

CONTRALORIA DE BOGOTÁ Folios: 10 Anexos: No  
Radicación # 2-2013-01272 Fecha 2013-01-24 15:46 PRO 412288  
Tercero: (ATM007379) ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA  
Dependencia: DESPACHO DEL CONTRALOR  
Tip Doc: Oficio (SALIDA) Número: 10000-01540



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

"Por un control fiscal efectivo y transparente"

80000-

Doctor:  
**GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO**  
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.  
Carrera 8ª No. 10 - 65  
Bogotá, D. C.



**ASUNTO:** *Advertencia Fiscal por el grave riesgo de daño al patrimonio público, en cuantía de \$71.096,6 millones, en razón a la ineficiente gestión de la Administración Distrital, en relación con el adelantamiento del Proyecto Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte "como origen - destino", no obstante ser éste uno de los proyectos más importantes para la consolidación del Sistema Integrado de Transporte- SITP en el Distrito Capital.*

Respetado señor Alcalde Mayor:

De manera atenta, me permito poner en su conocimiento que, la Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función pública de control fiscal asignada en la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y el Acuerdo 519 de 2012, ha venido adelantando, a través de la Dirección Sector Movilidad, la correspondiente evaluación y seguimiento al Proyecto Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, el cual constituye uno de los más importantes componentes para la consolidación del Sistema Integrado de Transporte en Bogotá D. C.

En efecto, en ejecución de la Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral, Modalidad Regular, adelantada en la Terminal de Transporte S. A., se evidenciaron serias irregularidades que exigen la pronta implementación de acciones, por parte de su Administración, con el fin de conjurar los riesgos asociados a la pérdida de recursos públicos en cuantía aproximada de **\$71.096.6 millones**, los cuales ameritan el ejercicio de la función de advertencia prevista en el numeral 4º del artículo 5º del Acuerdo Distrital 519 del 26 de diciembre de 2012; irregularidades a las que haremos alusión, no sin antes hacer referencia a los siguientes,

## 1. ANTECEDENTES

Mediante el Acuerdo No. 119 de 2004 del Concejo de Bogotá, se adoptó el Plan de Desarrollo *"Bogotá sin indiferencia, un compromiso social contra la pobreza y la exclusión" 2004 – 2008*, el que señaló para el Eje Urbano Regional en el Programa Región Integrada para el Desarrollo, la meta Conectar la ciudad con la región, teniendo como indicador la Construcción de 2 terminales satélites de transporte intermunicipal (para los corredores Norte y Sur).

El entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital- DAPD, con el fin de *"Definir el sistema de terminales de transporte interurbano de pasajeros de Bogotá D. C. e identificar zonas y predios de la ciudad dentro de las cuales puede desarrollarse, considerando las restricciones de carácter urbanístico, ambiental y operacional establecido en el POT"*, con recursos del crédito BID 1385/OC-CO, suscribió el contrato de Consultoría SUB-02012400011 con la firma IC Ingenieros Consultores LTDA., quien recomendó como la alternativa más conveniente para la ciudad para el Proyecto Terminal Satélite de Pasajeros Interurbanos del Norte, el lote ubicado al sur de Makro, sobre la Autopista Norte por Calle 193 costado Oriental; terminal que en un principio sería de paso y a largo plazo se convertiría en terminal de origen – destino.

Es así como a través del Decreto No. 359 de 2005, el Alcalde Mayor de Bogotá, declara la existencia de condiciones de urgencia, por razones de utilidad pública e Interés social, para la adquisición de los Inmuebles o zonas de terreno requeridos para la ejecución de los proyectos de Terminales Satélites, descritos en los planos y estudios adelantados por el otrora Departamento Administrativo de Planeación Distrital, dentro de los cuales está el Proyecto Terminal Satélite de Pasajeros Interurbanos del Norte.

Con la Resolución No. 838 de 2005, el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital, definió la Zona de Reserva para la Terminal de Pasajeros de Transporte Interurbano del Norte en un área de 88.861M2 del predio "El Cangrejal" y un área de 32.735 M2 del predio "El Carmen", destinados a la futura Terminal Norte, dentro de los lineamientos del POT.

