



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

10000-

Doctora  
**MARÍA FERNANDA CAMPO**  
Alcaldesa Mayor de Bogotá ( E )  
Carera 8 N° 10-65  
Ciudad

***Asunto: Advertencia Fiscal por el posible detrimento patrimonial en cuantía de \$ 43.039 millones que se ocasionará cuando las Empresas de Servicios Públicos (ESP's) deban intervenir nuevamente los cerca de 128.000 m<sup>2</sup> de andenes que pagaron los contribuyentes de la valorización establecida mediante el Acuerdo 180 de 2005. Todo por haberse excluido de manera ineficaz, apenas iniciándose el desarrollo de cinco (5) de los seis (6) Contratos suscritos en septiembre de 2009 para la construcción de los andenes, las actividades de renovación y/o rehabilitación de las redes existentes, desconociendo lo establecido en la normatividad vigente, en los estudios y diseños realizados y en los pliegos de condiciones de cada uno de los contratos.***

La Contraloría de Bogotá tiene como objetivo ejercer en representación de la comunidad, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración del Distrito Capital y nos corresponde por mandato constitucional, efectuar un control de gestión y resultados fundamentado en la correcta, eficiente, económica, eficaz y equitativa administración del patrimonio público.

Por lo anterior, este Órgano de Control Fiscal en desarrollo de la Auditoría de gestión efectuada en el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- en cumplimiento del PAD 2010 Ciclo II, realizó seguimiento a los Contratos suscritos en el año 2009 para ejecutar los proyectos contenidos en el Acuerdo 180 de 2005 y en especial a los contratos relacionados en el siguiente cuadro cuyo objeto es la **construcción de andenes:**

CUADRO No. 1  
CONTRATOS DE OBRA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE ANDENES CON RECURSOS DE  
VALORIZACIÓN SUSCRITOS EN SEPTIEMBRE DE 2009

CONTRATO No.	OBJETO	PROYECTO	AREA TOTAL (m <sup>2</sup> )
IDU-020-2009	Construcción de andenes de la Avenida 19 entre Calles 134 y 161	404	28.359
IDU-027-2009	Construcción de andenes faltantes de la Calle 77 y Av. Calle 85 entre Avenida Paseo del Country (AK15) y Avenida Germán Arciniegas (AK11) y construcción de andenes de la Calle 76 entre Avenida Paseo del Country (AK15) y Avenida Caracas (AK14)	405 y 414	25.692
IDU-029-2009	Construcción de andenes de ambos costados de la Cr. 15 desde la Calle 100 hasta la Calle 122 y andenes de la Cr. 15 del costado occidental y separador central desde la Calle 122 hasta la Calle 127	410	35.000
IDU-030-2009	Construcción del espacio público de los andenes faltantes de la Cr. 13 entre Calles 66 y 68 costado occidental, Cr. 13 entre Calles 63 y 68 costado oriental	401	7.420
IDU-038-2009	Implantación y construcción de andenes y cicloruta de la Avenida Carrera 68 -Avenida Calle 100- desde la Autopista Norte hasta la Avenida Calle 80	412	32.004
IDU-043-2009	Implantación y construcción de andenes y cicloruta de la Avenida Callejas (AC 127) desde la Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) hasta la Avenida Santa Bárbara (AK 19) ambos costados	411	17.600
<b>TOTAL</b>			<b>146.075</b>

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano  
Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

En virtud de lo anterior, la Contraloría de Bogotá, con base en lo **observado y comunicado** en la auditoría de gestión realizada en el IDU a los seis (6) Contratos relacionados en el cuadro anterior, considera necesario y oportuno hacer uso de la función de advertencia<sup>1</sup>, para alertar sobre el **posible detrimento patrimonial** que podría ocasionarse a las arcas distritales por los costos en que se incurrirá al **intervenir de nuevo los andenes recientemente construidos, cuando se requiera renovar, rehabilitar, ampliar y en algunos casos subterranizar la infraestructura de las redes de servicios públicos, como consecuencia de la**

<sup>1</sup> Numeral 8 del artículo 5 del Acuerdo 361 de 2009

cel





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

**exclusión de éstas del objeto de cinco (5) Contratos, los cuales se relacionan a continuación:**

**CUADRO No. 2**

**LOS CINCO CONTRATOS DE ANDENES DE LOS CUALES FUERON EXCLUIDAS DURANTE SU EJECUCIÓN, LA RENOVACIÓN, REHABILITACIÓN, AMPLIACIÓN Y SUBTERRANIZACIÓN DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS**

CONTRATO No.	OBJETO	PROYECTO	AREA TOTAL (m <sup>2</sup> )	HALLAZGOS PRESENTADOS Y COMUNICADOS
IDU-020-2009	Construcción de andenes de la Avenida 19 entre Calles 134 y 161	404	28.359	Rad. IDU 20105260264822 del 03/09/2010
IDU-027-2009	Construcción de andenes faltantes de la Calle 77 y Av. Calle 85 entre Avenida Paseo del Country (AK15) y Avenida Germán Arciniegas (AK11) y construcción de andenes de la Calle 76 entre Avenida Paseo del Country (AK15) y Avenida Caracas (AK14)	406 y 414	25.692	Pendiente por comunicar
IDU-029-2009	Construcción de andenes de ambos costados de la Cr. 15 desde la Calle 100 hasta la Calle 122 y andenes de la Cr. 15 del costado occidental y separador central desde la Calle 122 hasta la Calle 127	410	35.000	Rad. IDU 20105260404972 del 26/10/2010
IDU-030-2009	Construcción del espacio público de los andenes faltantes de la Cr. 13 entre Calles 66 y 68 costado occidental, Cr. 13 entre Calles 63 y 68 costado oriental	401	7.420	Rad. IDU 20105260538912 del 07/12/2010
IDU-038-2009	Implantación y construcción de andenes y cicloruta de la Avenida Carrera 68 – Avenida Calle 100- desde la Autopista Norte hasta la Avenida Calle 80	412	32.004	Pendiente por comunicar
<b>TOTAL</b>			<b>128.475</b>	

