de trabajo con la participación de los accionistas públicos y privados de la corporación para resolver las inquietudes derivadas del contrato en mención. En efecto, este Organismo de Control

indica al peticionario que frente a sus sujetos de control, realiza una administración pasiva o de control, por lo que dentro de sus tareas no se encuentra la de ejercer funciones administrativas, sino la verificación de legalidad, eficiencia y eficacia de gestión de las administraciones controladas.

Con relación al cuestionario "financiero" del contrato 070 de 2005 de la concesionaria covial y el contrato de intervenitora 073 -2005 de la Unión Temporal Planear- se establece que Corabastos dio respuesta a cada una de las preguntas planteadas, las cuales verificaron por el grupo auditor dentro del proceso que se adelantó con motivo del memorando de encargo N°. 17 -2014.

De la respuesta dada por la Corporación, esta Dirección remite copias al peticionario, para su conocimiento y fines pertinentes, en medio magnético.

Por lo expuesto anteriormente, esta queja queda cerrada

5. Evaluación a la Queja C1206600622- del 29 de octubre del 2012.

Queja interpuesta por el señor, Miguel Ángel Rozo Directivo de Conalco y remitida por el señor Jorge Garzón Rodríguez Director de vigilancia Fiscal Contraloría Delegada para el Sector Agrario, la comisión Auditora solicita a la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. Corabastos, la entrega de información necesaria para establecer la veracidad de lo denunciado en el derecho de petición.

Una vez analizada la queja de acuerdo a lo solicitado por el peticionario en desarrollo del proceso del contrato 070 de 2005, construcción operación y mantenimiento de la malla vial de la Central de Abastos (Corabastos) donde en su derecho de petición manifiesta *(posible arbitrio cobro en instalaciones de desagües de minicafeterías en corabastos, viabilidad o pertinencia por parte de la corporación y de la empresa encargada de la construcción de la malla vial -covial) y ante un olvido de la administración de corabastos, y que aquí denominamos falta de planeación, de realización de estudios de viabilidad técnica, jurídica, ambiental financiera entre otros" no planificó parte de la instalaciones de desagües para casi 60 mini cafeterías las cuales por lógica deberían hacer parte del proyecto millonario de la malla vial"* la comisión Auditora solicita a la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. Corabastos, la entrega de la información necesaria al respecto, con el fin de dar claridad en el desarrollo de la queja y por ende respuesta a los denunciante.

Con relación a la respuesta dada por la corporación de acuerdo a la denuncia presentada en el oficio con radicado C1206600622, 29 de octubre del 2012, donde manifiestan:

Estar ubicadas en zonas de uso común (andenes).
Las especificaciones técnicas de las redes.

La comercialización que contempla el contrato obedece a la venta de comidas y bebidas preparadas y en ningún momento permite la comercialización de alimentos.

Las redes existentes estaban conectadas de manera irregular a la red de aguas lluvias, la cual recibía los desechos que en dichos locales se generaban. En el año 2010 y mediante comunicado de la Gerencia General, se instruyó a las casetas o mini cafeterías para que en determinado plazo estuvieran conectados a la red de servicios públicos y de no hacerlo la corporación efectuaría dichas conexiones, ante un requerimiento efectuado por las autoridades, dada la comercialización que en estas se estaba realizando.

Al respecto y considerando las casetas que se encuentran dentro del área de intervención de la fase III, se coordinó con el Concesionario COVIAL que fueran tenidas en cuenta para la adecuación de las redes hidrosanitarias, con Contrato adicional de redes. De esta forma y mediante oficio de fecha 30 de septiembre de 2013, se requiere a la Concesionaria COVIAL determine y presente el presupuesto necesario para adecuar las redes hidrosanitarias de las casetas que se encuentran dentro del área de intervención de la Fase III.

Mediante oficio de fecha 28 de febrero de 2014, se autoriza a la Concesionaria COVIAL la adecuación de las redes hidrosanitarias de las casetas contempladas dentro de la fase III.

En cuanto a las demás casetas, con el área de infraestructura y en coordinación con los comerciantes, se están efectuando los trabajos necesarios por parte de la Corporación, para que dichas casetas queden conectadas a la red de servicios hidrosanitarios".

