



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

## INFORME DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO

*"Verificar el estado de implementación de la Infraestructura de Datos espaciales –  
IDECA"*

CÓDIGO 299

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CATASTRO DISTRITAL  
UAECD

Período Auditado Vigencia 2014

DIRECCIÓN FISCALIZACIÓN SECTOR HACIENDA

Bogotá D.C., enero de 2017

[www.contraloriabogota.gov.co](http://www.contraloriabogota.gov.co)  
Cra. 32 A No. 26 A 10  
Código Postal 111321  
PBX 3358888



*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

---

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CATASTRO DISTRITAL  
UAECD

Contralor de Bogotá	Juan Carlos Granados Becerra
Contralor Auxiliar	Andrés Franco Castro
Directora Sectorial	Alba Lucy Oviedo Muñoz
Asesores	Martha Cecilia Mikan Cruz Jairo Enrique Peñaranda Torrado
Gerente	Leidy Yadira Escamilla Triana
Equipo de Auditoría:	María del Carmen Niño Castillo Bertha Romero Rojas Claudio Fernando Silva Camero Oscar Sánchez Gaitán Luis Néstor Toquica Cordero Cardenio Valencia Chaverra

## TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES .....	11
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	8
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	10
3.1. Generalidades .....	10
3.2. Proyecto de Inversión 0143 - Consolidación y Fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Especiales de Bogotá – IDECA .....	12
3.2.1. Componentes del Proyecto .....	12
3.2.1.1. <i>Administración y Disposición de Información Geográfica</i> .....	12
3.2.1.2. <i>Servicios de Información Geográfica</i> .....	17
3.2.1.3. <i>Fortalecimiento Institucional</i> .....	18
3.2.1.4. <i>Articulación Regional</i> .....	19
3.2.2. Hallazgo Administrativo: Por incumplimiento en los componentes y metas previstas en la formulación del proyecto de inversión 143 Consolidación y Fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Especiales de Bogotá – IDECA ...	20
3.2.3. Hallazgo Administrativo: Por falencias en la etapa de planeación en la toma de decisiones - incumplimiento ejecución presupuestal.....	25
3.2.4. Hallazgo Administrativo: Por deficiencias en el portal de mapas .....	33
3.3. Evaluación a la muestra de contratación.....	37
4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS .....	39

## 1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora  
CLAUDIA PUENTES RIAÑO  
Directora Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital - UAECD  
Carrera 30 N° 25-90, piso 11°  
Código postal 111311  
Ciudad

Asunto: Carta de conclusiones auditoría de desempeño

La Contraloría de Bogotá D.C., con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política, el Decreto Ley 1421 de 1993, la Ley 42 de 1993 y la Ley 1474 de 2011, practicó auditoría de desempeño a la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital - UAECD vigencia 2014, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia, con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión, en el proyecto de inversión “*Consolidación y fortalecimiento de la Infraestructura de datos Espaciales de Bogotá - IDECA*” su grado de implementación, y el estado de avance del mapa de referenciación.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad de la Contraloría consiste en producir un Informe de auditoría desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan el proyecto IDECA y el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

## **CONCEPTO DE GESTIÓN SOBRE LA EVALUACIÓN EFECTUADA**

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la auditoría de desempeño, relacionada con el proyecto de inversión Infraestructura de Datos Espaciales - IDECA, su grado de implementación, y el estado de avance del mapa de referenciación conceptúa que la gestión fiscal adelantada fue desfavorable, en razón a que en su ejecución no se cumplió con los principios de economía, eficiencia, eficacia evaluados, teniendo en cuenta los objetivos y metas fijados para el proyecto, así como los recursos asignados en cada vigencia.

No se cumplieron los objetivos y metas planteadas en la formulación del proyecto, que buscaban la consolidación y el fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá – IDECA, para ofrecer y disponer de información geográfica con calidad, oportunidad e integridad requeridas; articular la información geográfica que se produce a nivel local con la Regional, aprovechar el camino ya recorrido por IDECA que sirviera de base para la construcción de la IDE Regional, en pro de continuar con la construcción de un territorio sin límites administrativos y el desarrollo de proyectos de forma articulada apuntando a una mejor satisfacción de necesidades del Ciudadano, situación que no le permiten al Distrito Capital contar con los instrumentos y herramientas necesarias para responder de forma oportuna y dinámica a los procesos de planeación territorial, económica y social, adelantar procesos orientados a generar soluciones a los requerimientos manifestados por los diferentes sectores de la ciudadanía: Movilidad, obras públicas, espacio público, medio ambiente, seguridad, que se generan hoy en día gracias a la web, tal como se concibió el proyecto dentro del plan de desarrollo *“Bogotá Humana”*.

Durante la vigencia del plan de desarrollo Bogotá Humana la entidad dispuso para la ejecución del mismo de \$7.776 millones y ejecutó \$2.778 millones que corresponden al 35,73%, porcentaje este que obedece a que los recursos asignados inicialmente para el proyecto de inversión 143 - IDECA, fueron objeto de traslados y reducciones y el presupuesto final disponible tampoco se comprometió y ejecutó en su totalidad, lo que conllevó al incumplimiento de meta Plan de Desarrollo y metas del citado proyecto, porque de igual manera fueron objeto de modificaciones, en magnitud, se eliminaron unas, se crearon otras, sin haber surtido el procedimiento contemplado en el Manual para la administración, y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos de la Secretaría Distrital de Planeación.

La planeación debe ser entendida como un proceso dinámico el cual es susceptible de ser ajustado ante ciertas circunstancias, también es importante tener en cuenta que introducir cambios de manera constante e injustificada como ocurrió en la

ejecución del proyecto IDECA, pone en evidencia la improvisación en las actuaciones de la administración y demuestra debilidad del ejercicio de planeación.

En este sentido, se denota la pérdida de oportunidad de la gestión de los recursos asignados para efecto de dar cumplimiento a la Meta Plan Desarrollo, Consolidar y fortalecer la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá-IDECA, y por lo tanto al no cumplirse las metas, la UAECD no dio cumplimiento a los propósitos establecidos en la formulación del proyecto, donde cabe resaltar que efectuaron modificaciones de las metas sin justificación y aprobación de las instancias correspondientes y la ciudad no ha logrado contar con todos los avances tecnológicos, proyectados bajo el esquema inicialmente previsto para el servicio de la ciudad capitalina y de las entidades del Distrito Capital.

Por otra parte, el portal de mapas tiene una estructura de acceso, consulta y navegabilidad confusa, poco amigable y por ende poco útil para “ciudadanos del común” respecto a la herramienta Portal de Mapas y Mapa de Referencia constitutivos del IDECA.

Referente al sistema de Control Fiscal Interno, se pudo evidenciar que la Oficina de Control Interno en cumplimiento de sus funciones, realizó seguimientos al proyecto IDECA en aspectos relacionados con avance de metas, indicadores y presupuesto, de los cuales se formularon recomendaciones, no obstante, y de acuerdo con los resultados determinados en la auditoria se evidenciaron debilidades en la planeación y la ejecución de recursos.

## **PRESENTACIÓN PLAN DE MEJORAMIENTO**

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto de cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF– dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la radicación de este informe; en todo caso, la fecha límite para la implementación de las acciones que se formulen no debe superar los doce (12) meses, contados a partir de la fecha de formulación del respectivo plan de mejoramiento. Lo anterior en concordancia con lo establecido en los Artículo 7° y su Parágrafo 1, y Artículo 14°, de la Resolución

Reglamentaria No. 069 de 28 de diciembre de 2015, suscrita por el Contralor de Bogotá, D.C., cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar la causa de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los resultados y hallazgos detectados por este órgano de Control.

Atentamente,



**ALBA LUCY OVIEDO MUÑOZ**  
Directora Técnico Fiscalización Sector Hacienda

## **2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA**

El objeto de la auditoría de desempeño es evaluar la gestión realizada por la UAECD en el proyecto IDECA, su grado de implementación y el estado de avance del mapa de referenciación.

La auditoría se centró en el documento de formulación del proyecto de inversión, donde se determinan los objetivos, componentes, metas y productos a obtener en cada componente, tendientes a resolver la desintegración y elevadas transacciones entre entidades de la Administración Distrital para acceder a la información geográfica, generados por la no disponibilidad, oportunidad y calidad del dato, que imposibilitan o dificultan el acceso, la toma de decisiones y la articulación de proyectos de índole geográfica.

Así mismo, en el análisis, verificación y evaluación en las distintas etapas del proceso contractual surtido para los contratos suscritos en el 2014 asociados al proyecto de inversión 143 *“Consolidación y fortalecimiento de la infraestructura de datos espaciales de Bogotá IDECA”*, con el propósito de establecer si estos acuerdos se ajustan a las metas establecidas del proyecto, si el proceso contractual se surtió teniendo en cuenta la modalidad de contratación y dio cumplimiento a lo acordado en cuanto al objeto y pago.

Se realizaron consultas en el portal de mapas de Bogotá, para verificar la funcionalidad y grado de actualización del mismo.

La muestra se definió con base en la información entregada por la UAECD para el año 2014, la entidad suscribió y ejecutó contratación de prestación de servicios profesionales asociado al proyecto de inversión 143, con la cual se pretendía *“consolidar y fortalecer la infraestructura de datos espaciales de Bogotá IDECA”*.