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano  
Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

Cabe aclarar que en el Contrato No. 043 de 2009, las redes de servicios públicos se intervinieron en la totalidad del espacio público que forma parte del alcance del contrato, **gracias a que la Empresa CODENSA S.A. aportó anticipadamente la**

suma de \$1.000 millones dentro del proceso de cruce de cuentas permitiendo así la intervención de las redes.

**LA EXCLUSIÓN DE LA INTERVENCIÓN DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS DEL ALCANCE DE LOS CONTRATOS PODRÍA DAR LUGAR A UN POTENCIAL HALLAZGO DE CARÁCTER FISCAL CON INCIDENCIA ADMINISTRATIVA Y DISCIPLINARIA POR LOS COSTOS QUE SIGNIFICARÁN INTERVENIR NUEVAMENTE LOS ANDENES RECIEN CONSTRUIDOS**

De conformidad con el Acuerdo 180 de 2005, "Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local", con la destinación específica de financiar la construcción de un Plan de Obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, el IDU suscribió los Contratos relacionados en el cuadro anterior para la construcción de los andenes pertenecientes a la Fase I de Valorización. Al adelantar seguimiento a su ejecución, la Contraloría de Bogotá evidenció que de los objetos de éstos Contratos se excluyó, mediante Otrosí, la construcción de la infraestructura de las redes de servicios públicos, aunque dentro del valor inicial contratado se encontraba establecido el valor correspondiente a las actividades de construcción de redes así:

CUADRO No. 3  
VALOR DE LAS ACTIVIDADES DE REDES PARA CADA UNO DE LOS CONTRATOS DE ANDENES

CONTRATO No.	OBJETO	VALOR INICIAL DEL CONTRATO	VALOR CONTRACTUAL PARA LAS ACTIVIDADES DE REDES	
			\$	%
IDU-020-2009	Construcción de andenes de la Avenida 19 entre Calles 134 y 161	10.148.769.433	3.670.717.541	36%
IDU-027-2009	Construcción de andenes faltantes de la Calle 77 y Av. Calle 85 entre Avenida Paseo del Country (AK15) y Avenida Germán Arciniegas (AK11) y construcción de andenes de la Calle 76 entre Avenida Paseo del Country (AK15) y Avenida Caracas (AK14)	7.915.261.176	1.985.476.950	25%
IDU-029-2009	Construcción de andenes de ambos costados de la Cr. 15 desde la Calle 100 hasta la Calle 122 y andenes de la Cr. 15 del costado occidental y separador central desde la Calle 122 hasta la Calle 127	13.061.936.272	6.436.255.178	49%



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

		VALOR CONTRACTUAL PARA LAS ACTIVIDADES DE REDES		
IDU-030-2009	Construcción del espacio público de los andenes faltantes de la Cr. 13 entre Calles 66 y 68 costado occidental, Cr. 13 entre Calles 63 y 68 costado oriental	2.198.262.914	593.011.398	27%
IDU-038-2009	Implantación y construcción de andenes y cicloruta de la Avenida Carrera 68 –Avenida Calle 100- desde la Autopista Norte hasta la Avenida Calle 80	9.724.709.260	3.528.800.453	36%
<b>TOTALES</b>		<b>43.048.939.055</b>	<b>16.214.261.520</b>	<b>38%</b>

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano  
Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

Dentro del seguimiento efectuado por los miembros del equipo auditor, se encontró, que una vez realizado el balance financiero por el Contratista y avalado por la Interventoría para cada uno de los contratos, se determinó que el presupuesto contractual no alcanzaba para ejecutar la totalidad de las actividades de redes. Los valores **reales** de estas actividades **excedían hasta en un 199% el valor contratado**, como se relaciona en el siguiente cuadro:

**CUADRO No. 4**  
**PRESUPUESTO ADICIONAL REQUERIDO PARA EJECUTAR LA TOTALIDAD DE LAS OBRAS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS**

CONTRATO No.	OBJETO	VALOR CONTRATADO PARA REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS	VALOR REAL DE LAS OBRAS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS	DIFERENCIA	%
IDU-020-2009	Construcción de andenes de la Avenida 19 entre Calles 134 y 161, correspondientes al Proyecto Código de Obra 404 del Acuerdo 180 de Valorización en Bogotá D.C.	3.670.717.541	8.490.984.081	4.820.266.540	131%

cey



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

CONTRATO No.	OBJETO	VALOR CONTRATADO PARA REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS	VALOR REAL DE LAS OBRAS DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS	DIFERENCIA	%
IDU-027-2009	Construcción de andenes faltantes de la Calle 77 y Av. Calle 85 entre Avenida Paseo del Country (AK15) y Avenida Germán Arciniegas (AK11) y construcción de andenes de la Calle 76 entre Avenida Paseo del Country (AK15) y Avenida Caracas (AK14)	1.985.476.950	2.446.426.342	460.949.392	23%
IDU-029-2009	Construcción de andenes de ambos costados de la Cr. 15 desde la Calle 100 hasta la Calle 122 y andenes de la Cr. 15 del costado occidental y separador central desde la Calle 122 hasta la Calle 127	6.436.255.178	12.687.617.021	6.251.361.843	97%
IDU-030-2009	Construcción del espacio público de los andenes faltantes de la Cr. 13 entre Calles 66 y 68 costado occidental, Cr. 13 entre Calles 63 y 68 costado oriental	593.011.398	1.027.366.692	434.355.294	73%
IDU-038-2009	Implantación y construcción de andenes y cicloruta de la Avenida Carrera 68 –Avenida Calle 100- desde la Autopista Norte hasta la Avenida Calle 80	3.528.800.453	10.553.461.945	7.024.661.492	199%
<b>TOTALES</b>		<b>16.214.261.520</b>	<b>35.205.856.081</b>	<b>18.991.594.561</b>	