Mediante Resolución No. 839 de 2005 del DAPD, fueron en efecto reservados los 121.596 M2 de terreno requeridos para la ejecución de la mencionada terminal.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

Posteriormente, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU<sup>1</sup>, ordenó la expropiación por vía administrativa de un predio con un área de 40.000 M2 y con una construcción de 99.66 M2 allí existente, segregado del predio denominado "El Cangrejal" y por un valor de \$6.210 millones, atendiendo a motivos de utilidad pública de conformidad con lo normado en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

En razón a la oposición de los propietarios a la oferta hecha por el IDU, éste procedió a la expropiación obligatoria con lanzamiento y posesión del predio el 27 de septiembre de 2007.

Con la adquisición de los 40.000 M2 segregados del predio denominado "El Cangrejal", la Terminal de Transporte S. A., dio inicio a una serie de actuaciones con el fin de desarrollar el proyecto de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, para lo cual contrató los estudios y diseños requeridos para adelantar el trámite del Plan de Implantación, construcción y puesta en marcha de la aludida terminal; plan de implantación que fue adoptado mediante la Resolución No. 368 del 14 de marzo de 2012.

Seguidamente, mediante la Resolución No. 12-5-0950 del 5 de julio de 2012, la Curaduría Urbana No. 5 expidió la licencia de construcción y urbanismo, en la modalidad de obra nueva, para el desarrollo del proyecto y la construcción de la Fase 1 de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte.

Mediante la Resolución No. 46 del 6 de noviembre de 2012, fue adjudicada al Consorcio Estructurales Especiales S. A., la Licitación Pública TT-LP-02-2012, para realizar a precios unitarios fijos sin fórmula de reajuste, la construcción de la Etapa 1 de la Fase 1 de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, por valor de \$9.944 millones.

## **2. RAZONES QUE AMERITAN LA ADVERTENCIA**

Es preciso señalar que el Plan Implantación de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, adoptado mediante la Resolución 0368 del 14 de Marzo de 2012, contempla un área total de la Zona de Reserva de 121.596,62 M2, definiendo su intervención en tres (3) Fases:

<sup>1</sup> Mediante la Resolución No. 2751 del 22 de junio de 2007, modificada posteriormente por la Resolución No. 3123 del 12 de julio de 2007, se registró la expropiación del 94.25% del predio y posteriormente, con la Resolución 460 del 27 de marzo de 2009, se expropió el 5.75% restante.

La Fase 1 del proyecto, comprende las Etapas 1 y 2 e involucra 40.000 M2, los cuales ya son propiedad de la Terminal de Transporte S. A., adquiridos por la vía de la expropiación administrativa.

Ahora bien, la Terminal de Transporte S. A., actualmente está gestionando la consecución de los recursos tendientes a la compra de las áreas reservadas y afectadas, ubicadas en el costado oriental de la Autopista Norte que corresponde a 48.861,34 M2, requeridos para la ejecución de la Fase 2 del Proyecto.

La Contraloría de Bogotá D. C., con ocasión del ejercicio de las diferentes acciones de vigilancia, ha venido expresando, de tiempo atrás, a la Administración Distrital su preocupación frente a la selección del predio denominado El Cangrejal, realizada para la construcción de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, por el entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital en el año de 2004, con base en las recomendaciones hechas por la firma IC Ingenieros Consultores Ltda., en consideración a los inminentes riesgos de afectación del patrimonio público distrital, como consecuencia de las siguientes irregularidades detectadas:

#### **2.1 Riesgo de afectación del patrimonio público, en razón a las Acciones Judiciales ejercitadas con respecto al predio objeto de la determinación de expropiación por vía administrativa.**

Conforme se evidenció, actualmente cursan tres (3) demandas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con respecto al lote segregado del predio denominado "El Cangrejal", instauradas por sus antiguos propietarios; dos con pretensiones económicas que ascienden a \$19.921.0 millones, en razón a no estar de acuerdo con el precio indemnizatorio reconocido en las Resoluciones de Expropiación Administrativa, expedidas por el IDU, establecido con base en el avalúo elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

En tanto en el tercer proceso, los demandantes solicitan que se declare el incumplimiento por parte de la Terminal de Transporte S. A., por cuanto no ha destinado el predio expropiado para los fines de utilidad pública argumentados en la expropiación por vía administrativa.