A continuación, se relaciona la muestra de contratación seleccionada:

CUADRO No. 1  
MUESTRA DE CONTRATACIÓN

No. CONTRATO	OBJETO CONTRATO	VALOR INICIAL PACTADO	FECHA DE PERFECCIONAMIENTO
180	Prestar los servicios profesionales para apoyar a la gerencia IDECA en la producción de material y contenido gráfico para la operación de las actividades de Gestión del Conocimiento.	\$41.415.000	15-jul-14
273	Prestar los servicios profesionales a la Gerencia de IDECA en la elaboración de productos audiovisuales y multimedia para el fortalecimiento de los recursos de legitimidad y autoridad de IDECA.	\$23.900.000	20-nov-14
300	Prestar los servicios profesionales a la Gerencia de IDECA para apoyar la conceptualización, adopción y/o fortalecimiento de las Tecnologías de la información aplicables a los componentes de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá	\$88.389.000	17-dic-14
308	Prestar los servicios profesionales a la Gerencia IDECA en el desarrollo de mecanismos para la gestión normativa del subproceso de políticas y estándares de IDECA, así como la estrategia de datos abiertos.	\$74.272.000	23-dic-14
318	Prestar los servicios profesionales a la Gerencia IDECA para la construcción de una estrategia para el fortalecimiento de los productos y servicios de IDECA	\$87.769.000	30-dic-14
262	Prestar servicios técnicos a la Subgerencia de Operación para apoyar la publicación e integración de los Objetos Geográficos Temáticos en Portal de Mapas de Bogotá.	\$15.056.000	13-nov-14
263	Prestar los servicios profesionales a la Subgerencia de Operaciones para la generación de servicios web integrables con el portal de mapas de Bogotá	\$44.192.000	13-nov-14
307	Compra de un(1) Monitor Touch con soporte	\$12.545.466	23-dic-14

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

#### 3.1. Generalidades

Mediante Acuerdo 130/2004 se estableció la **“INFRAESTRUCTURA INTEGRADA DE DATOS ESPACIALES PARA EL DISTRITO CAPITAL”**, como instrumento de acceso y consulta para la Administración Distrital y comunidad en general de información geográfica referenciada actualizada y permanentemente en el tiempo, quienes como destinatarios finales tienen la posibilidad de disponer información para identificar de manera constante las condiciones de movilidad, dinámica, expansión, procesos, proyectos y necesidades de Bogotá D.C., en sus áreas urbana y rural, para su consulta, acceso y adquisición para el sector privado, lo cual contribuye en contar con información real y precisa como insumo para la toma de decisiones en los procesos de desarrollo de la Ciudad.

De otra parte, el Decreto 203/2011 en el Artículo 4 determina las entidades responsables de suministrar a la UAECD la información básica para la construcción del mapa de referencia, las cuales son : Unidad Administrativa de Catastro Distrital, Secretaria Distrital de Planeación, el Instituto de Desarrollo Urbano, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Secretaría Distrital de Movilidad

Mediante el Decreto 653 de 2011 se reglamentó la Infraestructura Integrada de Datos Espaciales del Distrito Capital - IDECA y se crea la comisión IDECA, conformada por la Secretaria Distrital de Hacienda, Secretaria Distrital de Gobierno, Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Planeación, Secretaria Distrital de Movilidad y la Secretaria Distrital de Hábitat y Ambiente.

La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, ejercerá la Secretaria Técnica y la coordinación de la IDECA, quien debe generar los estándares para la gestión y el manejo de la información espacial georreferenciada y participar en la formulación de las políticas para los protocolos de intercambio de esa información; la elaboración de los documentos de diagnóstico y estrategia operativa para ser sometidos a consideración de la Comisión; y participar en la elaboración y efectuar seguimiento al Plan Estratégico IDECA.

Con el Decreto Número 076 de febrero 22 de 2013 que modifica el Decreto Distrital 203 del 17 de mayo de 2011, se instituye cuáles son las entidades custodias y el coordinador de IDECA y se determinan los objetos geográficos fundamentales y temáticos en el Distrito Capital y la Resolución 183 del 25 de enero de 2015, definió los lineamientos de la administración del Mapa de Referencia, esto ante la

necesidad de la dinámica que reviste la producción, modificación, agrupación en la estructura y representación de los objetos geográficos fundamentales o temáticos.

La UAECD, realizó la formulación del proyecto de inversión el 8 de junio de 2012, para ser incluido en el Plan de Desarrollo Bogotá Humana, dicha formulación presenta 2 actualizaciones el 21 de agosto y 22 de octubre del año 2012, el proyecto IDECA quedó clasificado así:

CUADRO No. 2  
CLASIFICACION PROYECTO EN PLAN DE DESARROLLO

PLAN DE DESARROLLO:	BOGOTÁ HUMANA
EJE ESTRATÉGICO:	Una Bogotá que defiende y fortalece lo público.
PROGRAMA:	Fortalecimiento de la función administrativa y desarrollo institucional.
PROYECTO PRIORITARIO:	Información como activo corporativo.
NOMBRE PROYECTO DE INVERSIÓN:	CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA DE DATOS ESPACIALES DE BOGOTÁ IDECA
CÓDIGO DEL PROYECTO:	0143
SECTOR:	HACIENDA

Fuente: Formulación proyecto IDECA

A partir de julio de 2012, con la reestructuración de la entidad se creó la Gerencia IDECA como área de Catastro, a esa fecha la entidad contaba con la aprobación de una planta de personal de 27 profesionales por la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>1</sup>, en la actualidad cuenta con 31 cargos.

A nivel institucional, la UAECD tiene asignada la responsabilidad de coordinar dicha iniciativa distrital y con base en ello, ha venido asumiendo esta labor, detallando su forma de operar por medio del Acuerdo 004 de 2012 del Consejo Directivo de la UAECD, *“Por el cual se determina el objetivo, la estructura organizacional y las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y se dictan otras disposiciones”*. En él, se vincula a la estructura organizacional de la UAECD, la Gerencia de Infraestructura de Datos Espaciales IDECA junto con la Subgerencia de Operaciones cuyas funciones se relacionan en los artículos 11° y 12° de dicho acto administrativo.

<sup>1</sup> Informe de gestión 2012 UAECD, formato CBN1090

### 3.2. Proyecto de Inversión 0143 - Consolidación y Fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá – IDECA

#### Objetivo General

Facilitar la integración y reducción de las transacciones de información geográfica que se llevan a cabo entre las diferentes entidades, a través de la implementación de un contexto operacional desde donde la información geográfica se produzca con estándares de calidad y se disponga, acceda y use con la oportunidad que requiera la Administración Distrital.

#### Objetivos Específicos

1. Disponer a la Administración Distrital de información geográfica actualizada y oportuna, bajo esquemas de administración de datos regidos por políticas y estándares de calidad e incorporar tecnologías para la interoperabilidad de datos.
2. Implementar servicios y funcionalidades de carácter geográfico, con el fin de facilitar el acceso a la información geográfica y la interacción con la Comunidad.
3. Trasferir conocimientos en temáticas relacionadas con la Infraestructura de Datos Espaciales, buscando fortalecer las habilidades y competencias de sus miembros.
4. Formular el Proyecto IDE- Regional y prestar la asesoría que se requiera.

#### 3.2.1. Componentes del Proyecto

En el documento Formulación Proyectos de Inversión actualizado a 22 de octubre de 2012, en el numeral 3.3 se establece que el proyecto de inversión se desarrollará a través de cuatro (4) componentes a saber:

##### 3.2.1.1. *Administración y Disposición de Información Geográfica*

Este componente está orientado a la ejecución de proyectos encaminados a disponer a la Administración Distrital de información geográfica actualizada y oportuna, bajo esquemas de administración de datos regidos por políticas y estándares de calidad e incorporar tecnologías para la interoperabilidad de datos, para disponer de información geográfica del Mapa de Referencia y temática en la

Nube, adquirir Imágenes de sensores remotos de cubrimiento distrital, adquirir información digital actualizada (lidar).

En este componente se obtendrán los siguientes productos:

- Adquisición de los medios para la disposición de información geográfica temática y de Mapa de Referencia en la Nube y posterior mantenimiento.
- La adquisición de tres (3) imágenes u ortofotos con cubrimiento Distrital.
- La adquisición de información digital de fotografías 360 grados y puntos lidar en tercera dimensión 3D.

Metas del componente:

- ✓ **Meta: Implementar y mantener en tres (3) fases el servicio para la administración y disposición de información geográfica de Mapa de Referencia y Temática en la nube para la ciudad.**

Esta meta se programó en la vigencia 2012 pero no tuvo ejecución, en el 2013 se programó una primera fase de 1 y una asignación de \$811 millones, sin embargo, no se ejecutó la magnitud y se gastaron para la meta \$18 millones. En la vigencia 2014, se programó la segunda fase y se asignaron de \$1.255 millones, no se ejecutó la magnitud y se gastaron para la meta \$151 millones. Para el año 2015, se programó una tercera fase con asignación de \$472 millones, la UAECD reporta que se cumplió la fase programada en 0.8, sin ejecución de recursos. Para la vigencia 2016, la implementación de la fase programada fue de 0.20, sin asignación de recursos, la entidad reportó en el SEGPLAN el cumplimiento de la magnitud programada.

Si bien es cierto, esta meta fue planteada desde el inicio del proyecto IDECA, también lo es que, a la fecha del informe no se ha cumplido, no obstante en el SEGPLAN, se indica que la misma ya fue realizada, incumplimiento que se hace evidente, cuando en desarrollo de la auditoría, se estableció que la Plataforma Geoespacial para la Gestión y Disposición de Datos y Servicios y aplicaciones del Distrito Capital en la nube contempló para su desarrollo tres fases<sup>2</sup>, como se describe a continuación.