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano – IDU  
Elaboró: Equipo Auditor – Sector Movilidad

Debido a que el valor real para la ejecución de las redes, superaban los valores contratados, se toma la decisión en el Comité Técnico realizado el 25 de marzo de 2010, es decir **cuatro (4) meses después** de haberse iniciado los contratos, de **excluir** del alcance del objeto de cada uno de ellos, las intervenciones en las redes de servicios públicos así: *“De acuerdo a la valoración efectuada por el contratista y teniendo en cuenta que el objeto principal del contrato es la construcción de andenes,*

6

**“Al rescate de la moral y la ética pública”**

Contraloría de Bogotá, D.C.  
[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Carrera 16 No. 79-34  
PBX - 219 39 00

ce

una vez evaluada la situación técnica y económica del contrato, la instrucción del Alcalde Mayor es que se excluya la intervención de las redes, estableciéndose que existe un acuerdo entre las partes (Contratista, Interventoría e IDU) para su exclusión que será elevado a documento contractual (OTROSI), sin que tal exclusión genere reclamación". (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Posteriormente, y como quedó definido en el Comité, para cada uno de los contratos de andenes se suscribe un OtroSI, en el cual se estableció lo siguiente: "De conformidad con el Acta de Comité Técnico del 25 de marzo del año 2010, se establece que el alcance de las obligaciones de construcción del Contrato... de 2009, en el sentido de excluir la ejecución de las obras de ampliación y renovación de las redes de las Empresas de Servicios Públicos..." (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Aclarando sin embargo que "El contratista está obligado, en todo caso, a realizar las actividades de renivelación de cajas, renivelación de cámaras, reconstrucción de sumideros, resolución de las interferencias de las redes existentes y todas aquellas necesarias para garantizar la funcionalidad de las redes y la estabilidad de las obras de espacio público".

Tomada la **decisión unilateral** por parte del IDU de excluir la ampliación y renovación de las redes de servicios públicos de los contratos de andenes en ejecución, ésta se le comunica a las respectivas entidades en los meses de abril y mayo de 2010, es decir, cinco (5) meses después de haberse iniciado los contratos, cuando ya en algunos tramos se había realizado intervención de las redes de servicios públicos de acuerdo a lo contratado, informándoles que los dineros recaudados eran insuficientes para ejecutar estas actividades. Las Empresas de Servicios Públicos en respuesta a esta medida manifestaron para los Contratos No. 020, 027 y 029, lo siguiente:

a) La **Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá –EAAB-** con oficio S-2010-225540 de mayo 4 de 2010, manifiesta:

1. "El IDU no puede desconocer unilateralmente el Convenio Interadministrativo No 10 de 2008 IDU-EAAB, pues las obras de Valorización están enmarcadas dentro del mismo y antes que nada debe mediar una solución de ciudad, pues se requiere que operen los mecanismos de cooperación que armonizan las relaciones y misiones institucionales de las entidades comprometidas con la ciudad. Es preciso dar soluciones conjuntas". (Subrayado fuera de texto)

2. "El Instituto tiene total conocimiento de la necesidad de la renovación y rehabilitación de la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado que se encuentra en mal



estado o que le falta capacidad y que se encuentra localizada en los corredores de los andenes, pues de acuerdo con los mismos diseños del Instituto, se hace necesario llevar a cabo la construcción de dicha infraestructura para garantizar, por un lado, su adecuado funcionamiento, y por otro, garantizar la estabilidad de las obras." (Subrayado fuera de texto).

3. "La Empresa se permite precisar que al inicio de los contratos de obra de los proyectos del andenes de la Av. carrera 19, de la Av. 68, de la carrera 15 y de la calle 127, el IDU hizo los acercamientos con la Zona 1 y nos presentó los diseños de redes de acueducto y alcantarillado que iba a ejecutar, y solo hasta ahora, cinco meses después, nos informa que ya no las va a hacer, que las redes no se van a instalar. Realizado un balance las únicas redes que se han instalado son las redes de acueducto en un sector de los andenes de la calle 127 y en parte de los andenes de la Av. 68; en los demás proyectos de andenes prácticamente no se han instalado redes." (Subrayado fuera de texto).

4. "Si la decisión final del IDU es no realizar las intervenciones propuestas para la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado la Empresa no asumirá ninguna responsabilidad futura por la posible afectación de los andenes, a causa de las redes de la EAAB. No sobra mencionar que no solo se vería afectada la EAAB sino también las demás empresas de servicios públicos que tienen sus redes en los andenes y requieren aprovechar la oportunidad de actualizar su infraestructura." (Subrayado fuera de texto).

5. "Es preciso recordar la misión institucional del IDU a quien por mandato le corresponde velar por la organización de la infraestructura de redes de servicios públicos para garantizar una adecuada movilidad en el espacio público en los diferentes proyectos que desarrolla."

b) La Empresa **UNE EPM** Bogotá mediante oficio con radicado IDU No 20105260143792 del 21 de julio de 2010, manifiesta:

" (.....) Los dineros recaudados son insuficientes para construir ampliación de canalizaciones, renovación o construcción de nuevas redes de servicios públicos, pues el recaudo no considero dichas actividades..."