Con el ánimo de dar Aclaración al derecho de petición con relación a lo denunciado la Corporación continúa aclarando:

"Al respecto me permito manifestar lo siguiente:

Ante la imposibilidad contractual que en su momento presentó la concesionaria COVIAL ante la Administración, en donde se esgrimieron los inconvenientes de tipo técnico y jurídico arriba señalados, se emitieron las respuestas correspondientes a los requerimientos presentados.

En cuanto al cobro de dichas instalaciones a los usuarios, lo señalado por parte de la Interventoría, refiere a que en el momento de retomar la orden impartida por las autoridades competentes para que las casetas se conectaran a la red hidrosanitaria y dado que las obras ya estaban concluidas, la Concesión proyectó el diseño de estas, cada

una en su caso, en donde se contemplaba aparte de la construcción la demolición de lo ya construido y se señalaban los valores de ejecución, que nunca fueron desarrollados.

Al respecto y ante la responsabilidad ambiental que corresponde a la Corporación, en reunión con los comerciantes de dichas casetas o mini cafeterías, se acordó y así se está ejecutando que la Administración efectuaría las respectivas conexiones hidrosanitarias, de tal manera que se cumpla con las especificaciones técnicas requeridas. Ahora bien, me permito aclarar, que en ningún momento se están interviniendo áreas construidas por la Concesionaria COVIAL, sino que dichas conexiones se están efectuando al interior de las bodegas sobre la red sanitaria existente, área que no era factible intervenir dentro del objeto contractual de la Concesión".

De acuerdo a la respuesta dada por Corabastos a la fecha del proceso auditor y teniendo en cuenta que es una queja interpuesta en el año 2012, se puede establecer que la corporación ha procedido a realizar las obras necesarias con relación a conexiones hidrosanitarias de mini cafeterías, y dejando claro que en ningún momento se están interviniendo áreas construidas por la Concesionaria COVIAL, por tal razón se establece que lo denunciado se ha venido corrigiendo por parte de la corporación.

Por lo anteriormente expuesto, esta queja queda cerrada.

6. Cabe resaltar que con distinto radicado operan de fondo la misma queja.

Código de referencia: Radicado C13100700001 de fecha enero 2 de 2013

Remitente: Edgar Omar Villamizar Fuentes Gerente Seccional II- Bogotá Auditoría General de la República

Código de referencia: Radicado C1244500231 del 22 de febrero de 2012, DPC – 185 – 12 No. 1-2012-07178 – 21/02/2012.

Remite: Lina María Bueno Mosquera – Directora de Apoyo al Despacho – Centro de Atención al Ciudadano. Contraloría Distrital de Bogotá.

Peticionario: Héctor Alberto Hernández – Accionista Comerciante Asambleísta.

Asunto: La Contraloría de Bogotá remite D.P. del señor Héctor Alberto Hernández, accionista de Corabastos con motivo de denuncias efectuadas en la Asamblea ordinaria del 30/03/2011 y que solicitan se hagan parte de la continuación de la Auditoría realizada al mencionado sujeto de control.

Peticionario: Miguel Ángel Rozo Directivo de CONALCO **Asunto:** "solicitar se allegase la declaración del señor Héctor Alberto Hernández, accionista de CORABASTOS con motivo

de las denuncias efectuadas al seno de la asamblea ordinaria de la corporación el día 30 de marzo de 2011 y que solicitamos hagan parte de la continuación de la auditoría de la cual hacemos parte conjuntamente con la asociación "ACOPAC" y "ASOAGREMIANTES" que a la fecha (2012) esta realizando la CGR con referencia al tema de contratación de malla vial Covial (contrato 070 del 2005)".

En atención a las presentes mencionadas anteriormente, el grupo auditor procedió a revisar el acta No. 063 de 2011 correspondiente a la Asamblea General Ordinaria de Corabastos de fecha 31 de marzo de 2011, en la cual se realizan una serie de preguntas y observaciones efectuadas por el señor accionista Héctor Hernández Hernández, frente al incremento de ingresos a la Corporación por parte de Covial y diferencias en metraje en desarrollo de la fase II y III (otrosí No. 13) del mismo contrato; se determina que no existe irregularidad alguna y que éstas son resueltas y aclaradas en la misma asamblea. Por lo tanto se trasladara información completa de los temas relacionados en dicha asamblea para su conocimiento.