La primera fase, consistió en realizar el análisis y diseño de la construcción de la plataforma geoespacial bajo entorno cloud computing (servicio en la nube)<sup>3</sup>, con la identificación detallada de requerimientos funcionales y no funcionales, el diseño de

---

<sup>2</sup> Estudios previos proceso Concurso de Méritos 001 de 2014 y documento formulación del proyecto de inversión 143 actualizado al 23 de diciembre de 2012.

una arquitectura tecnológica basada en SOA que contenga recursos técnicos y procesos y, la creación y validación de un modelo de datos para el almacenamiento de la información geográfica. La segunda y tercera fase, correspondió a la operación administración y mantenimiento.

La primera fase se pretendió suplir a través del proceso de contratación, concurso de méritos 001 de 2014, cuyo objeto fue: *“Realizar la Fase I del proyecto de Plataforma Geoespacial para la Gestión y Disposición de Datos, Servicios y Aplicaciones del Distrito Capital en la Nube”*, proceso que inició en el mes de mayo de 2014 y fue adjudicado mediante Resolución 0056 del 5 de agosto de , sin embargo, mediante Resolución 1266 del 3 de octubre de 2014, se declaró la revocatoria del acto administrativo de adjudicación 000056, ordenándose además hacer efectiva la póliza de seriedad e iniciar acciones administrativas a fin de establecer la posible inhabilidad como consecuencia del hecho irregular que sobrevino por parte del adjudicatario.

Posteriormente, la entidad suscribió el contrato de transacción de fecha 20 de enero de 2015, con la Unión Temporal a la cual le fue adjudicado el contrato, motivado este acuerdo en la decisión del proponente de cubrir de manera directa los valores contenidos en la póliza de seriedad, para no hacerla efectiva, la suma del contrato de transacción ascendió \$87.268.179.

Con posterioridad a los hechos de revocatoria del acto de adjudicación, la entidad no adelantó actuación tendiente a dar cumplimiento a esta fase y por ende a las dos fases restantes, que corresponden a la operación administración y mantenimiento, lo cual nos indica que la meta no se realizó. Es de anotar, que con esta meta se pretendía la entrada en operación y mantenimiento de Plataforma Geoespacial para la Gestión y Disposición de Datos, Servicios y Aplicaciones del Distrito Capital en la Nube.

Ante el incumplimiento de la meta, persisten las situaciones críticas que fueron identificadas por la UAECD en su rol de Coordinador IDECA:

*“(…) ha identificado como principal problemática en torno a la gestión de la información geográfica del territorio la desintegración y elevadas transacciones entre entidades de la Administración Distrital para acceder a la información geográfica, generados por la no disponibilidad, oportunidad y calidad del dato, que imposibilitan o dificultan el acceso, la toma de decisiones y la articulación de proyectos de índole geográfica.*

*Los factores críticos que han incidido en esta problemática hacen referencia a:*

*“Heterogeneidades técnicas que imposibilitan y/o dificultan la disposición e integración de la información geográfica aportada por los diferentes sectores ya que en muchas ocasiones los datos presentan diferentes niveles y características en cuanto a documentación, estructura, cobertura, continuidad, vigencia, calidad, que en consecuencia generan problemas para la integración, intercambio y disposición de información, así como el aumento de esfuerzos e inversión por parte del distrito”*

*“Calidad y oportunidad en la construcción y disposición de los datos conforme las necesidades de la ciudad y de su gobierno...”*

*“Condiciones de tecnológicas y de organización de información insuficiente para garantizar el acceso a la información geográfica en el total de las entidades del Distrito, situación que obliga aunar esfuerzos para efectos de este proceso...”<sup>4</sup>*

Las situaciones anteriormente descritas generan rezagos, bajo avance tecnológico frente a la *“Infraestructura Integrada de Datos Espaciales para el Distrito Capital”*, incumplimiento de los cometidos del Plan de Desarrollo, los lineamientos previstos en el Acuerdo 130 de 2004 del Concejo Distrital de Bogotá D.C y normas concordante, si se tiene en cuenta que IDECA, es un instrumento de consulta, acceso y adquisición para el sectores público y privado y la comunidad en general y fundamental como insumo para la toma de decisiones .

*“Cabe destacar que uno de los propósitos de la Administración Distrital es trabajar bajo una política de planeación de acciones en cuanto a tecnología de la información y las comunicaciones para el fortalecimiento de los esquemas de coordinación tecnológica entre entidades que obedezcan a procesos continuos, ordenados, dinámicos y flexibles, enfocados a la democratización de la información mediante el uso de la tecnología actual y futura en los diferentes servicios de información TIC, con esquema de interacción e intercambio de información, que faciliten el acceso a la administración y del ciudadano, de una manera estándar, homogénea y segura, debidamente documentada que garantice interoperabilidad y la consecuente calidad en la prestación de servicios de carácter misional y administrativo”<sup>5</sup>.*

✓ **Meta: Adquirir tres (3) imágenes de sensores remotos con cubrimiento distrital para la disposición de datos e información actualizada para la Administración Distrital.**

Se programó en la vigencia 2012, la adquisición de las tres imágenes de sensores remotos y \$1.500 millones, pero no hubo ejecución física ni en recursos. En el 2013 se modificó su magnitud al pasar de 3 a 2 imágenes de sensores remotos, según reporte de la UAECD en el SEGPLAN, se programó la compra de una imagen de sensor por \$1.284 millones, ésta no se ejecutó en la cantidad de imágenes a adquirir pero si se comprometieron los \$1.284 millones, sin embargo solo se reportó la magnitud en el 2015 en el SEGPLAN. En el 2014 se suspende, según informa la UAECD, la meta misma presentó ejecución de reservas presupuestales, pero no de magnitud. En la vigencia 2015, se modifica la meta *“Adquirir 1 imagen de sensores remotos con cubrimiento distrital para la disposición de datos e información actualizada para la Administración Distrital”*, se programó la adquisición de una imagen, sin asignación de recursos. La UAECD reporta la ejecución al adquirirse una imagen de meta propuesta.

No se cumple con lo inicialmente previsto para esta meta ni se evidencia autorización de la modificación.

<sup>4</sup> Estudios previos proceso Concurso de Méritos 001 de 2014

<sup>5</sup> Resolución 305 de 2008 y normas concordantes

✓ **Meta: Adquirir una (1) imágenes y puntos lidar con cubrimiento Distrital para la disposición de datos e información actualizada para la Administración Distrital.**

Se programó en la vigencia 2012 pero no presento ejecución, en la vigencia 2015 se modifica a *“Adquirir 0 imágenes de sensores remotos con cubrimiento distrital para la disposición de datos e información actualizada para la Administración Distrital”*, pero no se evidencia autorización para su modificación, se finaliza porque no continúa. La misma sin ejecución presupuestal ni adquisición de las imágenes y puntos lidar propuestos en ninguna vigencia.

La UAECD inició los trámites de contratación pero transcurrieron 18 meses para que se iniciara las etapas previas de la Licitación Pública Internacional - LPI, sin más avance debido al cierre del desembolso.

Se observa una deficiente planeación, al no estimar apropiadamente los tiempos que se deben surtir para una Licitación Pública Internacional - LPI y presentarla a la SDH solamente a 5 meses para cerrarse los desembolsos del crédito BIRF 7609 (septiembre 30 de 2014 - quinta prorroga de cierre). Es importante mencionar que una LPI requiere un tiempo promedio de 3 a 6 meses desde el aviso de licitación, audiencia pública, adendas, hasta el acta de adjudicación. A lo anterior se tiene que adicionar el tiempo de ejecución del contrato.

Al consultar el cronograma establecido para la licitación, dentro del trámite de la no objeción a la LPI, la Secretaria Distrital de Hacienda - SDH lo objetó argumentando que los plazos para adelantar la licitación estaban muy ajustados ya que solamente se contaba con 8 días desde la fecha de finalización proyectada de la ejecución del contrato y la fecha de cierre del crédito por parte del Banco Mundial, lo anterior sin contar que se presentara algún evento que alterara de manera sustancial el cronograma.

Así mismo se observa que la UAECD no conocía de la tecnología LIDAR, situación que se vio reflejado en la construcción de los términos de referencia y en las dificultades que se les presentaron a los diferentes oferentes para presentar la cotización de los bienes o servicios a adquirir. Las cotizaciones para el estudio de mercado se solicitaron el 23 de diciembre de 2013 cuando habían transcurrido 18 meses desde la presentación del Plan de Desarrollo Bogotá Humana el 12 de junio de 2012.

Se verificó que en el estudio de mercado realizado, se utilizaron herramientas estadísticas poco manejadas en el campo científico, unos resultados se obtuvieron por media geométrica y otros por media armónica, adicionalmente se compararon

precios del año 2011 sin realizar la indexación a la vigencia 2013, época en la cual se realizó el estudio de mercado, estas son algunas razones por las cuales dicho estudio se le estableció una duración de 4 meses, lo cual impactó significativamente el proceso de la licitación.

