

“Credibilidad y confianza en el control”

AUTO COMISORI O No. 10100-54-11

POR MEDIO DEL CUAL SE COMISIONA PARA ADELANTAR UNA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DENOMINADA OPERATIVO EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO “IDU”


Bogotá, D.C., 1 de septiembre de 2011

EL CONTRALOR DE BOGOTÁ, D.C, en uso de sus atribuciones conferidas por los artículos 267, 268 y 272 de la Constitución Política de Colombia, el Decreto Ley 1421 de 1993, artículos 78 y 88 de la Ley 42 de 1993, Ley 610 de 2000, el Acuerdo Distrital 361 de 2009 y las Resoluciones Reglamentarias Nos. 027 de 2010 y 018 de 2011.

Comisiona a los siguientes funcionarios de Grupo Especial de Apoyo y Fiscalización GAF, Claudia Pinzón Enciso, identificado con la cédula de ciudadanía No. 51.811.908, Ricardo Chia Gonzalez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.201.149, Wilman Bernal Rey, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.406.353, para realizar un operativo en el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO “IDU”, con el objetivo de adelantar seguimiento a la ejecución de los distritos de conservación de la malla vial de Bogotá para determinar el estado de avance, durante los días, 5, 6 y 7 de septiembre de 2011.

Los servidores públicos comisionados actúan de conformidad con las facultades conferidas por el marco normativo vigente relacionadas con el asunto o materia objeto de la comisión, la presente comisión será realizada hasta el 14 de Septiembre de 2011.

CÚMPLASE


MARIO SOLANO CALDERÓN
Contralor de Bogotá, D.C.

Proyectó: Liliana Liscano Romero- Coordinadora GAF



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11

Doctora

NORMA LILIANA LISCANO

Coordinadora del Grupo Especial de Apoyo y Fiscalización
Contraloría de Bogotá D.C.

ANTECEDENTES

Corresponde a la Contraloría de Bogotá vigilar la Gestión Fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen recursos o bienes del Distrito en todos sus órdenes y niveles. En consecuencia este Despacho, con base en las facultades otorgadas en las Resoluciones No 022 de 19 de agosto de 2004 y 039 del 14 de septiembre de 2005 es competente para adelantar las actuaciones conducentes al esclarecimiento de los hechos ante (la entidad correspondiente).

Según Auto Comisorio No 10100-54-11 del 1 de septiembre de 2011 el Grupo de Apoyo a la Fiscalización GAF puso en conocimiento del Despacho del Señor Contralor los hechos que se reseñan a continuación:

ACTUACIONES ADELANTADAS

En desarrollo del presente operativo se efectuaron las actuaciones que a continuación se relacionan de manera cronológica:

1. Acta de visita administrativa fiscal, del 6 de septiembre de 2011, con el fin de solicitar la información correspondiente a los contratos de obra de los Distritos de Conservación 069,070,071,072,073 y 074 de 2008 con el objeto de evidenciar el estado de avance de ejecución de los mismos.
2. Acta de visita administrativa fiscal, del 7 de septiembre de 2011 en continuación al acta de visita administrativa fiscal del 6 de septiembre de 2011 con el fin de solicitar la información correspondiente a los contratos de obra de los Distritos de Conservación 069, 070, 071, 072 ,073 y 074 de 2008 con el objeto de evidenciar el estado de avance de ejecución de los mismos.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11

3. Diseño de formatos Excel, tablas en Word y cuestionario para ser diligenciados por la administración a fin de obtener la información a consolidar y analizar.
4. Consolidación, análisis y elaboración de informe.