Por lo expuesto anteriormente, esta queja queda cerrada.

ANEXO: 1 TABLA DE HALLAZGOS
AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL- MODALIDAD
ESPECIAL
CORPORACION
DE ABASTOS DE BOGOTA CORABASTOS S.A
VIGENCIA FISCAL DE 2013

No.	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	TRASLADO					VALOR
		A	D	F	P	S	
1	<p>En el contrato 070 de 2005 "COVIAL" se pactó en la cláusula numero 2 el objeto del contrato, el cual indica que el proyecto incluye el alcance físico definido en él, en la especificaciones técnicas de construcción, mantenimiento y rehabilitación de las fases establecidas y las etapas pactadas. Igualmente incluye la ejecución de las obras para redes de servicios públicos que resulten necesarios intervenir dentro del alcance físico, de conformidad con las estipulaciones técnicas que suministren las correspondientes empresas de servicios públicos. De igual modo en la cláusula número 25 del contrato en las que se definen obras adicionales y obras para redes (cláusula 25.2) que resulten necesarias para la ejecución del proyecto estará a cargo el concesionario y se entenderá remunerada con el ingreso esperado hasta el monto estimado por corabastos y el porcentaje asumido en la propuesta, de conformidad con las condiciones establecidas en el pliego.</p> <p>A pesar de lo anterior, las partes suscribieron el otro si número 5, con el que modificó el texto de la cláusula 2 del contrato estableciendo que el proyecto incluye "la ejecución de obras de redes de alcantarillado y servicios públicos en cruces viales", es decir que se redujo el alcance físico del objeto del contrato, limitando las obras para redes de alcantarillado y servicios públicos a aquellas que resulten necesarias intervenir en los cruces viales y excluyendo las redes existentes a lo largo de las vías intervenidas y las existentes bajo los andenes. Lo anterior genera un vacío jurídico que puede afectarlos I pagos de estas obras, que ascienden a un valor aproximado de \$15.700.000.000</p> <p>Por otro lado, la cuantificación estimada para cubrir 7.700 millones de pesos en redes de servicios públicos no permite diferenciar las cantidades de obras ejecutadas en el contrato y en el otro si 14, Igualmente en el otrosí número 4 menciona una cantidad de \$8.000.000 millones de pesos para la</p>	X	FA				

No.	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	TRASLADO					VALOR
		A	D	F	P	S	
	<p>construcción de obras de andenes y sardineles en términos similares a los de redes de servicios públicos. De acuerdo a la mención referida se emite función de advertencia por posible confusión y detrimento a la corporación por doble pago, con el fin de que la entidad especifique y aclare las obras realizadas de acuerdo a cada otro si y al objeto contractual inicial.</p>						
2	<p>En el contrato de concesión 070 de 2005 se pactó un plazo de 23 meses para la ejecución de la segunda fase de la etapa de construcción y rehabilitación, contados a partir del mes 40 luego de suscrita el acta de inicio del contrato como tal, gestión que se adelantó el 1 de enero de 2006, es decir la segunda fase debía comenzar el 1 de mayo de 2009, sin embargo las partes acordaron mediante el otrosí número 1 al contrato 070, aclarar que la segunda fase comenzaría 40 meses después del inicio de la etapa de construcción y rehabilitación, esta última que comenzó el 13 de octubre de 2006 con lo cual se aplazó el término para dar inicio a la segunda etapa retardando en 9 meses - 13 días (ya no comenzaría el 1 de mayo de 2009 sino el 13 de febrero de 2010) y visualizando los perjuicios económicos y operativos que esta tendría.</p> <p>Del mismo modo se pactó un plazo para la tercera fase de 5 meses a partir del mes número 64 luego de suscrita el acta de inicio y también se postergó por modificarlo en el mes 64 pero contados a partir del acta de inicio de la etapa de construcción y rehabilitación es decir se atrasó 3 de igual manera.</p> <p>Lo anterior asume un aplazamiento no permitido a las obras y a las etapas aun cuando el otro sí (9) aclara que no se alterara fecha alguna que no sea de la fase 1. Ley 1510 de 2013 título II capítulo 1 planeación. Y posterior a esto altera el valor inicial del contrato 073 de 2005 realizando un aumento en su presupuesto por aplazamiento. Lo anterior ocasionó adiciones de contrato de intervención por mayor plazo y labor por el valor de \$400.000.000. Finalmente se puede observar que el precio al momento del incremento varía de acuerdo al IPC anual. Por lo tanto se emite función de advertencia por el aplazamiento injustificado de las etapas de construcción que ocasiona gastos extras para la corporación con el fin de mejorar la planeación y estimaciones de riesgo en los diferentes momentos contractuales por ejecutar.</p>	X	FA				