"Al respecto le informo que no es de interés de UNE EPM Bogotá S.A., realizar ningún tipo de las obras que usted menciona, a cambio si es de nuestro interés subterranizar las redes aéreas que actualmente se encuentran en el espacio público del asunto, con el fin de dar cumplimiento al POT y adicional para contribuir en el mejoramiento de la visual del espacio Público en los proyectos que usted menciona." (Subrayado fuera de texto).

"Por lo anterior de manera respetuosa, le solicito que sea replanteado por parte del IDU el hecho de construir las canalizaciones que se requieran para la subterranización de las redes aéreas existentes que tanto afectan el mejoramiento del espacio público, lo anterior

8

**"Al rescate de la moral y la ética pública"**

Contraloría de Bogotá, D.C.

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)

Carrera 16 No. 79-34

PBX - 219 39 00

44





contribuirá a una mayor duración de las obras construidas por el IDU, mayor satisfacción por parte de la comunidad y a dar cumplimiento a lo establecido en el POT con relación a la subterranización de redes existentes entre otras. (Subrayado fuera de texto).

c) La **ETB** con oficio GAR.6647 NI 25145 de septiembre 8 de 2010, registra:

"En respuesta a su comunicación y a las mesas de trabajo que se han adelantado con los Coordinadores IDU de los contratos, preocupa la restricción impuesta por IDU para la realización de las ampliaciones de infraestructura para ETB.

Según oficio de Junio 25 de 2010 dirigido al Director del IDU Dr. Néstor Eugenio, se ratifica que para ETB, el IDU de manera unilateral en este tipo de contratos, desconoce los acuerdos descritos en el Convenio IDU-ETB 3501 de 1994 y se informa que ETB no dispone de recursos para realizar las ampliaciones requeridas en estos Contratos, mas aun si se tiene en cuenta que las mencionadas ampliaciones fueron solicitadas y aprobadas en la etapa de Estudios y Diseños.

Por otra parte le informo que ETB no hace recibos parciales de obra, ya que las canalizaciones no continuas no son funcionales para nuestra Compañía, por lo cual dejamos a su consideración el uso que se deba dar a las ampliaciones parciales que usted indica se han desarrollado durante los mencionados contratos y de haber construido tramos sin continuidad, de acuerdo a estudios y diseños, los mismos no serán cancelados por ETB." (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá manifestó lo siguiente para el Contrato No. **030** de 2009:

a) La **EAAB** con oficio S-2010-240123 de mayo 11 de 2010, manifiesta:

"Si el IDU considera que las obras anexas como son la construcción, renovación de redes de Acueducto y Alcantarillado, no deben ejecutarse por este contrato, tomando como marco de referencia los diseños presentados, se esta incurriendo nuevamente en otro error, pues no se puede tomar una serie de decisiones teniendo como base un proyecto con innumerables imprecisiones y faltos de información.

La EAAB, no puede aceptar que se ejecuten obras, sin que se tengan en cuenta las redes de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá en este sector, (Centro Internacional), sabiendo que estas tienen un gran numero de años de servicio y que su vida útil esta por vencer, mas aun, deben tener un trato preferencial, pues gran parte de la estabilidad de las obras estaría en riesgo si se dejan en el alto grado de deterioro en el que fueron encontradas. (Subrayado fuera de texto).

Para verificar las condiciones de las redes de la EAAB, se hicieron las investigaciones necesarias, invirtiendo recursos y tiempo de los profesionales del proyecto, para luego

af



*simplemente dejarlas de lado. Adoptar esta posición y no invertir recursos en las redes de la EAAB, es postergar para el corto plazo unas obras que deberían estar haciéndose en este momento.*

*Como Conclusión, la EAAB, quiere dejar clara su posición y por ningún motivo se responsabilizara de los daños que pueda ser causado por nuestras redes a estas obras.*

Es de anotar que en las respuestas emitidas por las diferentes Empresas de Servicios Públicos se observa que éstas **tampoco quieren asumir la responsabilidad por la ejecución de las obras de redes**, que si bien las realiza el IDU por estos contratos, son ellas (las ESP) las directamente beneficiadas con su construcción. Situación que preocupa a este Ente de Control, **pues se evidencia una falta de coordinación entre entidades**, ya que algunas forman parte del Distrito y deberían velar por el correcto, eficiente y económico desarrollo de los proyectos en los que necesariamente están involucradas.

### LA DECISIÓN TOMADA POR EL IDU DE EXCLUIR LA EJECUCIÓN DE LA TOTALIDAD DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS, VA EN CONTRAVÍA DE LAS NORMAS Y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS CON LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

El IDU desde el año 1994 ha suscrito Convenios Interadministrativos con las diferentes Empresas de Servicios Públicos que regulan la coordinación conjunta de la ejecución de los proyectos sobre la infraestructura de redes y la infraestructura vial y de espacio público y que a la fecha en que se evaluaron los contratos se encontraban vigentes, los cuales se relacionan a continuación:

CUADRO No. 5  
CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS SUSCRITOS POR EL IDU CON LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS -ESP's

EMPRESA	CONVENIO No.	FECHA CONVENIO	VIGENCIA DESDE	VIGENTE HASTA
EAAB	010 de 2008	Mayo 10 de 2008	Mayo 10-2008	Mayo 09 de 2012
CODENSA S.A.	024 de 2004	Agosto 20 de 2004	Agosto 20-2004	Diciembre 13 de 2010
UNE EPM	034 de 2000	Diciembre 6 de 2000	Diciembre 6 de 2000	Diciembre 2 de 2010
Colombia Telecomunicaciones	005 de 2000	Febrero 2 de 2000	Febrero 2 de 2000	Prorroga automática
ETB	3501 de 1994	Octubre 7 de 1994	Octubre 7 de 1994	Ejecución plan vial
Gas Natural	051 de 2004	Junio 30 de 2005	Junio 05 de 2005	Junio 5 de 2010

Fuente: Instituto de Desarrollo Urbano  
Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.