Así mismo, fue recaudada la siguiente información documental:

1. Copia de los informes gerenciales para cada uno de los Distritos de conservación que dan cuenta del estado actual de cada uno de los contratos de obra de los Distritos de Conservación.
2. Copia de la Resolución No. 3455 del 28 de julio de 2011 mediante la cual se declara la caducidad al contrato de obra 071 de 2008 cuyo objeto consiste en "ejecutar a precios unitarios, las obras y actividades para la malla vial arterial, intermedia y local del Distrito de conservación del grupo 3 (sur-oriente) en la ciudad de Bogotá".
3. Copia del oficio con radicación contraloría No. 201198014 del 9 de septiembre del 2011 mediante el cual el IDU da alcance a la información suministrada mediante actas de visita administrativa fiscal del 6 y 7 de septiembre de 2011.
4. Un (1) CD con los archivos modificados como soporte al oficio con radicación contraloría No. 201198014 del 9 de septiembre del 2011 mediante el cual el IDU da alcance a la información suministrada mediante actas de visita administrativa fiscal del 6 y 7 de septiembre de 2011.
5. Copia del contrato adicional No. 1 y Otrosí No. 1 al contrato de obra IDU-073 de 2008.
6. Copia del contrato adicional No. 2 al contrato de obra No. IDU-073 de 2008.
7. Copia del informe de inversión y buen manejo del anticipo No.38 del contrato de obra No. 074 de 2008.
8. Copia de la comunicación No.COL/1271/2011 que da cuenta del informe de inversión y buen manejo del anticipo del mes de julio de 2011 para el contrato 069 de 2008 (Distrito Norte)
9. Un (1) DVD con los soportes correspondientes a los informes semanales de cada uno de los Distritos de Conservación, al igual que los soportes de la amortización de los anticipos para uno de los contratos de Distritos de Conservación, anexo de formato Excel con los archivos solicitados, copia del acta de visita administrativa adelantada por el GAF.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11

10. Cuatro (4) CDs que contienen los informes mensuales de interventoría últimos aprobados por el IDU para cada uno de los Distritos de Conservación.
11. Copia de los formatos diseñados por los funcionarios comisionados del GAF para diligenciamiento por parte del IDU en visita administrativa fiscal.

ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

Revisado el acervo probatorio recaudado en las presentes diligencias, y una vez efectuada visita a las instalaciones del Instituto Desarrollo Urbano se efectuó el análisis de la información suministrada por la Administración conforme a los formatos de Excel y Word, así como el cuestionario de requerimientos de explicaciones previamente diseñado por los comisionados del Grupo GAF los cuales se anexan al presente informe.

1. De las respuestas dadas al cuestionario formulado fue posible determinar que de los seis (6) Distritos de Conservación, se evidencia que se presentan atrasos importantes en cuatro (4) de ellos de los cuales a continuación se muestran los porcentajes (%) y causas que han generado los atrasos:

% ATRASO A LA FECHA
CONTRATOS DISTRITOS DE CONSERVACION

DISTRITO	CONTRATO No.	SUBTOTALES		
		VALOR PROGRAMADO	VALOR EJECUTADO	ATRASO (-) ADELANTO (+)
NORTE	069/2008	80.829.275.928,00	68.140.010.576,00	-15,70%
CENTRO	070/2008	77.097.290.353,90	84.961.213.970,00	
SUR-ORIENTE	071/2008	55.415.741.005,99	30.661.428.960,69	-44,67%
SUR	072/2008	57.524.529.334,00	44.334.841.769,00	-22,93%
SUR-OCCIDENTE	073/2008	88.026.154.910,73	90.277.601.105,84	2,56%
OCCIDENTE	074/2008	69.007.629.674,00	71.373.694.368,56	

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

**INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11**

Del cuadro anterior es preciso señalar el notorio atraso que presentan los Distritos Sur Oriente con el 44,6%, el Distrito Sur con el 22,93% y el Distrito Norte con el 15,7%, los dos primeros Distritos correspondientes a los contratos de obra 071 y 072 de 2008 sobre los cuales este ente de Control se ha manifestado en repetidas oportunidades advirtiendo sobre las consecuencias fiscales derivadas de dichos atrasos.

CONTRATO 072 DE 2008 DISTRITO DE CONSERVACIÓN SUR

A partir de la cesión del contrato, éste presentaba un atraso acumulado considerable por los incumplimientos incurridos por el contratista cedente y ese porcentaje tuvo que reprogramarse en el plazo restante del contrato. Situación que ocasionó que la meta física y financiera para los años 2011 y 2012 fuera mas elevada y que se requiera una mayor cantidad de recursos simultáneos y una mayor capacidad administrativa y financiera por parte del contratista actual.