No.	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	TRASLADO					VALOR
		A	D	F	P	S	
3	<p>La corporación de Abastos de Bogotá D.C, ha utilizado el contrato 070 de 2005 para no celebrar nuevos procesos de contratación respecto de obras que deben adelantarse al interior de la misma y que no guardan relación con el objeto del contrato de concesión atreves de otrosí; un ejemplo de esto es el otrosí número 10 del 3 de diciembre de 2008 "mitigación de vertimientos del humedal la chucua de la vaca" y el otrosí número 14 del 28 de abril de 2011 "ejecutar los estudios, diseños y cimentación de las vigas y contrapiso de cimentación de 44 locales modulares del tramo 39"; la anterior producto de un fallo en contra de la corporación.</p> <p>La posición del consejo de Estado tanto antes como después de la entrada en vigencia de la ley 80 de 1993, ha sido "cualquier modificación del objeto del contrato implica la celebración de un nuevo contrato, no de uno adicional, que opera solamente cuando la modificación se refiere al valor y al plazo del contrato originalmente celebrado. En otras palabras solo habrá contrato adicional cuando se agrega algo nuevo al alcance físico inicial del contrato, cuando existe una verdadera ampliación del objeto contractual y no cuando simplemente se realiza un ajuste al valor o al plazo inicial".</p> <p>Esta ha sido la posición del consejo de estado según se desprende de las consultas número 1812 del 2 de diciembre de 1982, 1439 del 18 de julio de 2002, expediente 3886 y expediente 3314 de 2004, entre otros.</p> <p>Una vez revisado el otrosí mencionado en la parte superior, se evidencia que justifican elementos relacionados con el objeto del contrato inicial, pero desconocen preceptos y fundamentos de la contratación estatal como se indica</p> <p>El anterior análisis, determina el incumplimiento del manual de contratación de Corabastos, a los principios y a las normas rectoras de la contratación estatal como lo son la selección objetiva, la imparcialidad, la transparencia y la publicidad de toda actuación pública, (artículo 23 y ss / L 80 de 1993). L 734 2002 - artículo 34 numeral 2 "cumplir con diligencia eficacia e imparcialidad" y artículo 34 numeral 38: "actuar con imparcialidad asegurando y garantizando el derechos de todas las personas", finalmente se Emite hallazgo disciplinario para el funcionario que suscribió el otrosí 10, 14, 15.</p>	X	X				