Al respecto, se tiene que de conformidad con lo previsto en el numeral 5° del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, *"La entidad que haya adquirido el bien en virtud de la expropiación por vía administrativa, adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados, en un*

*término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos."*

En el caso que ocupa nuestra atención, es pertinente señalar, que la Terminal de Transporte S. A., como consecuencia del proceso de expropiación efectuado por vía administrativa, quedó comprometida a destinar los 40.000 M2 segregados del Lote denominado "El Cangrejal" para los fines de utilidad pública invocados, en un término no mayor a tres años contados a partir del 27 de mayo de 2009; fecha en que tuvo lugar la inscripción ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, del 100% del predio expropiado, y que conforme al avalúo efectuado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital actualmente el mismo hoy tiene un valor de \$36.707.26 millones.

Así las cosas, como es de conocimiento del señor Alcalde Mayor, el éxito del ejercicio de las acciones judiciales comporta riesgos que son atentatorios contra los intereses patrimoniales del Distrito Capital, como quiera que en el evento en que se compruebe el incumplimiento de la obligación por parte de aquel, los demandantes pueden recuperar la titularidad de sus bienes que les fueron expropiados, con las obligaciones de orden económico que las correspondientes sentencias ordenaren, con lo cual se privaría a la ciudad de la ejecución del proyecto Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, que la Administración Distrital ha venido consolidando desde hace más de ocho (8) años. Por ende, es responsabilidad de su Administración estar atento al trámite de las señaladas demandas e impedir que tenga lugar la retrocesión o reintegro del bien en su momento expropiado para tal fin.

## **2.2 A la fecha no ha sido construido el puente peatonal de la Autopista Norte con Calle 192.**

Es preciso señalar que el puente peatonal de la Autopista Norte con Calle 192, sirve de conexión a la futura Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte con el Sistema TRANSMILENIO, se tiene en cuenta que aun cuando ya fue construida la Estación denominada "Terminal", la misma a la fecha no se encuentra en funcionamiento, aunado a lo cual ocurre que la construcción del mencionado puente, está sujeta al trámite del correspondiente proceso licitatorio, el que a su vez depende de la adquisición por parte del Instituto de Desarrollo Urbano- IDU, de un predio en el costado occidental de la esperada Terminal Satélite del Norte.



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

Según lo conoció esta Contraloría existen inconvenientes en la adquisición del predio ubicado en la Avenida Carrera AK 45 No. 191 – 31, de propiedad de DMG Grupo HOLDING S. A., en liquidación judicial y otros, con respecto al cual se ordenó por la Fiscalía General de la Nación, la extinción del dominio a uno de los propietarios del predio; por lo que nuevamente la Administración está tramitando otra oferta de compra de dicho predio, la que incluye otro propietario, lo que trae como consecuencia la necesidad de replantear los tiempos previstos en el cronograma inicial, según el cual se proyectaba contar con el inmueble el 15 de marzo de 2013.

Cabe señalar que esta Contraloría en desarrollo de la Visita Fiscal llevada a cabo en agosto de 2012, concluyó Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria, por falta de planeación al haber contratado obras que a la fecha no se han podido utilizar por parte de la comunidad, con lo cual se pone en riesgos los dineros allí invertidos en cuantía de **\$3.125,36 millones**, dados los dineros desembolsados por el IDU para efectos de los estudios, diseños y construcción de las obras de la Calle 192 (Estación Terminal) y el estudio y diseño del puente peatonal de la Calle 192.

No obstante, lo cierto es que preocupa a esta Contraloría que, a la fecha sólo existan dos (2) vagones, correspondientes a la Estación denominada "Terminal" del Sistema TRANSMILENIO y que no se vislumbre articulación alguna con las proyectadas obras de la Terminal Satélite de Transporte de Pasajeros Interurbano del Norte y el aludido Puente Peatonal, lo que significa serias fallas en la planeación y falta de coordinación interinstitucional de las entidades responsables de ejecutar cada una de las acciones encaminadas al desarrollo integral de los proyectos, lo que aboca a la no culminación de los mismos y genera demora en la urgente necesidad de dar solución de la problemática social, hoy existente, de congestión de buses de transporte interurbano de pasajeros por carretera que permanentemente se presenta en el Portal Norte, afectando gravemente a los usuarios que allí se dejan y recogen por parte de los mismos.