Dentro de las causas actuales se detallan las siguientes:

- Falta de capacidad y organización del personal y equipo destinado por el Consorcio Vías del Distrito para ejecutar los trabajos programados.
- Deficiente suministro de mezcla asfáltica debido a que el Consorcio Vías del Distrito depende en la actualidad de Concescol S.A. como único proveedor de mezcla asfáltica. Al respecto el contratista ha expresado que ejecutará trabajos con las plantas AA y LHS para subsanar el deficiente suministro, sin embargo, a la fecha no se ha observado una mejoría notoria en este aspecto.
- Demora en el inicio de frentes programados debido a atrasos del contratista en la actualización de diagnósticos o en la entrega de la revisión de estudios y diseños.
- Falta de organización del Consorcio Vías del Distrito debido a que en los periodos de condiciones climáticas favorables no se implementan medidas para optimizar los recursos y adelantar los trabajos programados, incluida la demarcación de los frentes terminados.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11

- El Consorcio Vías del Distrito no trabaja jornadas adicionales (nocturnas) programadas a pesar de contar con unos PMT aprobados las 24 horas para la mayoría de los frentes; en contadas ocasiones se utiliza la jornada adicional para cumplir tareas no ejecutadas en el día debido a demoras en el suministro de concretos o mezclas asfálticas.

CONTRATO 71 DE 2008 – DISTRITO DE CONSERVACIÓN SUR ORIENTE

Debido al incumplimiento en el cronograma de obras por falta de recursos en los diferentes frentes del contrato y surtido el debido proceso conforme a lo establecido en la cláusula 22 del contrato de obra, el IDU expidió la Resolución 3211 del 19 de octubre de 2010 "Por la cual se impone una multa", la que se confirmó mediante la Resolución 1383 del 25 de marzo de 2011 "Por la cual se resuelven unos recursos de reposición", quedando debidamente ejecutoriada el 4 de mayo de 2011.

De igual manera, a pesar de los apremios a la Unión Temporal GTM, continúan presentándose bajos rendimientos en el contrato, por lo que la entidad expidió la resolución 3455 del 28 de julio de 2011 por la cual "se declara una caducidad, se termina el contrato y constituye el siniestro por incumplimiento". Cabe anotar que el acto administrativo se encuentra en revisión de recursos.

CONTRATO 73 DE 2008 – DISTRITO DE CONSERVACIÓN SUR OCCIDENTE

Las causas que reflejan los porcentajes de atraso

- La temporada invernal presentada en el primer trimestre del año
- Reevaluación del balance económico del contrato, lo cual implicó la exclusión de algunas vías y así mismo replantear la intervención de otras vías de acuerdo con el presupuesto disponible.
- Restricción temporal en las aprobaciones de Planes de Manejo de Tráfico para frentes de obra sobre la Avenida Boyacá debido a la celebración del mundial Sub-20.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11

CONTRATO 69 DE 2008 – DISTRITO DE CONSERVACIÓN NORTE

El atraso que se presenta se debe, entre otros, al incremento en la intensidad de las lluvias, lo que ocasiona el retraso en el proceso constructivo de este tipo de obras, pues se deben ejecutar a cielo abierto; de igual manera, se presentan demoras relacionadas con las redes de servicios públicos, al encontrarse, que en los frentes de obra, estas no cumplen con las especificaciones técnicas estipuladas.

Adicionalmente el contratista ha presentado incumplimientos en algunos frentes de obra consignados en el cronograma y reflejados en el flujo de inversión.

2. Además de lo anterior, fue posible evidenciar, de las respuestas dadas por la administración al cuestionario diligenciado a través del acta de visita administrativa fiscal, que si bien la entidad ha conminado a los contratistas con los apremios correspondientes, ello no ha sido suficiente para recuperar los atrasos evidenciados e inclusive la administración se ha visto abocada a declarar la caducidad al contrato de obra 071 de 2008, con las consecuencias que ello generará en términos económicos y de impacto social sobre las comunidades afectadas en las localidades objeto del contrato y con el evidente incumplimiento en las metas físicas y de inversión propuestas en la concepción del Mantenimiento, rehabilitación, reconstrucción y construcción de la Malla Vial de la Ciudad de Bogotá.