La no incorporación de esta tecnología en la UAECD priva a la entidad de obtener beneficios tales como:

- “Apoyo a las actividades de recolección de información en campo.
- Optimización de los recursos para estar en terreno y el aumento de la seguridad para el personal que realiza actividades de Pre-Censo y Reconocimiento.
- Una mayor oportunidad para el control, verificación y aprobación de las actividades de pre-censo y reconocimiento.
- Optimización en los tiempos de todo el personal y de las actividades que involucran levantamiento de datos en terreno dentro del Censo Inmobiliario.
- Especialización del personal en el análisis e identificación de la dinámica urbana en oficina”.<sup>6</sup>

Por lo anterior, la ejecución del componente Administración y Disposición de Información Geográfica, no cumplió con los propósitos establecidos en la Formulación del proyecto de inversión 143, que estaba encaminado a disponer a la Administración Distrital de información geográfica actualizada y oportuna, bajo esquemas de administración de datos regidos por políticas y estándares de calidad e incorporar tecnologías para la interoperabilidad de datos, dado que no se obtuvieron productos conforme a lo establecido en la precitada formulación para este componente como son:

- Adquisición de los medios para la disposición de información geográfica temática y de Mapa de Referencia en la Nube y posterior mantenimiento.
- La adquisición de cinco (3) imágenes u ortofotos con cubrimiento Distrital.
- La adquisición de información digital de fotografías 360 grados y puntos lidar en tercera dimensión 3D.

### 3.2.1.2. *Servicios de Información Geográfica*

*“A través de este componente se implementaran ¿servicios y funcionalidades de carácter geográfico, con el fin de facilitar el acceso a la información geográfica y la interacción con la comunidad. Involucrara el fortalecimiento de las funcionalidades y servicios del portal de mapas de Bogotá y el desarrollo de un sitio Web para el reporte de problemas por el ciudadano.*

*Como resultado de este componente se esperan obtener los siguientes productos:*

- *La construcción de un sitio Web para el ciudadano”*

---

<sup>6</sup> Estudio de conveniencia y Oportunidad (BM) V7 30-04-2014 (2) UAECD.

## Metas

- ✓ **Meta: Implementar un (1) producto y servicio a la comunidad que le permitan acceder a la información geográfica de la ciudad.**

Se programó en la vigencia 2012 pero en la misma no se ejecutó, en el 2013 se eliminó esta meta, como lo informó la UAECD en la respuesta a la solicitud de información radicada con N°2016ER24105 del 22 de noviembre de 2016, por lo tanto la entidad no cumplió con implementación de servicios y funcionalidades de carácter geográfico, con el fin de facilitar el acceso a la información geográfica y la interacción con la comunidad.

### 3.2.1.3. Fortalecimiento Institucional

*“Permitirá transferir conocimientos en temáticas relacionadas con la Infraestructura de Datos Espaciales, buscando fortalecer las habilidades y competencias de sus miembros, con el fin de subsanar las heterogeneidades técnicas.*

*Los productos que se obtendrán ¿a través de este componente son: QUE SE ESPERABAN OBTENER PORQUE SE HABLA EN FUTURO?*

- *La ejecución de cuatro (3) planes de gestión del conocimiento (anuales)”.*

## Metas

- ✓ **Meta: Ejecutar tres (3) planes de Gestión del Conocimiento para el fortalecimiento de las competencias técnicas de la Administración Distrital.**

Esta meta se cumplió en la medida que fueron suscritos y ejecutados contratos de prestación de servicios profesionales. Se programó en la vigencia 2012 pero no se ejecutó; en el 2013, se proyectó el ejecutar un (1) plan de gestión y \$108 millones ejecutándose el 100% en magnitud y en recursos; para 2014, un segundo plan de gestión y \$350 millones se ejecutó el 100% en magnitud y \$348 millones y en el 2015, se programó ejecutar un tercer (3) en magnitud y \$380 millones, la UAECD reporta cumplimiento del 100% con la magnitud, se emplearon \$315 millones en esta vigencia.

- ✓ **Meta: Ejecutar 2 fases de fortalecimiento de los componentes de políticas y estándares, tecnología y comunidad de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá.**

Se crea en la vigencia 2015, se programó la ejecución de una fase en 0.8 y \$297 millones, la UAECD reportó cumplimiento del 100% tanto en magnitud como en recurso; para 2016, fue de 0,2 en la fases a ejecutar y \$138 millones reportando 100% de cumplimiento, en magnitud y recursos.

### 3.2.1.4. *Articulación Regional*

*“Este componente se constituye en una aproximación a la definición de la IDE regional, permitirá Formular el Proyecto IDE- Regional y prestar la asesoría que se requiera.*

*Como resultado de este componente se esperan obtener los siguientes productos:*

*Formulación y asesorías (3) en la consolidación de los componentes Información geográfica, políticas y estándares, tecnología y fortalecimiento institucional”.*

#### Metas

- ✓ **Meta: Desarrollar en tres (3) fases el proyecto de participación de Catastro Bogotá en IDE Regional**

Según la información reportada por la UAECD, se encuentra que esta meta se programó en la vigencia 2012, pero no presentó ejecución en magnitud ni en recursos; en el 2013, modifica su magnitud al pasar de 3 a 4 fases el desarrollo del proyecto de participación de Catastro Bogotá en la IDE Regional, se programó una fase y \$95 millones, no se cumplió con la magnitud y se ejecutaron \$90 millones; en la vigencia 2015, modifica su magnitud al pasar de 4 a 2 fases el desarrollo del proyecto de participación de Catastro Bogotá en la IDE Regional, se programaron 3 fases y \$31 millones, al cierre de la vigencia se observa que la ejecución fue de 2 fases y recursos por \$31 millones; para la vigencia 2016, programaron una fase sin asignación de recurso, en el SEGPLAN se reporta que se cumplió con las tres fases que contemplaba la meta con una ejecución de \$121 millones.

Los beneficios esperados a través del IDE Regional eran: Sustentabilidad económica y manejo de riesgos; infraestructura de transporte; logística y servicios públicos; competitividad y proyección internacional; seguridad alimentaria y economía rural y gobernanza y buen gobierno<sup>7</sup>.

No obstante lo anterior, en el desarrollo de la auditoría se pudo establecer que las metas a cargo de la UAECD no se cumplieron, en el documento Articulación de la IDE Regional Cundinamarca e IDECA de 2 de septiembre de 2014, informe que recoge el resultado final del proceso de articulación de la IDE Regional Cundinamarca e IDECA, se manifiesta que *“Este proyecto, a la fecha de entrega de este informe, continúa activo y a la espera de iniciar la tercera fase de cotización. Asimismo, está previsto, previo acuerdo entre las partes involucradas en este proyecto (SDP y UAECD), que se desarrolle un anexo al convenio específico para la asignación de recursos, concretamente \$739.191.200 pesos*

---

<sup>7</sup> Rendición de Cuenta a la Contraloría de Bogotá D.C. Formato CBN\_1090\_ANUAL\_2015.pdf

*colombianos, para el desarrollo de ciertos productos recogidos en el anexo técnico por parte de IDECA.”*

Por otra parte, la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y la UAECD, en 2012 gestionaron ante el Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías el proyecto *“Sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial para Bogotá y Región”*. El Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región Centro-Oriente, viabilizan, prioriza y aprueba el proyecto, designando a la SDP como entidad ejecutora, sin embargo, el proceso para la contratación – con recursos regalías- de la IDE Regional Cundinamarca liderado por la SDP fue declarado desierto el 05 de agosto de 2015 por dicha entidad. Por lo anterior, el desarrollo en tres (3) fases el proyecto de participación de catastro en IDE Regional, no se cumplió.

### 3.2.2. Hallazgo Administrativo: Por incumplimiento en los componentes y metas previstas en la formulación del proyecto de inversión 143 Consolidación y Fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Especiales de Bogotá – IDECA

De acuerdo con las situaciones descritas, este organismo de control concluye que la UAECD en la ejecución del proyecto de inversión 143 - Consolidación y Fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Especiales de Bogotá – IDECA, no obedeció a los principios de la gestión fiscal de eficiencia, eficacia y economía, estipulados en artículo 8 de la Ley 42 de 1993, en concordancia con el artículo 209 de Constitución Política de Colombia, así mismo, el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012-2016” adoptado mediante el acuerdo 489 del 12 de junio de 2012, Acuerdo 130 de 2004, Decreto 653 de 2011, Decreto 203 de 2011, Resolución 305 de 2008 Comisión Distrital de Sistemas, toda vez que durante la vigencia del plan de desarrollo Bogotá Humana, la entidad dispuso para la ejecución del mismo de \$7.776 millones y ejecutó \$2.778 millones que corresponden al 35,73%, en consecuencia, no se cumplió con las metas y componentes contemplados en la formulación del proyecto de inversión, que justificó su inclusión en citado plan así:

El componente administración y disposición de información geográfica, que buscaba disponer a la Administración Distrital de información geográfica actualizada y oportuna, un mapa de referencia y temáticas en la nube, adquirir Imágenes de sensores remotos de cubrimiento distrital, adquirir información digital actualizada (lidar), no se cumplió por cuanto no se obtuvieron los productos previstos en la formulación del proyecto, como son:

- Adquisición de los medios para la disposición de información geográfica temática y de Mapa de Referencia en la Nube y posterior mantenimiento.
- La adquisición de tres (3) imágenes u ortofotos con cubrimiento Distrital.

- La adquisición de información digital de fotografías 360 grados y puntos lidar en tercera dimensión 3D.

Por lo anterior, la ejecución de este componente, no desarrolló los propósitos establecidos en la Formulación del proyecto de inversión 143, que estaba encaminado a disponer a la Administración Distrital de información geográfica actualizada y oportuna, bajo esquemas de administración de datos regidos por políticas y estándares de calidad e incorporar tecnologías para la interoperabilidad de datos, dado que no se obtuvieron productos conforme a lo establecido en la precitada formulación.