La incertidumbre antes descrita es mayor, si se tiene en cuenta que el Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016, no incluye el proyecto Terminal de Transporte Interurbano del Norte, no obstante que éste se encuentra previsto en los Decretos Distritales Nos. 319 de 2006 y 309 de 2009, por los cuales se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá y el Sistema Integrado de Transporte Público para Bogotá- SITP, respectivamente.

**2.3 La Terminal Satélite de Pasajeros Interurbanos del Norte, aún no cuenta con la habilitación, por parte del Ministerio de Transporte.**

Mediante el Decreto No. 2762 de 2001, el Ministerio de Transporte reglamentó la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte existentes y en proyecto, definiendo las condiciones y requisitos mínimos para el efecto.

Con fecha 18 de abril de 2012, la Terminal de Transporte S. A., solicitó al citado Ministerio, la autorización de funcionamiento de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, la cual reiteró mediante Oficio No. 2012EE2795 del 2 de octubre del mismo año, sin que a la fecha dicha autoridad se haya pronunciado sobre el particular.

La situación antes descrita pone en riesgo los recursos públicos, como quiera que ya fue adjudicada la construcción de la Fase 1 de la Etapa 1 de la aludida Terminal, al Consorcio Estructurales Especiales S. A., por valor de **\$9.944,0 millones**. Lo anterior, con mayor razón si se tiene en cuenta que ya fue otorgada por la Curaduría Urbana No. 5, la licencia de urbanismo y construcción No. 12-5-0950 del 5 de julio de 2012, esto es, hace más de seis meses, en la modalidad de obra nueva y como bien se conoce, ya está transcurriendo el correspondiente término de su vigencia.

**2.4 Sobre el predio requerido para el desarrollo de las Fases 2 y 3, existen medidas cautelares y garantías reales vigentes.**

De conformidad con el Certificado de Tradición y Libertad, correspondiente a la Matrícula Inmobiliaria No. 50N-867256, de la cual hacen parte los 48.861,34 M2 del predio El Cangrejal, requeridos para el desarrollo de las Fases 2 y 3 del proyecto de Terminal Satélite del Norte, el mismo a la fecha soporta medidas cautelares y garantías reales vigentes, tales como embargos e hipotecas, no obstante de conformidad con la Anotación No. 45 del 10 de agosto de 2010, se encuentra registrada la afectación por causa de obra pública inscripción de reserva por la precitada área, para "(...)TERMINAL DE TRANSPORTE NORTE RES. 0838 del 21-11-2005 PLANEACIÓN DISTRITAL- ORIP-GNJ-50N2010EE05947 DEL 28-06-2010.

Lo anterior, indica que la Administración debe emprender de manera oportuna las acciones pertinentes, a fin de dar continuidad al proyecto en la forma en que previamente ha sido planeado.



## 2.5 Eventual riesgo de pérdida de importantes recursos públicos

A la fecha, está en riesgo de pérdida la representativa suma de **\$71.096,6 millones**, en atención a los recursos que la Terminal de Transporte S. A., en efecto, a la fecha, ha invertido y/o se encuentran comprometidos para la ejecución del Proyecto Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, aunado a lo cual están los valores asociados a los riesgos antes enunciados, así:

- 2.5.1 Estudios, diseños e interventoría, por valor de **\$1.400 millones<sup>2</sup>**.
- 2.5.2 Para la construcción de la Etapa 1 de la Fase 1, se adjudicó con fecha 6 de noviembre de 2012, resultado del proceso licitatorio No. TT-LP-02-2012 a la firma Consorcio Estructurales Especiales S. A., el Contrato de Obra Pública No. 088, por valor de **\$9.944 millones**.
- 2.5.3 Estudios, diseños y construcción de las obras de la Estación de TRANSMILENIO de la Calle 192 y el estudio y diseño del puente peatonal de la calle 192, por parte del Instituto de Desarrollo Urbano, según el Contrato de Obra Pública No. 003 de 2011, suscrito con la UT Canaan-AHS, que asciende a la suma de **\$3.125 millones**.
- 2.5.4 Adicional a los valores antes descritos, existen riesgos de pérdida de recursos públicos en cuantía de **\$56.627 millones**, asociados al eventual éxito de las pretensiones, en razón a las acciones judiciales detalladas en el numeral 2.1 del presente acápite.

