

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL “TRANSVERSAL” “SEGUIMIENTO A LA GESTIÓN EN
CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS, CONDICIONES Y OBLIGACIONES QUE SE
SEÑALAN EN LA RESOLUCIÓN 1400 DE 1999, POR LA CUAL SE OTORGA LA
LICENCIA AMBIENTAL AL DISTRITO CAPITAL –IDU PARA LA
CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN DE LA ALO”

INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU
SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE -SDA
PERIODO AUDITADO 2010 - 2011

PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL 2012
CICLO: I

SECTOR AMBIENTE

BOGOTÁ D.C. JULIO DE 2012

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

AUDITORÍA INTEGRAL A LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE-SDA E
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU

Contralor de Bogotá

Diego Ardila Medina

Contralora Auxiliar

Ligia Inés Botero Mejía

Director Sectorial

Heráclito Landinez Suárez

Subdirector de Fiscalización
Transversal Gestión Pública
Ambiental

Alexandra Ramírez Suárez

Asesor

Luis Armando Suárez Alba

Equipo de Auditoría

Oneida Castro Hernandez
Gloria Elizabeth Aponte Hernández
Lina María Calderón Pérez

FORMATO CÓDIGO: 4012002

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONTENIDO

| | Página |
|---|--------|
| 1. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS | 4 |
| 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA | 8 |
| 2.1 RESULTADOS DEL COMPONENTE DE INTEGRALIDAD GESTIÓN Y RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES AMBIENTALES EJECUTADAS DENTRO DEL PROYECTO AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE - ALO. | 10 |
| 3. ACCIONES CIUDADANAS | 14 |
| 4. ANEXO Cuadro de hallazgos detectados y comunicados | 16 |



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. CONCEPTO SOBRE LA GESTIÓN Y RESULTADOS

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Doctor
ÓSCAR FLOREZ MORENO
Director General (E)
Instituto de Desarrollo Urbano
Calle 22 No. 6 - 27

Doctora
SUSANA MUHAMADE GONZÁLEZ
Secretaria Distrital de Ambiente
Avenida Caracas No. 54-38
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial Transversal “Seguimiento a la Gestión en Cumplimiento de Requisitos, Condiciones y Obligaciones que se señalan en la Resolución 1400 de 1999, por la cual se otorga la Licencia Ambiental al Distrito Capital – IDU para la construcción y operación de la ALO”, a la Secretaría Distrital de Ambiente – SDA y al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos examinados, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2011; de la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas de gestión ambiental y de los recursos naturales y la evaluación al Sistema de Control Interno de las áreas involucradas.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. Esta responsabilidad incluye: diseñar, implementar y mantener un sistema de control interno adecuado para el cumplimiento de la misión institucional. La responsabilidad de la Contraloría de Bogotá D.C. consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la administración de las entidades, que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la calidad y eficiencia del Sistema de Control Interno de las áreas involucradas.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, fueron corregidos (o serán corregidos) por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental Colombianas compatibles con las de General Aceptación, así como con las políticas y los procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá; por lo 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 integral.

El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la Dirección Técnica de Estructuración de Proyectos y la Dirección Técnica de Construcción, involucradas dentro del tema objeto de auditoría.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones relacionadas con la entrega de la información por parte de la entidad.

Concepto sobre Gestión y Resultados

Con el fin de adelantar la construcción de la primera fase de la zona sur, el IDU celebró el Contrato No. 153 de 2007, con el Consorcio ALO 2008, cuyo objeto consistió en ejecutar por el sistema de precio global fijo con ajuste, las obras requeridas para la construcción de la calzada oriental de la Avenida Longitudinal de Occidente, entre el Río Bogotá y la Avenida Bosa, en Bogotá, D.C., por un valor total de \$11.194.961.951, de acuerdo al Acta No. 39 de recibo final de obra de 15 de mayo de 2010.

El IDU firmó el Contrato No. 167 de 2007 con el Consorcio Interventorías Vía Longitudinal, por valor de \$ 1.320.565.857 con el objeto de realizar la Interventoría técnica, ambiental, social, administrativa, financiera y legal del contrato anteriormente mencionado.