En cuanto al componente servicios de información geográfica, la UAECD manifestó que la meta implementar un (1) producto y servicio a la comunidad que le permitan acceder a la información geográfica de la ciudad, fue eliminada en el año 2013, por lo tanto no se implementaron los servicios y funcionalidades de carácter geográfico, para facilitar el acceso a la información geográfica y la interacción con la comunidad, que involucraba el fortalecimiento de las funcionalidades y servicios del portal de mapas de Bogotá y el desarrollo de un sitio Web para el reporte de problemas por el ciudadano, considerados en la formulación del proyecto. En consecuencia, no se logró la construcción de un sitio Web para el ciudadano.

En desarrollo de la auditoria, se practicó encuesta los días miércoles 7 y viernes 9 de diciembre a cuarenta y cinco (45) ciudadanos que se encontraban efectuando diligencias en el SUPERCADÉ de la Carrera 30 No 25-90.

El resultado de la encuesta de percepción del conocimiento de utilización de IDECA indicó que el 93,3 % de los ciudadanos no conocen el sitio web [www.ideca.gov.co](http://www.ideca.gov.co), evidenciando la deficiente divulgación de los servicios y funcionalidades de carácter geográfico con que cuenta la ciudad, que permitan facilitar el acceso a la información geográfica y la interacción con la comunidad.

En el componente articulación regional, que es una aproximación a la definición de la IDE regional, y permitiría formular el proyecto IDE- Regional y prestar la asesoría, se esperaba obtener la formulación y tres (3) asesorías en la consolidación de los componentes Información geográfica, políticas y estándares, tecnología y fortalecimiento institucional.

En el desarrollo de la auditoria se pudo establecer que las metas a cargo de la UAECD no se cumplieron, en el documento Articulación de la IDE Regional Cundinamarca e IDECA de 2 de septiembre de 2014, informe que recoge el resultado final del proceso de articulación de la IDE Regional Cundinamarca e IDECA, se manifiesta que *“Este proyecto, a la fecha de entrega de este informe, continúa activo y a la espera de iniciar la tercera fase de cotización. Asimismo, está previsto, previo acuerdo entre*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*las partes involucradas en este proyecto (SDP y UAECD), que se desarrolle un anexo al convenio específico para la asignación de recursos, concretamente \$739.191.200 pesos colombianos, para el desarrollo de ciertos productos recogidos en el anexo técnico por parte de IDECA.”*

Se suscribió el convenio No. 215 de 2013 específico al Convenio Interadministrativo Marco de Cooperación No. 175 de 2013, entre la UAECD y la SDP con el objeto de Consolidar y ejecutar de manera conjunta las actividades requeridas en las etapas I, II y III del componente espacial en el marco del proyecto *“Sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial de Bogotá y la Región”*, no se llevaron a cabo debido a que los presupuestos presentados por las empresas cotizantes eran superiores a la cantidad asignada para la ejecución del proyecto. De igual forma, las obligaciones del convenio relacionadas con evaluación de propuestas, apoyó en la adjudicación del proceso y acompañamiento en la revisión de productos entregados por el contratista, no pudieron ser realizadas debido a que a la fecha no se ha iniciado con la etapa precontractual del concurso de méritos planeado.

Por otra parte, la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y la UAECD, en 2012 gestionaron ante el Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías el proyecto *“Sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial para Bogotá y Región”*. El Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región Centro-Oriente, viabilizan, prioriza y aprueba el proyecto, designando a la SDP como entidad ejecutora, sin embargo, el proceso para la contratación –con recursos regalías- de la IDE Regional Cundinamarca liderado por la SDP fue declarado desierto el 05 de agosto de 2015 por dicha entidad. Por lo anterior, el desarrollo en tres (3) fases el proyecto de participación de catastro en IDE Regional, no se cumplió.

Visto lo anterior, se encuentra que a pesar de haber realizado actividades conjuntas entre la SDP y la UAECD, no se materializó la formulación del proyecto IDE-Regional que se buscaba con el cumplimiento de este componente en el proyecto de inversión como eran la sustentabilidad económica y manejo de riesgos; infraestructura de transporte; logística y servicios públicos; competitividad y proyección internacional; seguridad alimentaria y economía rural y gobernanza y buen gobierno.

En conclusión, no se cumplieron los objetivos y metas planteadas en la formulación de este proyecto, que buscaban la consolidación y el fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá – IDECA, para ofrecer y disponer de información geográfica con calidad, oportunidad e integridad requeridas; articular la información geográfica que se produce a nivel local con la Regional, aprovechar el camino ya recorrido por IDECA que sirviera de base para la construcción de la IDE Regional, en pro de continuar con la construcción de un territorio sin límites administrativos y el desarrollo de proyectos de forma articulada apuntando a una

mejor satisfacción de necesidades del Ciudadano, situación que no le permiten al Distrito Capital contar con los instrumentos y herramientas necesarias para responder de forma oportuna y dinámica a los procesos de planeación territorial, económica y social, adelantar procesos orientados a generar soluciones a los requerimientos manifestados por los diferentes sectores de la ciudadanía: Movilidad, obras públicas, espacio público, medio ambiente, seguridad, que se generan hoy en día gracias a la web, tal como se concibió el proyecto dentro del plan de desarrollo *“Bogotá Humana”*.

### Respuesta de la UAECD

*“Si bien el proyecto de inversión 0143 Consolidación y fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá – IDECA en su formulación inicial presentaba unos componentes de inversión y metas, los mismos fueron modificados durante su ejecución, situación propia de la dinámica de la gestión de la administración (para este caso, situaciones relacionadas con dificultades en algunos procesos contractuales y reducciones presupuestales por el no recaudo de ingresos por venta de bienes, productos y servicios). En este orden de ideas, si bien en el proyecto se modificó la magnitud de algunas metas, se eliminaron otras y se creó una, la gestión adelantada por la Administración permitió que las metas se cumplieran en un 100%, como se evidencia en el siguiente cuadro resumen, cuya fuente de información es el reporte de SEGPLAN a 31 de mayo de 2016:”*

### Análisis respuesta

Una vez evaluada la respuesta dada por la UAECD a la observación, esta no fue desvirtuada, por las siguientes razones: Si bien el ejercicio de planeación debe ser entendido como un proceso dinámico el cual es susceptible de ser ajustado ante ciertas circunstancias, también es importante tener en cuenta que introducir cambios de manera constante e injustificada como ocurrió en la ejecución del proyecto IDECA, pone en evidencia la improvisación en las actuaciones de la administración y demuestra debilidad del ejercicio de planeación.

La entidad en la formulación a 8 de junio de 2012 contempló 10 metas para el proyecto IDECA, en agosto de ese mismo año se realizó una actualización, el 22 de octubre se actualizó nuevamente reduciendo a seis (6) la metas, fecha a partir de la cual no se evidenciaron más actualizaciones en la información entregada por la UAECD en la ejecución de la auditoría ni en la respuesta al informe preliminar, no obstante, la entidad modificó algunas metas en magnitud, elimino otras y creó una, sin haber surtido el procedimiento contemplado en el Manual para la administración, y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos de la Secretaria Distrital de Planeación, que establece:

*“La actualización es el proceso mediante el cual la entidad responsable de la ejecución del proyecto modifica o ajusta la información contenida en la ficha EBI-D, a partir de las modificaciones en la*

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

*formulación. Por tal razón es requisito necesario que la actualización a la ficha EBI-D sea consistente con las modificaciones a la formulación del proyecto de inversión.*

*La actualización se realiza a través del menú Banco de Proyectos, opción “Actualización Proyectos”, de acuerdo con lo establecido en el Manual del Usuario SEGPLAN. Es importante señalar que las actualizaciones de proyectos de inversión que están en estado registrado requieren de la ratificación del concepto de viabilidad por parte de la Oficina de Planeación o quien haga las veces de ésta en la entidad y, por ende, de la actualización en el SEGPLAN.”*

Es de anotar, que la oficina de Control Interno de la UAECD en el Informe de seguimiento al reporte de avance proyectos Plan de Desarrollo “Bogotá Humana” y cumplimiento de las etapas establecidas para la armonización presupuestal 2016, radicado con No 2016IE7909 de 12 de julio de 2016, informa que no se evidencia autorización de la modificación de las metas.

Por otra parte, la entidad señala en la respuesta al IP, que con las modificaciones efectuadas se dio cumplimiento al 100% de las metas, sin embargo, los argumentos expuestos del cumplimiento no corresponden a lo establecido para cada meta según la última actualización de la formulación del proyecto del mes de octubre de 2012, evidenciándose lo siguiente.

La meta implementar y mantener el Servicio para la administración y disposición de información geográfica de Mapa de Referencia y Temática en la nube para la Ciudad, contempló para su desarrollo tres fases mediante procesos de contratación

La primera fase se pretendió suplir a través del proceso de contratación, concurso de méritos 001 de 2014, cuyo objeto fue: “Realizar la Fase I del proyecto de Plataforma Geoespacial para la Gestión y Disposición de Datos, Servicios y Aplicaciones del Distrito Capital en la Nube”, proceso que inició en el mes de mayo de 2014 y fue adjudicado mediante Resolución 0056 del 5 de agosto de , sin embargo, mediante Resolución 1266 del 3 de octubre de 2014, se declaró la revocatoria del acto administrativo de adjudicación 000056. Con posterioridad a los hechos de revocatoria del acto de adjudicación, la entidad no adelantó actuación tendiente a dar cumplimiento a esta fase y por ende a las dos fases restantes, que corresponden a la operación administración y mantenimiento, lo cual nos indica que la meta no se realizó.