3. Con base en la información suministrada por la entidad en los formatos de Excel diseñados por los funcionarios comisionados del GAF, fue posible determinar que en términos de inversión a la fecha se tiene un atraso generalizado en los seis (6) Distritos de Conservación del orden de **8,97%** *por cuanto solo se han ejecutado \$389.516 millones de los \$427.900 millones programados a la fecha y de los \$680.762 millones programados para el final de la vigencia 2012, quedando pendiente por ejecutar \$291.246 millones.*

Dado que a la fecha han transcurrido 31 meses de ejecución, de los 43 meses promedio previstos para su culminación, es decir, el 72% del plazo y toda vez que solo se ha ejecutado el 57% de la inversión programada, los funcionarios comisionados vemos con preocupación, que las metas de ejecución e inversión propuestas, no podrían llegar a ser alcanzadas, dado que como ya se mencionó, sí en el plazo de ejecución de 31 meses realizado a la fecha, se ha ejecutado el



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11

57%, en el plazo restante de 12 meses promedio, es decir casi la tercera parte, del plazo ya transcurrido, difícilmente se podría llegar a ejecutar el 43% faltante.

4. Pudo evidenciar el Grupo Comisionado que la situación que agrava aún más el panorama, y en consecuencia el aumento de atraso en la ejecución del proyecto, son los innumerables frentes que aún no se han iniciado o se están construyendo y que pertenecen a programaciones de las vigencias de los años 2008-2009 y 2010 y cuyo valor pendiente por ejecutar se refleja en el siguiente cuadro:

VALORES PENDIENTES POR EJECUTAR VIGENCIAS 2009 Y 2010

GRUPO	DISTRITO	CONTRATO No.	VALOR POR EJECUTAR DE VIAS 2009	VALOR POR EJECUTAR VIAS DEL 2010	TOTAL
1	NORTE	069/2008	2.509.933.715,00	1.787.060.817,63	4.296.994.532,63
2	CENTRO	070/2008			0,00
3	SUR-ORIENTE	071/2008	4.349.364.013,61	13.181.517.267,85	17.530.881.281,46
4	SUR	072/2008			0,00
5	SUR-OCCIDENTE	073/2008	237.947,29	2.006.297.389,15	2.006.535.336,44
6	OCCIDENTE	074/2008		3.742.747.218,00	3.742.747.218,00
TOTAL			6.859.535.675,90	20.717.622.692,63	27.577.158.368,53

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Llama la atención del cuadro anterior que a la fecha se reporta como valor pendiente por ejecutar de vigencias anteriores \$27.577 millones que hacen aún más dolosa la situación, sumado, como se evidencia en el cuadro siguiente al hecho de existir 162 frentes de obra sin iniciar siendo notoria la situación en el caso de cuatro (4) de los seis (6) distritos a saber: Distrito Norte, Distrito Sur Oriente, Distrito Sur y Distrito Sur Occidente en los que se presentan 14, 32, 87 y 22 frentes sin iniciar respectivamente.

Notorio es el hecho también que en el caso del Distrito Sur Oriente se encuentren 15 frentes inactivos que con toda seguridad deben estar generando afectación de orden social sobre la comunidad afectada, sumado a ello a que se evidencia obras pendientes por ejecutar de vigencias 2009 y 2010 por valor de **\$17.530 millones**.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11

ESTADO DE FRENTEROS A LA FECHA

FRENTEROS	Distrito Norte	Distrito Centro	Distrito Sur Oriente	Distrito Sur	Distrito Sur Occidente	Distrito Occidente	TOTALES
INACTIVOS	0	0	15	0	0	0	15
ACTIVOS	9	9	0	30	12	9	69
CON BAJA ACTIVIDAD	0	0	0	23	3	0	26
SIN INICIAR	14	0	32	87	22	7	162
TERMINADOS PENDIENTES DE DEMARCACIÓN	18	56	44	44	12	37	211
TERMINADOS	0	31	0	51	62	30	174
RECIBIDOS	0	0	0	0	8	0	8
OTROS	0	0	5	1	0	0	6

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Los atrasos hasta aquí evidenciados consideran los comisionados repercutirán indirectamente no solo en el impacto social que de ello se deriva sobre las comunidades afectadas sino sobre la ejecución misma de los contratos en lo que amortización y legalización de los anticipos entregados a los contratistas se refiere por cuanto, desde el punto de vista técnico, el hecho de no ejecutar obra significa la no facturación de la misma y por ende la baja amortización de los dineros entregados a los contratistas en calidad de anticipos.