De igual manera, no se entiende como el IDU elimina la intervención de las redes de servicios públicos de los contratos de andenes en ejecución, **si fue esta misma entidad la que incluyó tanto en los pliegos de condiciones como en las minutas de los contratos**, las actividades a realizar para cada una de las redes de servicios públicos, las cuales contemplaban su construcción y renovación. Igualmente con esta decisión el IDU está **desconociendo y omitiendo** una de las políticas de la Administración en este tema como es la de **APROVECHAR EL DESARROLLO DE ANDENES PARA SUBTERRANIZAR LAS REDES DE ENERGÍA Y DE TELÉFONO**<sup>2</sup> y la normatividad aplicable al tema de infraestructura de redes, que establece:

1. El inciso segundo del artículo 209 de la **Constitución Política** establece, "*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.*" (Subrayado fuera de texto)

2. Ahora bien, el **Plan de Ordenamiento Territorial**, Decreto 190 de 2004, establece:

- **Artículo 12, Política de dotación de servicios públicos domiciliarios**, se establece en el numeral 4, "*vincular la gestión de las empresas de servicios públicos domiciliarios a los objetivos de aumento de la competitividad mediante la eliminación de tramites innecesarios, la coordinación de las obras sobre espacio público y la búsqueda de economías de escalas en la expansión de las redes y equipamientos de atención a los usuarios...*" (Subrayado fuera de texto)

- **Artículo 183, "Subterranización de cableado"**, Las empresas de servicios públicos domiciliarios, las empresas comercializadoras de servicios públicos, las entidades distritales, las empresas prestadoras de los servicios de valor agregado en telecomunicaciones, están obligadas a subterranizar las redes. Para el efecto, deberán formular su plan anual de subterranización, con fundamento en el plan anual de obras que el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) publicará en un medio de comunicación de amplia circulación y en su página Web. Dicha formulación deberá efectuarse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la citada publicación.

La subterranización de cableado de que trata el inciso anterior, ubicado sobre el sistema vial y los componentes del espacio público construido, deberá culminarse en un 35%, a más tardar en la fecha de finalización de la vigencia del contenido de largo plazo del Plan

<sup>2</sup> [http://www.idu.gov.co/web/guest/espacio\\_andenes](http://www.idu.gov.co/web/guest/espacio_andenes)

ef





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

de Ordenamiento Territorial, meta que incluye el 100% del cableado sobre malla vial principal y complementaria. No se exigirá subterranización de las acometidas a los usuarios, ni de las redes eléctricas de nivel 4.

La subterranización de cableado podrá realizarse en la ductería que garantice la seguridad de la prestación del servicio y de acuerdo con las normas técnicas que eviten riesgos para la vida, la salud y tranquilidad de la comunidad. Las empresas serán responsables de la construcción y de la ubicación de la ductería en la zona de la vía o calzada que defina la norma para la infraestructura del respectivo servicio, buscando el menor impacto y las mayores economías de escala.

En zonas donde se han ejecutado proyectos de subterranización no se permitirá la instalación de nuevas redes aéreas.

En las zonas de la ciudad en las cuales se encuentre subterranizado el servicio de telefonía local, las empresas de valor agregado deberán subterranizar sus redes en un plazo máximo de cinco (5) años. Se prohíbe el alquiler de postería y elementos para tender redes aéreas en estas zonas de la ciudad.

**Parágrafo:** El Distrito Capital concertará con las comisiones reguladoras de servicios públicos domiciliarios la inclusión de los costos de subterranización en los costos tarifarios respectivos". (Subrayado fuera de texto)

3. Igualmente, en el artículo 4 del Decreto 602 de 2007 se establece en cuanto a la Subterranización de Redes de Servicios Públicos lo siguiente, "En los proyectos de recuperación, construcción y adecuación de andenes, al igual que en la construcción de vías del Plan Vial Arterial y Zonal, se deberán subterranizar todas las redes de servicios públicos domiciliarios." (Subrayado fuera de texto)

4. La Cartilla de Andenes – Versión año 2007 – en cuanto a las Redes de Servicios Públicos establece: "Así mismo, en obras de recuperación de andenes deberá estudiarse la posibilidad de incluir dichas instalaciones. De no ser posible, deben al menos incluirse ductos de canalización adicionales para futuras ampliaciones de las redes. Esto último, respetando los corredores asignados dentro del andén para las distintas empresas de servicios públicos".