La meta Imágenes y puntos lidar con cubrimiento Distrital para la disposición de datos e información actualizada a la Administración Distrital, la UAECD la elimino en año 2015 por no presentar ninguna ejecución, por ineficiencia administrativa, al no estimar apropiadamente los tiempos que se deben surtir para una Licitación Pública Internacional - LPI y presentarla a la SDH solamente a 5 meses para cerrarse los desembolsos del crédito BIRF 7609 (septiembre 30 de 2014 - quinta prorroga de cierre). Es importante mencionar que una LPI requiere un tiempo promedio de 3 a 6 meses desde el aviso de licitación, audiencia pública, adendas,

hasta el acta de adjudicación. A lo anterior se tiene que adicionar el tiempo de ejecución del contrato.

La meta Desarrolla fases del proyecto de participación de Catastro Bogotá en IDE regional, las metas a cargo de la UAECD no se cumplieron, en el documento Articulación de la IDE Regional Cundinamarca e IDECA de 2 de septiembre de 2014, informe que recoge el resultado final del proceso de articulación de la IDE Regional Cundinamarca e IDECA, se manifiesta que *“Este proyecto, a la fecha de entrega de este informe, continúa activo y a la espera de iniciar la tercera fase de cotización. Asimismo, está previsto, previo acuerdo entre las partes involucradas en este proyecto (SDP y UAECD), que se desarrolle un anexo al convenio específico para la asignación de recursos, concretamente \$739.191.200 pesos colombianos, para el desarrollo de ciertos productos recogidos en el anexo técnico por parte de IDECA.”*

La Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y la UAECD, en 2012 gestionaron ante el Fondo de Desarrollo Regional del Sistema General de Regalías el proyecto *“Sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial para Bogotá y Región”*. El Órgano Colegiado de Administración y Decisión de la región Centro-Oriente, viabilizan, prioriza y aprueba el proyecto, designando a la SDP como entidad ejecutora, sin embargo, el proceso para la contratación –con recursos regalías- de la IDE Regional Cundinamarca liderado por la SDP fue declarado desierto el 05 de agosto de 2015 por dicha entidad.

En la formulación del proyecto IDECA, se contemplaban generar doce (12) productos encaminados en su totalidad al cumplimiento de las metas planteadas en este proyecto y buscaban la consolidación y el fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá – IDECA, para ofrecer y disponer de información geográfica con calidad, oportunidad e integridad requeridas.

Así las cosas, la UAECD no dio cumplimiento a los propósitos establecidos en la formulación del proyecto IDECA, como tampoco con las modificaciones de las metas que sin justificación y aprobación de las instancias correspondientes realizó la entidad.

Por lo anterior, se configura como hallazgo administrativo que debe ser incluido en el respectivo plan de mejoramiento a suscribir la entidad con este organismo de control fiscal.

### 3.2.3. Hallazgo Administrativo: Por falencias en la etapa de planeación en la toma de decisiones - incumplimiento ejecución presupuestal.

Respecto de los recursos apropiados para IDECA en la vigencia 2014, *“Plan de Desarrollo Bogotá Humana”*, de conformidad con lo informado por la UAECD mediante

el oficio calendado el 30 de noviembre de 2016, se establecieron los siguientes hechos de la ejecución presupuestal:

- **Vigencia 2014**

CUADRO No. 3  
RECURSOS IDECA POR FUENTE DE FINANCIACION - % DE EJECUCION

En pesos \$

CODIGO	2014				% RECURSOS EJECUTADOS	
	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES	PRESUPUESTO DEFINITIVO	COMPROMISOS		
3-3-1-14-03-31-0143 Consolidación y fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá - IDECA	3.163.876.000	-484.763.025	2.679.112.975	496.738.298	19	
Desagregación por origen (fuentes de financiación)						
Fuentes de financiación	01-12 Otros Distrito	1.217.719.000	-484.763.025	732.955.975	496.738.298	68
	01-288 Crédito Birf 7609 Co	1.074.000.000	0	1.074.000.000	0	0
	01-348-Recursos del Balance Otros Distrito	0	192.368.616	192.368.616	0	0
	04-439 PCC Otros Distrito	272.157.000	-192.368.616	79.788.384	0	0
	03-147 Otros Recursos del balance de destinación específica	0	600.000.000	600.000.000	0	0
	03-441 PCC Administrados de Destinación Especifica	600.000.000	-600.000.000	0	0	0

Fuente: Información reportada por la UAECD

De la línea o rubro 01-12 otros Distrito, se puede evidenciar que el valor inicial del presupuesto fue de \$1.217.719.000, y mediante la Resolución No. 552 del 10 de junio de 2014 se redujo el presupuesto en la suma de \$484.763.025, lo cual conlleva a que IDECA - Proyecto de Inversión 143 tuviera menos recursos para llevar a cabo las metas físicas planteadas inicialmente en esta vigencia.

Los \$484.763.025, fueron trasladados al Proyecto de Inversión 0586 - Fortalecimiento y modernización tecnológica de la UAECD.

Por otra parte, se indica que verificado el Plan Anual de Adquisiciones 2014, se encontró que estos recursos se incluyeron en la línea 184, cuyo objeto era “Contratar la adquisición de licencias de software para soportar la ejecución de los sistemas de información que utilizan los procesos cartográficos de la Unidad”, línea de inversión que fue ejecutada en su totalidad. “...El saldo sin ejecutar de esa fuente pasó por solicitud de la entidad, a la vigencia 2015 con la fuente PCC Otros Distrito”. (PCC- procesos contratación en curso).

Se puede concluir que los recursos del rubro inversión 184, no aparece en la información entregada por la UAECD, como fuente de financiación de IDECA, como tampoco cual fue el saldo sin ejecutar y a que corresponde, lo que evidencia

falencias tanto en la planeación del proyecto como de la información y ejecución de los recursos, que deben ser claros para efecto del cumplimiento de lo proyectado, asignado y ejecutado para el desarrollo del proyecto 143- IDECA.

Los recursos por \$1.074 millones de la fuente 01-288 Crédito BIRF 7609, que fueron apropiados para llevar a cabo la meta No. 3 - IDECA, denominada *“Adquirir 1 Imagen/Puntos LIDAR con cubrimiento distrital para la disposición de datos e información actualizada para la Administración Distrital”*, no presentaron ejecución presupuestal.

Respecto a la falta de ejecución presupuestal antes referida, se encontró en el SEGPLAN la siguiente justificación: *“Observaciones seguimiento: VIGENCIA (a 31/12/2014): Se aprobaron los estudios de Conveniencia y Oportunidad y los pliegos de la LPI por parte de la oficina jurídica y por el consultor de adquisiciones de la Secretaría Distrital de Hacienda. Se solicitó en la primera semana de mayo a la Subdirección de Banca Multilateral y Operaciones revisión y trámite de No-Objeción en Pliego de Licitación Pública Internacional LPI No: BM - LPI 001 de 2014, pero no se obtuvo el trámite de No-Objeción solicitado considerando muy estrechos los tiempos y sin posibilidad de disminuir plazos por tratarse de un proceso de Licitación Pública Internacional y teniendo en cuenta que para poder desembolsar el gasto debe haberse incurrido antes de la fecha de cierre del crédito.”*

De los recursos apropiados a la fuente 01-439 PCC- procesos de contratación en curso - Otros Distrito, el presupuesto inicial (\$272.157.000), se disminuyó en cuantía de \$1, 92.368.616, quedando un presupuesto definitivo de \$79.788.394, sin embargo, con estos dineros tampoco se adquirieron compromisos en la vigencia 2014. Igual situación se presentó en la fuente 01-348, recursos balance otros distritos a la cual se trasladaron los recursos sin que se haya efectuado ejecución de los mismos.

De los recursos de la fuente 03-147 Otros Recursos del Balance de Destinación Específica, no se indica el monto inicial asignado, no obstante, el cuadro No. 1, refleja una modificación por valor de \$600.000.000 millones de pesos, presupuesto definitivo por el mismo valor, pero no hubo compromisos, por ende tampoco ejecución.

Los \$600.000.000 antes referidos pasaron a la fuente 03-441 PCC Administrados de Destinación Específica, los cuales verificado el Plan Anual de Adquisiciones 2014, se encontró que se incluyeron en el rubro 81, cuyo objeto era *“Realizar la Fase I del proyecto “Plataforma Geoespacial para la Gestión y Disposición de Datos, Servicios y Aplicaciones del Distrito Capital en la Nube”*.