No.	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	TRASLADO					VALOR
		A	D	F	P	S	
4	<p>La corporación de Abastos de Bogotá D.C a raíz del levantamiento de un muro en la parte del humedal de la chucua de la vaca se vio afectada por una acción popular instaurada en su contra por la implementación del mismo, muro que afectaba a la comunidad en presupuestos facticos de espacio público, utilización y defensa de los bienes de uso público, el fallo se emitió el 9 de abril de 2008 de acuerdo al proceso 2006-00984, "derrumbamiento de muro en la antigua carrera 93" que origino la orden de reubicar a 44 locales en el tramo 39 y que origino una contratación con COVIAL, de mayor cuantía, para su realización, es decir la destrucción del muro y una sanción para corabastos de 10 SMLMV a quien realizo la mencionada acción como incentivo normativo.</p> <p>Posiblemente pudo llegar a ocasionar un daño patrimonial por la indebida planeación e invasión de espacio público.</p> <p>De acuerdo a esto el fallo emitido en 2008, no se evidencia que se hayan realizado acciones respectivas para repetir o ejercer cualquier tipo de actuación y proteger así los intereses de la corporación y del estado. Artículo 27 de la ley 734 de 2002: "Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo" De igual manera, no se evidencia que se haya iniciado proceso disciplinario interno por los hechos ocurridos, ocasionando un detrimento para la entidad por 10 SMLMV y \$849.000.000 por la obra realizada producto de dicho fallo.</p> <p>Artículo 34 y 35 de la ley 734 de 2002.</p> <p>Lo anterior evidencia una posible falta a la defensa técnica, por lo tanto se emite hallazgo disciplinario para el gerente responsable de la época.</p>		X	X			
5	<p>El 25 de septiembre de 1997 la corporación de abastos y la unión temporal A MUÑOZ Y CIA "AMCO" celebraron contrato de concesión 047 de 1997 cuyo objeto era "realizar por el sistema de concesión, bajo su propio riesgo la revisión de los estudios y diseños entregados por corabastos y para la bodega denominada "bodega popular" elaboración de diseños definitivos, su construcción, explotación, conservación suministro de equipo, operación técnica y administrativa y construcción de la vía semi-perimetral del tráfico de la bodega y estudio, diseño y construcción del sistema de alcantarillado de la bodega que se conectara con el colector matriz del sector, de acuerdo con el plan maestro de la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá D.C" cuyo valor ascendía a \$14.032.581.798 y al cual se le realizo una adición de \$1.337.537.841; De acuerdo a lo anterior se constituyó una fiducia "FA30036", dichos valores serian manejadas atreves de esta, de acuerdo a los ingresos que abastos le otorgo a la concesión (ingresos de arriendos y otros de la bodega popular) para su funcionamiento.</p> <p>De acuerdo a inconvenientes que se presentaron entre las partes, la corporación termino unilateralmente el contrato. Producto de eso MUÑOZ Y CIA acudió al tribunal de</p>		X				

No.	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	TRASLADO					VALOR
		A	D	F	P	S	
	<p>arbitramento para dirimir sus conflictos, organismo que era competente de conocer y que falla a favor de MUÑOZ Y CIA por el valor de \$8001.469.091, más los gastos procesales producto del funcionamiento del tribunal de arbitramento., dicho fallo fue en diciembre 12 de 2001. Esta deuda fue cedida a ROMUZ S.C y otros.</p> <p>La Honorable Junta Directiva de la Corporación decidió realizar una negociación con la firma Romuz S en C la cual fue firmada el 10 de mayo de 2004 "autorizada de la siguiente forma: la acreedora, Sociedad Romuz S en C., sobre la cuantía adeudada a la fecha del presente acuerdo \$12.911 millones (por el interés), acepta propuesta de rebajar \$1.911 millones estableciéndose como deuda de cantidad de \$11.000 millones, los cuales CORABASTOS pagará de la siguiente manera: PRIMERA: la suma de \$3.800 millones, con dineros de los que actualmente se encuentran embargados por parte del Juzgado 32 civil del circuito, por parte del proceso ejecutivo que allí se adelanta, SEGUNDA: El saldo, o sea la suma de \$7.200 millones, en 55 cuotas mensuales consecutivas e iguales por valor de \$130,9 millones cada una, exigibles la primera el día primero (1) de Septiembre de 2004 y la última el día primero (1) de marzo de 2009". Con este acuerdo se logra el desembargo.</p> <p>La situación económica de la Corporación la forzó a que realizará una concertación con el concesionario COVIAL (contrato 070 de 2005) que le permitiera cumplir con la obligación adquirida y fue así como mensualmente éste efectuó la transferencia a ROMUZ hasta cumplir con lo convenido.</p> <p>El gerente de la corporación omitió realizar las acciones respectivas para repetir o ejercer cualquier tipo de actuación y proteger así los intereses de la corporación y del estado.</p> <p>Artículo 27 de la ley 734 de 2002: "Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo" Ahora bien, no se evidencia que se haya iniciado proceso disciplinario interno por los hechos ocurridos. Así mismo el (los) funcionario encargado de la veeduría jurídica de la fecha omitió actuar frente a este vacío.</p> <p>Lo anterior evidencia un hallazgo Disciplinario para el gerente de la época que no cumplió a cabalidad sus funciones, no aplicamos el cobro fiscal por el posible detrimento patrimonial ya que por la fecha del hecho generador perdimos la competencia.</p>						
	TOTAL	4	3				