Una vez revisados y analizados los informes ambientales mensuales así como el informe final de la interventoría y el acta No. 39 de recibo final de obra, de fecha 15 de mayo de 2010, se observó que el pago por concepto del costo total ambiental ascendió a \$795.546.569, lo que evidencia un mayor valor cancelado por la suma de \$88.595.329 al contratista, comparado con lo pactado en el contrato inicial que fue de \$706.951.240, no obstante haberse realizado dos adiciones por \$1.500.000.000 y \$727.000.000 para un total de \$2.227.000.000, donde no se contemplaron recursos para los seis (6) componentes ambientales.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La inversión ejecutada hasta la fecha por el proyecto ALO, asciende a un valor total de \$11.194.961.951, correspondiente al 1.8 kms. de construcción realizada mediante el contrato 153 de 2007, de los cuales por concepto del costo total ambiental se cancelaron \$795.546.569, equivalente al 7.1062% de lo ejecutado.

Cabe resaltar que en la Evaluación del Sistema de Control Interno, dentro del Subsistema de Control Estratégico – Administración del riesgo se observó que en la Dirección Técnica de Construcción, de los nueve riesgos detectados, uno de ellos se ve reflejado en esta auditoría y es el “Mayor valor de obra al presupuestado Inicialmente”, causado por un inadecuado seguimiento por parte de la interventoría, acarreando como consecuencia demandas o investigaciones, como en el caso en mención del contrato de obra 153 de 2007, motivo por el cual a la fecha no se ha liquidado debido a que se encuentra en etapa de conciliación del proceso legal.

Las conclusiones presentadas por la Contraloría de Bogotá D.C., en los párrafos anteriores no inciden de manera significativa en los resultados de la administración, lo que nos permite conceptuar que la gestión y resultados, es favorable, con observaciones.

Las observaciones relacionadas con la falta de mantenimiento de los árboles entregados a la EAAB y al mayor valor de obra cancelado al contratista (Consortio ALO 2008), serán trasladadas a las Direcciones Sectoriales de Hábitat y Servicios Públicos y Movilidad, para su seguimiento posterior.

Consolidación de Hallazgos

En desarrollo de la presente auditoría tal como se detalla en el Anexo No. 1, no se establecieron hallazgos administrativos con incidencia alguna.

Plan de Mejoramiento

Con respecto a la presentación del plan de mejoramiento que debe reportar la entidad, se informa que no existieron hallazgos en esta auditoría, motivo por el cual no es necesario el reporte del plan ante este de Control.

Bogotá, D. C, 10 de julio de 2012

HERÁCLITO LANDINEZ SUÁREZ
Director Sector Ambiente



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

El proyecto de la ALO fue planteado desde 1961 como un elemento de ordenamiento regional urbano con el fin de ofrecer un anillo vial para Bogotá y se considera como un componente fundamental para mejorar la movilidad y futuro polo de desarrollo de la ciudad.

En el Plan de Desarrollo y la Ley de inversiones 1994-1998 se asignaron partidas para la realización de éste proyecto mediante contratos de concesión. Así mismo, mediante el Acuerdo 13/1998 del Concejo de Santa Fe de Bogotá, se adoptó el trazado de la ALO y se dispuso su ejecución, operación y mantenimiento por el sistema de concesión. Dentro de las disposiciones adoptadas en éste acuerdo se autorizó la instalación de peajes en el corredor del proyecto.

Para el desarrollo del proyecto se han suscrito dos convenios entre el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU y el Instituto Nacional de Vías – INVIAS en los años 1997 y 2001; por medio de estos convenios se inició la adquisición de predios, estudios fase III y construcción de 4.5 km. por parte del INVIAS en el sector Canoas-Chusacá.¹

El proyecto ALO en su totalidad, une la vía Girardot - Bogotá a la altura de Chusacá con la vía Bogotá-Tunja en inmediaciones del sitio denominado Torca en una longitud de 49 km. Discurre en la zona sur bordeando el Río Bogotá para cruzar posteriormente una vez en el Distrito por la zona del Tintal y la zona franca aledaña al Aeropuerto El Dorado para finalmente internarse en inmediaciones de Juan Amarillo hasta llegar a Torca. En la siguiente tabla se realiza una descripción de los tramos de la ALO.

**TABLA 1
TRAMOS DEL PROYECTO ALO**

| SECTOR | LONGITUD | DESDE | HASTA | COMPETENCIA |
|-------------|----------|------------------------------|------------------------------|-------------|
| ZONA NORTE | 20 Km. | Enlace Torca (Aut. Norte) | Enlace Medellín (CL 80) | IDU |
| ZONA CENTRO | 6 km. | Enlace Medellín (CL 80) | Enlace Centenario (CL 13) | IDU |

1. Documento Conpes 3433 del 24 de julio de 2006. Construcción y Mantenimiento Avenida Longitudinal de Occidente – ALO – Sector Río Bogotá –Chusacá.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

| | | | | |
|--|--------|------------------------------|----------------------------------|-----------------|
| ZONA SUR (Primera Fase de Ejecución del Proyecto) | 24 km. | Enlace Centenario (CL 13) | Río Bogotá – Límite del Distrito | IDU |
| | | Río Bogotá | Chusacá | NACIÓN - INVÍAS |

Fuente: Documento Conpes 3433 del 24 de julio de 2006.