Recursos que estaban asignados a la meta 1 – IDECA, denominada *“Implementar y mantener en 3 fases el servicio para la administración y disposición de la información geográfica del mapa de referencia y temáticas en la nube para la*

ciudad”, encontrando en el SEGPLAN: *“Observaciones seguimiento: VIGENCIA (a 31/12/2014): Se adjudicó el proceso CMSA 001-2014 en audiencia pública de adjudicación el 04-08-2014, sin embargo, se presentaron los siguientes hechos:*

- *No se legalizó el contrato*
- *La Resolución de adjudicación 056 de agosto 5 de 2014 fue revocada mediante la Resolución 1266 de octubre 3 de 2014, por cuanto hubo falsedad en documento público (certificación de experiencia allegado por el contratista, por lo cual en los términos del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, le permitió a la UEACD la revocatoria por la inhabilidad e incompatibilidad sobrevinientes por cuanto la adjudicación se obtuvo por medios fraudulentos, situación que fue puesta en conocimiento de la fiscalía.*
- *Tanto la Secretaria General de la Alcaldía Mayor (Alta Consejería de TIC) y la UAECD, no dieron la viabilidad para abrir un nuevo proceso*
- *Si bien es cierto, la UAECD solicitó la reducción presupuestal de los recursos aportados por la Secretaria General y el traslado presupuestal de los demás recursos asignados al proyecto, también lo es, que estas solicitudes no fueron aprobadas por la SDH.”*

Se refiere en la respuesta dada al grupo auditor por la UAECD, que no obstante lo anterior y dada la necesidad de la contratación, la entidad solicitó a la Secretaría Distrital de Hacienda que los recursos le fueran asignados nuevamente con la fuente Otros Distrito para la vigencia 2015, dicha solicitud fue atendida ubicando los recursos en las fuentes 01-439 PCC Otros Distrito (\$279.410.000) y 03-445 PCC Recursos del Balance Otros Distrito.

Para este proyecto vigencia 2014, tomando *los datos del cuadro No. 1 Presupuesto definitivo y compromisos adquiridos, de la fuente 01-12 Otros Distrito*, se ejecutaron el 68% de estos recursos, por lo cual lo se puede evidenciar que por esta vigencia hay baja ejecución de recursos, obedeciendo a falencias en la planeación, *“planear es ejecutar”* al fallar la primera (ejecución presupuesto) la segunda (cumplimiento de metas) también se afecta como es claro para el caso objeto de la presente auditoria.

### **Vigencia 2015:**

CUADRO No. 4  
RECURSOS IDECA POR FUENTE DE FINANCIACION - % DE EJECUCION

En pesos \$

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

CODIGO	2015				% RECURSOS EJECUTADOS	
	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES	PRESUPUESTO DEFINITIVO	COMPROMISOS		
3-3-1-14-03-31-0143 Consolidación y fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá - IDECA	1.318.872.000	-158.169.000	1.160.703.000	643.127.719	55	
Desagregación por origen (fuentes de financiación)						
Fuentes de financiación	01-12 Otros Distrito	688.925.000	0	688.925.000	643.127.719	93
	04-439 PCC Otros Distrito	279.410.000	0	279.410.000	0	0
	03-445 PCC Otros Recursos del balance Otros Distrito	192.368.000	0	192.368.000	0	0
	03-3-21 Administrados de Libre Destinación	158.169.000	-158.169.000	0	0	0

Fuente: Información entrega por la UAECD

En la vigencia 2015, los recursos con fuente 01-12 Otros Distrito se ejecutaron en un 93.3%.

Los recursos de las fuentes 01-439 PCC Otros Distrito (\$279.410.000) y 03-445 PCC Recursos del Balance Otros Distrito (\$192.368.000) se asignaron a la meta *“Implementar y mantener en una fase el servicio para la administración y disposición de la información geográfica del mapa de referencia y temáticas en la nube para la ciudad”*

Y en el Plan Anual de Adquisiciones 2015 a las líneas 123 y 124 *“Realizar el diseño de un Modelo de Negocio de la Unidad para la producción, diseño, distribución y comercialización de productos y servicios geográficos.”* Estos recursos no se ejecutaron, encontrándose en el reporte de seguimiento del aplicativo SEGPLAN a 31 de diciembre la siguiente observación:

“Observaciones seguimiento: VIGENCIA (a 31/12/2015): Recursos que no pudieron ser ejecutado por el tema contractual”.

Por lo anteriormente expuesto, se pudo evidenciar que los recursos en mención venían de la vigencia 2014, luego fueron apropiados para el 2015 y sin embargo tampoco se ejecutaron en esta vigencia.

Respecto de la fuente 03-21 Administrados de Libre Destinación, mediante Decreto 545 de 2015 del Alcalde Mayor se efectuó una reducción al Presupuesto Anual de Bogotá de la vigencia 2015, en la cual se incluyó la reducción de los recursos de esa fuente por \$158.169.000 correspondiente al Presupuesto de Gastos de Inversión de la UAECD – Proyecto 0143 IDECA

Tomando los datos del rubro 01-12, presupuesto definitivo y compromisos adquiridos, se estableció el porcentaje de ejecución y el total, arroja una ejecución equivalente al 93%, respecto de las otras tres fuentes en la vigencia 2015 la ejecución fue cero, lo cual evidencia la baja ejecución en los recursos apropiados para IDECA.

Así las cosas, para el proyecto 143 en la vigencia 2015, según la consolidación y fortalecimiento de la infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá – IDECA, de \$1.160.703.000 recursos disponibles, solo se ejecutaron \$643.127.719, presentándose una ejecución del 55%.

### Vigencia 2016

CUADRO No. 5  
FUENTES DE FINANCIACION - IDECA

(Valores en \$)					
CODIGO	2016 (Compromisos a 31 de mayo. Giros a 30 de noviembre)				
	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES	PRESUPUESTO VIGENTE	COMPROMISOS	
3-3-1-14-03-31-0143 Consolidación y fortalecimiento de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá - IDECA.	138.000.000	(437.276)	137.562.724	137.562.724	
Desagregación por origen (fuentes de financiación)					
Fuentes de financiación	01-12 Otros Distrito	138.000.000	(437.276)	137.562.724	137.562.724
Fuente: SDH - PREDIS					

Los recursos en esta vigencia que se apropiaron inicialmente (\$138.000.000), tuvieron una modificación, reducción de -\$437.276, quedando un presupuesto definitivo de \$137.562.724, dineros que fueron comprometidos y ejecutados en su totalidad.

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la toma de decisiones de la administración a cualquier nivel, dado que a través de este es como se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo, las metas de los proyectos; de ahí la importancia, por ello la baja ejecución de un presupuesto conlleva incumplimiento de los cometidos estatales que se pretendían satisfacer y con base en los cuales se apropiaron los recursos.

El ciclo del presupuesto público corresponde a un proceso de asignación de recursos que pertenecen únicamente a la comunidad y por lo tanto su manejo debe ser eficiente, lo que para este caso no ocurrió, ya que se dejaron de ejecutar parte de los recursos apropiados para la implementación de IDECA, lo que ha impactado negativamente el cumplimiento de las metas a desarrollar en los lapsos determinados.

Para este caso, no resulta eficiente el proceso presupuestal cuyo resultado final arroja saldos, disminución por fuente, y falta de ejecución, dado la iniciativa de que Bogotá contara con una herramienta tecnológica a la vanguardia en materia de

Datos Espaciales al servicio de las entidades públicas y la comunidad en general, cometido que se ha venido retrasando y desdibujando de lo inicialmente planteado.

Lo anterior denota deficiencias en la gerencia del proyecto 143, como la inaplicación del principio de planeación por parte de la Administración en la Implementación de los Datos Espaciales- IDECA para Bogotá, que es la concreción de los principios de eficacia y eficiencia entre otros, consagrados en el Artículo 209 de la Constitución Política, como guías fundamentales de la función pública “Planear antes de ejecutar” resume el objeto de los principios enunciados, con un presupuesto asignado por vigencia, que modificado, tampoco fue comprometido en su totalidad, afectando la ejecución y desarrollo de las actividades programadas dentro de cada vigencia para IDECA.

Por lo expuesto anteriormente, se configura una observación administrativa por las falencias de planeación, por parte de la Gerencia del Proyecto, como por la baja ejecución de los recursos designados en cada vigencia, el cual debe incluirse en el Plan de Mejoramiento que deba elaborar la UAECD.

#### ANALISIS DE LA RESPUESTA:

Una vez evaluada, verificada y confrontada la respuesta dada a la observación administrativa, por las falencias de planeación e incumplimiento ejecución presupuestal de los recursos asignados al proyecto 143- IDECA, este ente de control encuentra que la misma no fue desvirtuada, por los siguientes:

#### **“Respuesta:**

*Se solicita eliminar esta observación del informe, puesto que la no ejecución de la totalidad de los recursos asignados no es atribuible a la falta de planificación o gestión por parte de la administración, sino se debió fundamentalmente a eventualidades que surgen dentro de los procesos de contratación, a reducciones presupuestales que desafortunadamente se salen del control de la entidad:*

#### Vigencia 2014

*En la vigencia 2014, respecto de la fuente 01-12 Otros Distrito mediante modificación presupuestal aprobada con Resolución No. 552 del 10 de junio del 2014, se redujo el valor del proyecto en \$484.763.025, los cuales se trasladaron al Proyecto de Inversión 0586 - Fortalecimiento y modernización tecnológica de la UAECD. La justificación que desde la Gerencia del proyecto se presentó para liberar esos recursos y poderlos trasladar al proyecto de modernización tecnológica de la UAECD, es el siguiente:*

*Los recursos asignados a la Gerencia IDECA para la vigencia 2013, PROYECTO DE INVERSIÓN CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA IDECA (3-3-1-14-03-31-0143) fueron insuficientes para financiar la primera fase del proyecto programada para la vigencia 2013, razón por la cual la gerencia IDECA gestionó la consecución de recursos para ejecutar el*

*mencionado proyecto y así garantizar la disponibilidad de la información y facilitar el acceso y uso a datos, servicios y aplicaciones geoespaciales.*