5. La Resolución 033 de 2001 del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, "Por la cual se adoptan las normas técnicas para el diseño y construcción de las canalizaciones o cárcamos y para la preparación y aprobación de programas de subterranización de redes de servicios públicos en el espacio público de Bogotá Distrito Capital", estableció dentro de los considerandos que, "se deben eliminar todos los elementos y estructuras pertenecientes a las redes e infraestructura de servicios públicos que obstaculicen la continuidad del espacio público peatonal, con el fin de garantizar el libre tránsito peatonal y su descontaminación visual".

ee

Por lo anteriormente expuesto, el IDU al tomar la decisión de excluir la subterranización, ampliación y/o renovación de las redes de servicios públicos del objeto del contrato, va en *contravía del cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado* **y podría presentarse un daño patrimonial, en el evento que las Empresas de Servicios Públicos deban intervenir las redes localizadas en los andenes, en donde la ciudad estaría expuesta a realizar nuevas inversiones para demoler y recuperar el espacio público construido por estos contratos.**

Lo anterior ha sido evidenciado por el equipo auditor en visitas realizadas a las obras. **El 13 de septiembre de 2010**, en la visita realizada a las obras de construcción de los andenes de la Carrera 15 entre Calles 100 y 127, contratados con el CONSORCIO OCCIDENTAL, bajo la ejecución del **Contrato No. 29 de 2009**, se encontró que la EAAB estaba interviniendo la red de acueducto en los andenes recientemente intervenidos, como se muestra en el siguiente registro fotográfico:

REGISTRO FOTOGRAFICO



Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

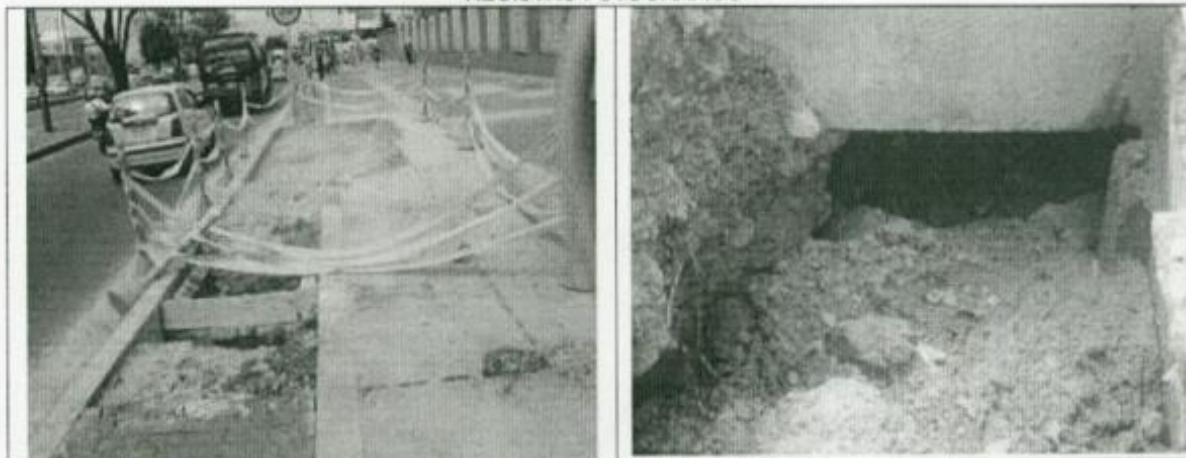
Lo mismo pudo ser evidenciado por los miembros del equipo auditor el pasado **8 de marzo de 2011**, en la visita realizada a la construcción de los andenes de la Avenida 68 -Calle 100- desde la Calle 80 hasta la Autopista Norte, bajo el **Contrato No. 038 de 2009**, suscrito con la SOCIEDAD DOBLE A INGENIERIA S.A.. En esta visita se encontró que en uno de los tramos ya construidos, la EAAB

*ep*



había realizado una intervención a la red de alcantarillado en el costado occidental de la Avenida 68 entre Calles 98 y 99, para lo cual demolió la estructura del andén recientemente construida. En el siguiente registro fotográfico se observa el estado en que se encontraba a la fecha de la visita los trabajos realizados por la EAAB.

**REGISTRO FOTOGRAFICO**



Estado de los trabajos realizados por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en andenes recientemente intervenidos, calles 98 y 99 costado occidental.

Elaboró: Equipo Auditor Dirección de Movilidad.

Como se puede observar, **es inconcebible, inaceptable e injusto que se cometa este atentado contra el patrimonio público** al romper los andenes recientemente construidos, para realizar las intervenciones de redes de servicios públicos que fueron excluidas de los contratos de andenes.

**LA NO CONSTRUCCIÓN DE LAS REDES DE ACUERDO A LAS NECESIDADES REALES, EN UN FUTURO OCASIONARÁ PROBLEMAS CON EL FUNCIONAMIENTO DE LAS MISMAS Y LA ESTABILIDAD DE LAS OBRAS CONSTRUIDAS.**

Así lo advirtió la EAAB<sup>3</sup> al manifestar que *“Si la decisión final del IDU es no realizar las intervenciones propuestas para la infraestructura de redes de acueducto y alcantarillado **la Empresa no asumirá ninguna responsabilidad futura por la posible afectación de los andenes, a causa de las redes de la EAAB.** No sobra advertir que no solo se vería afectada la EAAB sino también las demás empresas de servicios públicos que tienen sus redes en los andenes y requieren aprovechar la oportunidad de actualizar su infraestructura.”* (Negrilla y subrayado fuera de texto).