En el siguiente cuadro se evidencia la situación de los anticipos:

ESTADO DE ANTICIPOS A LA FECHA

DISTRITO	Contrato No.	Anticipo					
		Entregado	Girado	Legalizado	Por legalizar	Amortizado	Por amortizar
NORTE	069/08	18.496.085.627,00	17.201.359.632,00	18.490.490.151,57	5.595.475,43	12.997.529.482,00	5.498.556.145,00
CENTRO	070/08	18.576.946.000,32	17.276.559.780,00	17.279.512.622,76	-	14.207.504.567,00	4.369.441.433,32
SUR-ORIENTE	071/08	10.905.094.004,00	10.141.737.424,00	4.844.708.156,00	5.297.029.268,00	5.409.085.254,00	5.496.008.750,00



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11

DISTRITO	Contrato No.	Anticipo					
		Entregado	Girado	Legalizado	Por legalizar	Amortizado	Por amortizar
SUR	072/08	12.582.230.160,00	11.701.474.048,00	12582230160,00	-	8.205.206.457,00	4.377.023.703,00
SUR- OCCIDENTE	073/08	20.885.968.376,00	19.423.950.587,00	19.423.950.489,20	97,80	15.491.967.781,88	5.394.000.594,12
OCCIDENTE	074/08	20.183.793.996,00	18.770.928.419,00	20.176.536.130,00	7.257.866,00	12.979.064.966,00	7.204.729.030,00
TOTALES		101.630.118.163,32	94.516.009.890,00	92.797.427.709,53	5.309.882.707,23	69.290.358.507,88	32.339.759.655,44

Fuente: IDU

Elaboró: Contraloría de Bogotá – Grupo GAF

Preocupa a este ente de control que a la fecha estén pendientes por legalizar **\$5.309 millones** de pesos entregados en calidad de anticipo a los contratistas encargados del mantenimiento y rehabilitación de la malla vial de la ciudad de los cuales **\$5.297 millones** corresponden al Distrito Sur-Oriente (contrato 071 de 2008) y que de los \$10.905 millones entregados al contratista del Distrito Sur-Oriente aún se encuentre pendiente por amortizar **\$5.496 millones**.

CONCLUSIONES

Con fundamento en todas las actuaciones adelantadas por la comisión asignada, se ha podido establecer, que es evidente, que se han presentado importantes atrasos en el desarrollo de los contratos, asignados por parte de la entidad y que dichos atrasos han sido reiterativos, que se han mantenido casi desde el momento mismo de su iniciación, toda vez que la misma contraloría ha venido evidenciando los atrasos a través de los informes de auditoría y en anteriores procesos auditores, que han dado cuenta de las moras en el desarrollo de los contratos denominados "Distritos de Conservación", adjudicados por el IDU en el año 2008.

Así las cosas y toda vez que el no alcance de las metas establecidas en los contratos de los "Distritos de Conservación" y de los mismos fines propuestos por la administración, podría llegar a producir consecuencias que pueden llegar afectar de manera importante los intereses estatales o funcionarios comisionados consideramos conducente pertinente y oportuno, el que se lleve a cabo una función de advertencia, ante la posible generación de un incumplimiento de los objetivos propuestos por la administración y establecidos en los acuerdos de voluntades, fundados en los principios de los fines estatales y de la función




CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

INFORME EJECUTIVO ACTUACIONES ESPECIALES "OPERATIVO"
No. 10100-54-11

administrativa, consagrados en el mandato constitucional, dentro del estado social de derecho y de las posibles implicaciones de carácter económico, social y jurídico, que dicho incumplimiento puede llegar a producir al Distrito Capital.

Por lo anterior, anexo a la presente se hace entrega del proyecto de control de advertencia, en 9 folios.

NOMBRE	FIRMA
Claudia Margarita Pinzón Profesional Universitario 219-01	
Wilman Bernal Rey Asesor 105-01	