En estos términos, es necesario precisar a su Despacho que esta Contraloría no desconoce la importancia del proyecto Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, planteada por fases, con una primera como terminal de paso y una segunda y tercera fase como terminal origen – destino, que garantizaría su sostenibilidad y rentabilidad para la empresa y prestación de un excelente y digno servicio a sus usuarios.

Por lo tanto, no debe perderse de vista que de no culminarse la ejecución del proyecto, existe en los términos del artículo 6º de la Ley 610 de 2000, el riesgo de menoscabo al Tesoro Distrital, lo que impone a su Despacho adelantar acciones

<sup>2</sup> Contratados con: Consorcio Terminales Bogotá 2008, en cuantía de \$498.3 millones; IC Ingenieros Consultores Ltda. \$313.9 millones; UT EMA-GGT Terminal del Norte \$480 millones; Profesionales de Bolsa S. A. \$44 millones y con Valora Consultoría SAS \$63.8 millones.





CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

tendientes a eliminar precisamente los riesgos contingentes con que cuenta actualmente el proyecto, a que se ha hecho alusión a lo largo de este documento, toda vez que de no ser así, en últimas, los mayormente afectados serían los usuarios del transporte interurbano de pasajeros por carretera, con la consecuente afectación de la movilidad en la ciudad, dado que no se solucionaría la problemática del ingreso de los vehículos de transporte intermunicipal que llegan a la ciudad por el corredor Norte, lo que genera el represamiento de vehículos en el paradero provisional existente en el Portal Norte de la Calle 170.

Preocupa a este Organismo de Control Fiscal que, con los cambios de Administración, en la ciudad no se de continuidad a los proyectos preexistentes, como el que ocupa nuestra atención, no obstante que el literal f) del artículo 3º de la Ley 152 de 1994 *"Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"*, prevé: *"(...) Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquellos tengan cabal culminación"*.

En este orden de ideas, considera esta Contraloría que de no ejecutarse el proyecto con miras a contar ciertamente con una terminal de "origen – destino", en el sector Norte de la ciudad, en la forma como inicialmente fue planteada, puede ocurrir que finalmente el mismo culmine siendo tan sólo una terminal de paso, como en la actualidad lo es la Terminal del Sur, la cual en la práctica no ha sido solución efectiva a la problemática de movilidad por la que atraviesa la ciudad, habida cuenta que ésta admite la informalidad con paradas en el tramo y no genera rentabilidad y su operación no es sostenible financieramente; prueba de ello, es que en sus tres (3) años de funcionamiento ha arrojado pérdidas superiores a los \$6.000.0 millones, conforme lo señala la misma Terminal de Transporte S. A., en su informe de gestión 2011.

En razón a lo anteriormente expresado, respetando la plena autonomía que tiene la Administración a su cargo en la toma de decisiones y sin perjuicio de las acciones consolidadas que puedan derivarse del ejercicio de nuestra competencia, pongo en conocimiento los señalados hechos, con el ineludible propósito que la Administración a su cargo adopte medidas efectivas que garanticen la puesta en funcionamiento de la Terminal Satélite de Transporte Interurbano de Pasajeros del Norte, en orden a superar la difícil situación que en materia de movilidad vienen padeciendo los habitantes de la ciudad. En caso de no estar de acuerdo con las observaciones, indicar las razones mencionando las evidencias y demás pruebas en las que se apoye.



**CONTRALORÍA**  
DE BOGOTÁ, D.C.

*"Por un control fiscal efectivo y transparente"*

Respetuosamente solicito a su Despacho que la anterior información, así como las acciones que adoptará con respecto a los señalados hechos, sean puestas en conocimiento a esta Contraloría, a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación.

Cordialmente,

  
**DIEGO ARDILA MEDINA**  
Contralor de Bogotá D. C.

Proyectó: Mario Silva Vargas y Fernando Berdugo Montilla, Profesionales.

Revisión Técnica: Baudilio Moreno Arciniegas- Subdirector Fiscalización Movilidad.   
Luz Stella Higuera Fandiño - Asesor. 

Aprobó: Clemencia Giraldo Gutiérrez- Director Técnico Sector Movilidad. 

Revisión y Ajustes: Ana Benilda Ramírez Bonilla, Asesor. 