La Avenida cuenta con una Licencia Ambiental Única otorgada al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, a través de la Resolución 1400 de 1999, la cual fue parcialmente modificada mediante Resolución 1194 del mismo año por el entonces Ministerio del Medio Ambiente.

La Licencia Ambiental Única establece entre otras exigencias al IDU, adoptar medidas de mitigación, compensación, recuperación y preservación con el fin de garantizar la ejecución del proyecto dentro de un desarrollo ambiental sostenible y la conectividad de los sistemas naturales de alto valor ecológico y ambiental presentes en el área a intervenir.

El proyecto prevé afectar áreas de la Estructura Ecológica Principal -EEP- como son los humedales de La Conejera, Juan Amarillo y Capellanía.

Posteriormente la Autoridad Ambiental expidió la Resolución 1700 del 11 de octubre de 2001 “Por la cual se atiende una petición”, Artículo Primero: aceptar la petición elevada por el Institución de Desarrollo Urbano - IDU, en el sentido de iniciar la ejecución del proyecto “Avenida Longitudinal de Occidente – ALO” por el tramo sur.

A la fecha de este informe de la ALO, se ha construido el tramo Río Bogotá - Avenida Bosa en un Longitud de 1.8 kilómetros, sin que en este tramo se encuentre alguna de las áreas de la EEP mencionadas.

2.1 RESULTADOS DEL COMPONENTE DE INTEGRALIDAD GESTIÓN Y RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES AMBIENTALES EJECUTADAS DENTRO DEL PROYECTO AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE - ALO.

Para ejecutar la construcción de la primera fase de la zona sur, el IDU celebró los siguientes contratos:

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Contrato No. 153 de 2007, con el Consorcio ALO 2008, cuyo objeto consistió en ejecutar, por el sistema de precio global fijo con ajuste, las obras requeridas para la construcción de la calzada oriental de la Avenida Longitudinal de Occidente, entre el Río Bogotá y la Avenida Bosa, en Bogotá, D.C., por un valor total de \$11.194.961.951. De acuerdo al Acta No. 39 el recibo final de obra corresponde al 15 de mayo de 2010.

Según la Cláusula 2. Valor, el contrato inicialmente se pactó en \$ 9.717.587.644 y uno de los ítems contratados correspondía al valor global ambiental por \$706.951.240.

Posteriormente el contrato 153/07 fue adicionado en \$1.500.000.000 y \$727.000.000 para un total de \$2.227.000.000. Cabe señalar que en ambas adiciones se especificaron las actividades de construcción, en las cuales se ejecutarían dichos recursos. Indicándose, en el parágrafo primero de la Cláusula primera del Contrato No. 153 de 2007 de la segunda adición, de manera explícita: *“La presente adición se destinará únicamente para la ejecución de actividades, no para gestión social y ambiental, plan de manejo de tráfico, señalización y desvíos en la etapa de construcción”*.

De otra parte, se firmó el Contrato No. 167 de 2007 entre el IDU y el Consorcio Interventorías Vía Longitudinal, con el objeto de realizar la Interventoría técnica, ambiental, social, administrativa, financiera y legal, de la construcción de la calzada oriental de la Avenida Longitudinal de Occidente, calzada oriental entre el río Bogotá y la Avenida Bosa (Contrato 153 de 2007).

Para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el contratista en la construcción del tramo sur, el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, con ocasión de la construcción y operación de la ALO involucró aspectos relacionados con los documentos denominados “Diseño para la Implementación del Plan de Manejo Ambiental – DIPMA” y el “Programa de Implementación al Plan de Manejo Ambiental – PIPMA”.

El PIPMA² es el documento que contiene el plan de acción ambiental a ser ejecutado por el contratista para el ajuste, ejecución y cumplimiento de los siguientes componentes ambientales:

² Instituto de Desarrollo Urbano IDU, Guía de Manejo Ambiental - IDU
www.contraloriabogota.gov.co
Cra. 32A No. 26A-10
PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

- * Componente A: Sistema de Gestión Ambiental, Seguridad y Salud Ocupacional.
- * Componente B: Plan de Gestión Social.
- * Componente C: Manejo de la Vegetación y Paisaje.
- * Componente D: Manejo de las actividades constructivas.
- * Componente E: Salud Ocupacional y Seguridad Integral.
- * Componente F. Plan de Señalización.