<sup>3</sup> Oficio S-2010-225540 de mayo 4 de 2010

*ey*

También ha advertido la EAAB<sup>4</sup>, que en visitas realizadas a los diferentes proyectos de andenes que se desarrollan en la ciudad, “se observó que **no se han tenido en cuenta las solicitudes hechas a la Interventoría, al Contratista de la obra y al IDU, a cerca de que todo predio debe tener su respectiva caja de inspección domiciliaria**, que las cajas que se encuentren en zona de antejardín y no se alcanza a inspeccionar con equipo vactor deberán construirse en el andén; así mismo, que para los predios que no tengan dichas cajas o que no se encuentren en la zona de intervención, **(es probable que algunas de estas cajas se encuentren por debajo de la profundidad de intervención)** éstas deben construirse o localizarse en la zona de espacio público; y que las cajas existentes para las domiciliarias que se vayan encontrando, deberán nivelarse a la nueva cota de andén”. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Adicionalmente llama la atención a este Ente de Control la advertencia realizada por la ETB al IDU donde textualmente le manifiesta<sup>5</sup>: “Por otra parte **le informo que ETB no hace recibos parciales de obra, ya que las canalizaciones no continuas no son funcionales para nuestra Compañía**, por lo cual dejamos a su consideración el uso que se deba dar a las ampliaciones parciales que usted indica se han desarrollado durante los mencionados **contratos y de haber construido tramos sin continuidad, de acuerdo a estudios y diseños, los mismos no serán cancelados por ETB.**” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Especial atención debe tenerse en los andenes de la **Avenida 68 - Calle 100**, debido a que desde el mes de abril del año 2010, la EAAB<sup>6</sup> le ha venido advirtiéndole al IDU, sobre el estado de las redes, ya que éstas se encuentran ubicadas en el andén y **presentan fallas por capacidad y de tipo estructural**. Lo que ha ocasionado el colapso de la red de alcantarillado sanitario, el rebosamiento de pozos y apozamiento de aguas negras sobre las vías, todo en sectores donde los andenes y bocacalles ya habían sido construidos. Por lo anterior, **el IDU asumirá los riesgos causados por el colapso de estas redes**, ya que como se informó, estos problemas han sido comunicados desde el mes de abril del año 2010.

Igualmente, hay que tener en cuenta lo establecido en el Artículo 11 de la Resolución 033 de 2001 que establece, “Ejecutados los proyectos de subterranización de redes de servicios públicos, **recuperación y construcción del espacio público en zonas urbanas, dichas áreas no podrán ser intervenidas por un término de cinco (5) años**, con excepción de los casos de emergencia, cruces y acometidas puntuales, para lo

<sup>4</sup> Oficio S-2010-309722 de Junio 15 de 2010

<sup>5</sup> Oficio GARA 6736NI26020 de octubre 4 de 2010

<sup>6</sup> Oficio 31300-2020-0285 de abril 13 de 2010, Oficio 31300-2010-0292 de Abril 30 de 2010, Oficio 31300-2010-0912 de Junio 28 de 2010, Oficio 31300-2010-1482 de Diciembre 15 de 2010





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*cual las empresas y contratistas deberán informarse y coordinar con el IDU dichas actuaciones" (Negrilla y subrayado fuera de texto).*

Del mismo modo, la Contraloría de Bogotá advierte que debido a que las obras de redes no se ejecutaron en su totalidad, **los saldos de los contratos no pueden ser invertidos en otras obras y/o proyectos** así esté contemplada su ejecución dentro del mismo proyecto, ya que como lo estableció el Acuerdo 180 de 2005, este recaudo tiene una **destinación específica** y cualquier modificación y/o exclusión debe ser puesta en consideración del Concejo de Bogotá para su aprobación.

No entiende la Contraloría de Bogotá, de qué forma se adjudicaron estos cinco (5) contratos, que teniendo incluido dentro de su objeto la intervención de las redes de servicios públicos, transcurridos en promedio cuatro (4) meses de su ejecución, se haya determinado que el presupuesto contratado al final resultó insuficiente para la ejecución de la obra, y que la solución del IDU a esta falta de planeación y previsión, no haya sido otra que la de excluir del valor inicial de los contratos que sumaban \$43.048.939.055 (ver cuadro No. 3), el 38% es decir \$16.214.261.520 que correspondían a los ítems destinados a la intervención de redes, ocasionado hacia el futuro un daño fiscal, cuando las Empresa de Servicios Públicos deben intervenir los recientes 128.475 m<sup>2</sup> de andenes construidos con recursos aportados por la comunidad bajo la figura de la valorización, facturada en cumplimiento del Acuerdo 180 de 2005.

Adicionalmente a lo expuesto, preocupa a esta Contraloría que no solamente se están eliminando las obras de redes de los contratos de andenes, sino que actualmente esta práctica negligente se está realizando en los contratos de vías e intersecciones, con lo cual los riesgos por posibles daños al patrimonio cuando las ESP's intervengan estas redes, estarían extendiéndose a todos los Contratos suscritos para ejecutar los proyectos de valorización. Ejemplos de lo anterior, se han evidenciado en los siguientes contratos:

- En los Proyectos 123, Avenida Mariscal Sucre de Avenida Jiménez a Avenida Comuneros y 124 Avenida Mariscal Sucre de Avenida Comuneros a Avenida 1 Hortúa, ejecutados bajo el **Contrato Adicional No 1 y Otrosí No 5 al Contrato No. 135- 07 (Grupo 4), para las redes secas solamente se ejecutarán las obras por interferencias.** Las redes de alcantarillado y acueducto si fueron objeto de renovación.

cep



- En el Proyecto 122A Avenida Mariscal Sucre, Carrera 22 entre Calle 22 y Calle 24 y Carrera 20 entre calle 22 y calle 26 ejecutado bajo el **Contrato Adicional No 2 al Contrato No 136 de 2007 (Grupo 3) no se van a ejecutar las obras de ampliación y renovación de las redes**, solamente se ejecutarán las interferencias.
- Para el proyecto 104 del Acuerdo 180 de 2005 de Valorización, que corresponde a la construcción del **deprimido de la calle 94**, actualmente se ajusta el presupuesto del contrato, encontrándose que en el caso de las redes eléctricas, existe una disminución de \$953'333.488 toda vez que algunos ítems los ejecutarán directamente las ESP's. Lo mismo sucede con las redes de acueducto y alcantarillado donde existe una disminución de \$17.426'028.536.