DETALLE	CANTIDAD	VALOR
ADMINISTRATIVOS	4	
DISCIPLINARIOS	3	
FISCALES		
PENALES		
FUNCIONES DE ADVERTENCIA	2	
SANCIONATORIOS		
OTRAS ENTIDADES		
PENDIENTES		
CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN		
OPINIÓN DE ESTADOS CONTABLES		
FENECIMIENTO	N/A	

A Hallazgo de tipo administrativo para Plan de Mejoramiento

D Hallazgo con traslado a la Procuraduría

F Hallazgo con traslado a la Dirección de Investigaciones y Responsabilidad Fiscal

P Hallazgo con traslado a la Fiscalía.

S Hallazgo con traslado a la Oficina Asesora Jurídica – Sancionatorio

F.A Función de Advertencia

100% Diana MARTHA (Avina) - Fletcher - Nelson Ted
en financia



2.5 4 (u) que te seguiras
KSN

Bogotá D.C., 4 de septiembre de 2014

26-sep-14
11:28:11 AM
CORABASTOS

Asunto: REMISIÓN INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL VIGENCIA 2013
Destino: GERENCIA GENERAL - MAURICIO ARTURO PARRA PARRA
Remitente: CONTRALORÍA DE CUNDINAMARCA
Folios: 1

RECIBIDA Cite este numero: 8024



C14105301069

CONTRALORIA DE CUNDINAMARCA
2014-09-23 15:04:17
INFORME DE ABASTOS 2013

Doctor
MAURICIO PARRA PARRA
Gerente General
Corporación de Abastos de Bogotá S.A. "CORABASTOS"
Avenida Carrera 80 2 - 51
Bogotá D.C.

Alexand
12/10

Asunto: Remisión Informe de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Especial, practicada a la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. "CORABASTOS," vigencia fiscal 2013.

Respetado doctor Parra:

En cumplimiento del deber constitucional que nos asiste y en desarrollo del Plan General de Auditoría 2014 - 2015 de la Contraloría de Cundinamarca, se practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, practicada a la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. "CORABASTOS," vigencia fiscal 2013.

Teniendo en cuenta lo anterior, comedidamente remitimos a su despacho copia del informe en mención, y en busca de que la administración tome las medidas sobre las observaciones contenidas en el mismo, este Ente de Control se permite solicitar un Plan de Mejoramiento, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 020 de 2001, en concordancia con las Resoluciones 0150 de 2006 y 0086 de 2010, expedidas por la Contraloría de Cundinamarca, el cual deberá ser presentado en un plazo de quince (15) días hábiles.

Este plan debe contener: objetivos generales, específicos, plazo de ejecución, mecanismos de seguimientos, actividades a realizar, descripción de las actividades, responsables de la ejecución de las actividades, cogestores responsables del seguimiento y evaluación en la entidad, observaciones generales sobre cada uno de los puntos mencionados en el informe. Además deberá ser firmado por el Representante.

11/09/2014
26 SEP 2014



2.5

Legal y el Jefe de la Oficina de Control Interno. (Remitir en medio físico y magnético).

El incumplimiento a este requerimiento, acarrea las sanciones pecuniarias establecidas en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993.

Cordialmente,

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO
Contralor de Cundinamarca

Germán Enrique Madero Pérez
Contralor Auxiliar

Amalia Bernal Niño
Amalia del Carmen Bernal Niño
Directora Operativa de Control Departamental

Anexo: Copia del informe en 33 folios.
Ordenó: Amalia del Carmen Bernal Niño
Elaboró: Gerardo Carvajal Liévano
Acta No 25 del 2/09/2014