Sin embargo, revisados y analizados los informes ambientales mensuales así como el informe final de la interventoría y el acta No. 39 de recibo final de obra, de fecha 15 de mayo de 2010, se observó que el pago por concepto del costo total ambiental ascendió a \$795.546.569, lo que evidencia un mayor valor cancelado al contratista de lo pactado en el contrato inicial y como se señaló anteriormente, sin que se contemplaran recursos para los seis (6) componentes ambientales en las dos adiciones realizadas.

De otra parte, como medida de Compensación³ por la tala de 30 árboles⁴, la Autoridad Ambiental, aprobó la siembra de 100 especies arbóreas (Hayuelo, Arrayán, Corono, Gurrubo y Espino), las cuales fueron sembradas y recibidas a satisfacción por la CAR y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, situación evidenciada en visita ocular realizada por estas dos entidades el día 30 de junio de 2009, como se evidencia en el Acta de Entrega Final.

Si bien los 100 individuos arbóreos referidos anteriormente fueron plantados en el jarillón del Canal de Tibanica en la Localidad de Bosa, y entregados para su mantenimiento a la EAAB, en visita realizada por el órgano de Control el día 7 de junio de 2012, se pudo constatar no sólo la existencia de tan sólo 67 de los 100 individuos sembrados sino la condición de abandono evidenciada por la invasión de pasto kikuyo en el área de su plantación. La situación anotada es el resultado de la falta de mantenimiento por parte de la EAAB que pone en riesgo de pérdida de los recursos ejecutados para la compensación realizada por el IDU.

³ Ministerio de Ambiente, Decreto 2820 de 2010, *Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Medidas de Compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos, mitigados o sustituidos.*

⁴ Decreto Nacional 1791 de 1996. “Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal” dispone en su artículo 58 que cuando se requiera talar, trasplantar o reubicar árboles aislados la autoridad ambiental podrá autorizarlo, consagrando la obligación de reponer las especies que se autoriza talar.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2.2. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO

La Evaluación al Sistema de Control Interno, se desarrolló en las dependencias Dirección Técnica de Estructuración de Proyectos y la Dirección Técnica de Construcción, involucradas dentro del tema objeto de auditoría.

Dicha evaluación fue realizada al Subsistema de Control Estratégico (Administración del Riesgo: identificación, análisis, valoración y políticas de administración de riesgos) y al Subsistema Control de Gestión (Actividades de Control: controles, indicadores) - (Información: primaria, secundaria, comunicación informativa y medios de comunicación).

Se evidenció que en la actualidad las dependencias evaluadas para la Dirección Técnica de Estructuración de Proyectos tienen tres riesgos con calificación inferior, de los cuales falta por mitigar uno; y, para la Dirección Técnica de Construcción tienen nueve riesgos sin mitigar con calificación alta y moderada.

En el Subsistema de Control Estratégico – Administración del riesgo se observó, dentro de la matriz de riesgo, para la segunda dependencia evaluada, el relacionado con el “Mayor valor de obra al presupuestado Inicialmente”, cuya causa identificada es el inadecuado seguimiento por parte de la interventoría. Para el tema de la presente auditoría este riesgo se presentó en el contrato de obra No. 153 de 2007, y condujo a una demanda por parte del contratista que trajo como consecuencia que, a la fecha de presentación de este informe no se haya podido liquidar, en tanto el proceso legal se encuentra en etapa de conciliación.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ACCIONES CIUDADANAS

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A-10
PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

3. ACCIONES CIUDADANAS

La inversión ejecutada hasta la fecha por el proyecto ALO, asciende a un valor total de \$11.194.961.951, correspondiente al 1.8 kms. de construcción realizada mediante el contrato No.153 de 2007, de los cuales por concepto del costo total ambiental se cancelaron \$795.546.569, equivalente al 7.1062%.

La comunidad que se benefició con la construcción del subtramo Río Bogotá – Avenida Bosa, es la aldeaña a este sector.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

4. ANEXO

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32A No. 26A-10
PBX 3358888

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ANEXO 1

CUADRO HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

| TIPO DE HALLAZGO | CANTIDAD | VALOR | REFERENCIACIÓN |
|------------------------------|----------|-------|----------------|
| ADMINISTRATIVOS | - | NA | |
| CON INCIDENCIA FISCAL | - | NA | |
| CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA | - | NA | |
| CON INCIDENCIA PENAL | - | NA | |