**POR TODO LO ANTERIORMENTE EXPUESTO, ES IMPORTANTE PARA ESTE ENTE DE CONTROL, QUE EL IDU APROVECHE LA OPORTUNIDAD TRASCENDENTAL QUE TIENE, GRACIAS AL APLAZAMIENTO PARA EL AÑO 2012 DEL COBRO DE LA FASE II DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN ESTABLECIDO EN EL ACUERDO 445 DE 2010, PARA REALIZAR UNA CORRECTA PLANIFICACIÓN DE LAS OBRAS, GARANTIZANDO ASÍ UNA CORRECTA, EFICIENTE Y EFICAZ EJECUCIÓN DE LAS MISMAS, EVITANDO QUE SITUACIONES COMO LA EXCLUSIÓN DE OBRAS QUE FORMABAN PARTE DEL OBJETO DE LOS CONTRATOS VUELVAN A PRESENTARSE.**

Por todo lo anteriormente expuesto, le solicito informar a este Órgano de Control Fiscal, dentro del término de los diez (10) días hábiles siguientes, contados al recibo de la presente comunicación, las acciones pertinentes que la entidad a su cargo, adoptará para:

1. Cumplir con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial y en las normas que regulan el tema de redes.
2. Garantizar la estabilidad de las obras por la no intervención de las redes de servicios públicos.
3. Cumplir con los convenios suscritos con las Empresas de Servicios Públicos.
4. Garantizar que el valor de los contratos suscritos, realmente corresponda al valor real de las obras, y no ocurra lo que ha venido sucediendo con las obras de valorización en las que se encuentran incluidos los contratos de construcción de andenes.
5. Garantizar que esta situación de sobrecostos presentada en la fase I, no se vuelva presentar en la asignación y cobro de la fase II de la contribución de





valorización del Acuerdo 180 de 2005, que como quedo establecido en el Acuerdo 445 de 2010, se asignara y cobrara en el 2012, sobrecostos originados de manera particular por:

- Las prórrogas en los tiempos de ejecución pactados que habiendo concluido en todos los contratos, presenta un balance negativo pues de las 41 obras solo se han terminado 16 y las 25 restantes presentan considerables atrasos.
- La modificación sustancial que se ha venido presentando en los proyectos, generada por las deficiencias en la estimación del costo de las obras presentadas en el 2005 al Concejo de Bogotá, que a su vez ocasionó el hecho de que a los contribuyentes el IDU les hubiera asignado y cobrado un valor inferior al costo real de las obras tal como sucedió con el deprimido de la calle 94 con NQS, en la que se cobró a los contribuyentes cerca de \$50.000 millones y el costo estimado por el contratista resultó ser tres vez lo contratado (cerca de \$150.000 millones), lo que ha impedido que habiendo concluido el plazo de contrato, este ni siquiera se haya iniciado, lo cual ocurrirá solo en la medida de que el IDU modifique el proyecto ya aprobado en el Concejo de Bogotá.
- El daño fiscal que se producirá cuando las empresas de servicios públicos tengan que intervenir los de transporte público tengan que intervenir los 128.400 m2 cuadrados de andenes que le costaron a los contribuyentes de la contribución por valorización Acuerdo de 2005, cerca de \$43.039 millones.

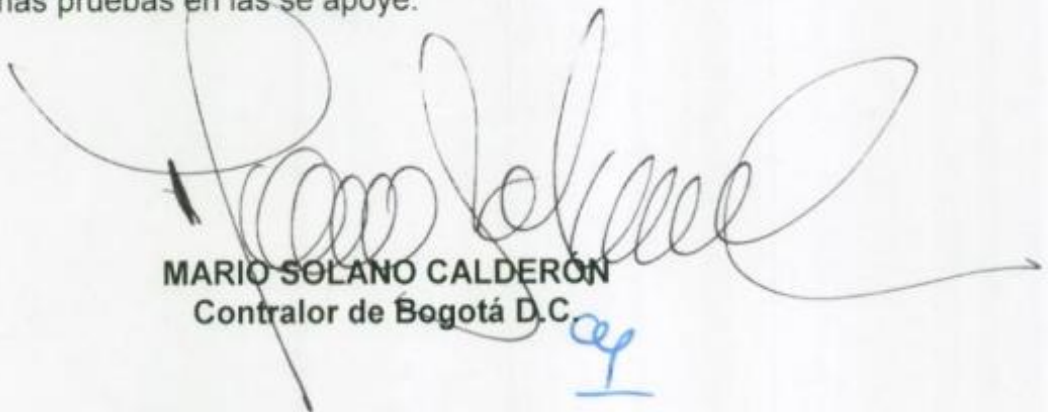
ce



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

Con fundamento en las anteriores alertas, este Órgano de Control pone en su conocimiento para los fines pertinentes los hechos comunicados, sin perjuicio de las acciones que puedan derivarse del ejercicio de nuestra acción fiscalizadora, conforme lo establece el artículo 5° Numeral 8 del Acuerdo 361 de 2009. De no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las se apoye.

Cordialmente,



MARIO SOLANO CALDERÓN  
Contralor de Bogotá D.C.

Elaboró: Ing. Olga Lucía Reyes

Revisó y aprobó: Dr. Alberto Martínez Morales – Director Sector Movilidad  
Dr. Luis Carlos Guarín – Subdirector Fiscalización