*Vigencia 2015*

*Los recursos de las fuentes 01-439 PCC Otros Distrito (\$279.410.000) y 03-445 PCC Recursos del Balance Otros Distrito (\$192.368.000) se asignaron a la meta “Implementar y mantener en una fase el servicio para la administración y disposición de la información geográfica del mapa de referencia y temáticas en la nube para la ciudad” y en el Plan Anual de Adquisiciones 2015 a las líneas 123 y 124 “Realizar el diseño de un Modelo de Negocio de la Unidad para la producción, diseño, distribución y comercialización de productos y servicios geográficos.” Estos recursos no se ejecutaron, pues una vez definido el alcance, previo diagnóstico de las condiciones comerciales y de servicio de la Unidad y el estudio de mercado, se observó que el presupuesto para la implementación del Modelo de Gestión Comercial y de Servicio de la UAECD como una estrategia de negocio era insuficiente, pues no daba cubrimiento para ejecutar la primera fase y los productos resultantes no permitirían llegar hasta un nivel operativo del CRM que pudiesen ponerlo en funcionamiento. Por la naturaleza de esta fuente de financiación del presupuesto, no fue posible solicitar su reducción”.*

Las entidades públicas están obligadas a asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley, lo cual no ocurrió en el caso en cuestión y de ello da cuenta la misma respuesta de la UAECD de fecha 30-11-16, radicado 2016EE624, y la respuesta al Informe preliminar, en donde se expone en detalle por vigencia lo ocurrido en cada una, respecto de los recursos apropiados para el proyecto 143-IDECA, y como fueron asignados, modificados, reducidos, y finalmente los dineros disponibles no fueron comprometidos ni ejecutados en su totalidad, con lo cual se evidencia que en ninguna vigencia de las auditadas se dio cumplimiento a lo presupuestalmente planteado, que conllevó al incumplimiento de meta plan de desarrollo de Consolidar y fortalecer el 100% de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá-IDECA, mediante el Proyecto de inversión 143.

Para el caso de la vigencia 2014, se refiere en la respuesta dada a esta observación que *se redujo el valor del proyecto 143 en \$484.763.025, los cuales se trasladaron al Proyecto de Inversión 0586, bajo la “La justificación que desde la Gerencia del proyecto se presentó para liberar esos recursos y poderlos trasladar al proyecto de modernización tecnológica de la UAECD, no obstante que para la vigencia 2013, se señala que “Los recursos asignados a la Gerencia IDECA para la vigencia 2013, PROYECTO DE INVERSIÓN CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA IDECA (3-3-1-14-03-31-0143) fueron insuficientes para financiar la primera fase del proyecto programada para la vigencia”, en contravía de lo planeado inicialmente en la Meta Plan de desarrollo, de Consolidar y fortalecer el 100% de la Infraestructura de Datos Espaciales de Bogotá-IDECA, mediante el Proyecto de inversión 143.*

Para la vigencia 2015, de igual manera se indica que los recursos asignados a la meta *“Implementar y mantener en una fase el servicio para la administración y*

*disposición de la información geográfica del mapa de referencia y temáticas en la nube para la ciudad”, y en el Plan Anual de Adquisiciones 2015 a las líneas 123 y 124 “Realizar el diseño de un Modelo de Negocio de la Unidad para la producción, diseño, distribución y comercialización de productos y servicios geográficos.” Estos recursos no se ejecutaron, pues una vez definido el alcance, previo diagnóstico de las condiciones comerciales y de servicio de la Unidad y el estudio de mercado, se observó que el presupuesto para la implementación del Modelo de Gestión Comercial y de Servicio de la UAECD como una estrategia de negocio era insuficiente, pues no daba cobertura para ejecutar la primera fase y los productos resultantes no permitirían llegar hasta un nivel operativo del CRM que pudiesen ponerlo en funcionamiento. Por la naturaleza de esta fuente de financiación del presupuesto, no fue posible solicitar su reducción.”*

En consecuencia, son claras las falencias en la planeación, que conllevo a la baja ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión 143- IDECA, así como al incumplimiento de la meta plan de desarrollo, de la Bogotá Humana, por ende se configura un hallazgo administrativo, que debe ser incluido en el respectivo plan de mejoramiento a suscribir la entidad con este organismo de control fiscal.

#### 3.2.4. Hallazgo Administrativo: Por deficiencias en el portal de mapas

Al realizar el análisis al Portal de Mapas, se encuentra que en el menú principal existen 13 actividades que se pueden desarrollar al visualizar el mapa. En la primera actividad denominada TEMÁTICAS se encuentra lo siguiente:

- El buscador no funciona adecuadamente, al utilizarlo no se encontraron sitios que están en el mapa, pero que al usarlo, este no los encuentra y si lo hace no los ubica en el mapa, como ejemplo están: Quebrada el Chulo, Drenaje R. Arzobispo. Estaciones de Transmilenio. Plazas de mercado, sitios de interés, etc.
- Las direcciones no están actualizadas, ejemplo sobre la cl 37 Sur están ubicadas en el mapa placas con Cl 37 Bis Sur, así mismo no me ubica todas las placas.
- No existe claridad en las convenciones, cuando ellas existen, ejemplo en la temática emergencia, no aparece una tabla donde indique a que se refiere cada imagen.
- La información del mapa esta desactualizada, en su gran mayoría corresponde a los años 2012, 2013 y 2014, en entidades estatales por ejemplo la Contraloría General de la República figura en una dirección que no corresponde a la actual.
- Existen dentro de las temáticas, subtemas que no tienen información, ejemplo Desarrollo Empresarial, indicador de crecimiento poblacional por localidad que no contiene información.
- Existe información numérica que no tiene magnitudes.

Comparativamente con otros sistemas de información que se encuentra disponibles para el común de los usuarios, el Portal de Mapas no es amigable, está desactualizado, no es dinámico, falta información, su acceso es lento y no soporta la visualización de dos capas a la vez, carece de ayudas interactivas para que los ciudadanos y/o entidades puedan hacer sus consultas y la información generada sea soporte para la toma de decisiones o de una mejor guía al usuario.

El producto portal de mapas de Bogotá - IDECA requiere un computador de alta capacidad para realizar búsquedas. En algunos casos se bloquea el computador; asimismo se requiere ser un usuario con conocimientos avanzados en sistemas de Información Geográfica para lograr la información requerida, ya que no cuenta con un manual de usuario y la navegación por el portal es bastante compleja, ya que no tiene ayudas interactivas.

Los tiempos de respuesta del Portal de Mapas de Bogotá versus google mapas generalmente son mayores. Para el producto mapa de referencia se requiere un conocimiento especializado en servicios, visores y formatos gráficos para sacarle el máximo provecho. No está diseñado para el ciudadano del común que es uno de los usuarios de IDECA.

Por lo anterior, no se da cumplimiento a lo normado Acuerdo 130 de 2004, Decreto 653 de 2011, Decreto 203 de 2011, Resolución 305 de 2008 CDS así mismo el incumplimiento del artículo 2, literales d), e) y f) de la Ley 87 de 1993.

#### Respuesta de la UAECD

La UAECD refiere en su respuesta al IP, que las funcionalidades y herramientas con que cuenta el IDECA, no pueden ser puestas en un solo visor o buscador por operabilidad, en razón a que existen varias proveedoras de información quienes aportan en un volumen importante (entidades distritales), las cuales determinan la información a publicar y las estrategias que se desarrollan a través de nuevas funcionalidades para la generación de valor de la misma.

Específicamente en relación con cada uno de los puntos de la observación señaló: Referente al buscador que funciona inadecuadamente, se expone que utiliza dos buscadores uno por temática donde se presentan 18. Otro general que permite hacer consultas puntuales. Presentan graficas que muestran un ejemplo de tal argumento.

En alusión a que las direcciones en muchos casos no están actualizadas y no se encuentran todas las placas domiciliarias manifiesta que se actualiza la información cada tres meses y se realiza permanentemente correcciones sobre *“posibles inconsistencias”*

Argumenta que sobre las inexistencia de convenciones o falta de claridad de las mismas hay dos opciones: Leyenda la cual activada permite visualizar las convenciones de los niveles de información activos en el portal (envían gráfico de ejemplo). La otra opción es a través de puntos suspensivos que preceden títulos en las Temáticas (se envía ejemplo gráfico).

En relación al señalamiento de que la información del mapa esta desactualizada informa que no toda la información presentada por coberturas y que es suministrada por la entidades proveedoras se actualiza con la misma periodicidad, la cual es establecida por el custodio de la información (quien la suministra). La UAECD realiza acciones para acompañarlos en su cumplimiento como coordinador de IDECA.

La Contraloría observó que hay subtemas dentro de las Temáticas que no tienen información y a manera de ejemplo citó dos. La UAECD presenta descripción de la forma de acceder a estas subtemáticas y evidencia mediante pantallazos que si existe la información en cada uno de estos subtemas.

El punto establecido con el Numeral 6 por parte de la Contraloría en el cual se observó que hay información numérica dentro del Portal de IDECA que no tiene magnitudes, señala la unidad que está en proceso de mejoramiento y muestra ejemplo de ello.

Por ultimo expone que el portal de Bogotá es una solución liviana que puede ser utilizada en dispositivos móviles, por lo que no requiere de mayores recursos de máquina, no obstante la navegación depende de factores externos. Así mismo según la UAECD, esta herramienta no puede ser comparable con Google Maps, puesto que éste último se *“limita a su propio mapa base, la imagen satelital y los puntos de información colaborativa aportada por sus usuarios, con información básica y no oficial.”*; en cambio el *“Portal de Mapas dispone de muchos más niveles de información que Google Maps...”*.

De otra parte el principal interés de Google es de orientación al usuario con esquemas simples de consulta y visualización sin descargas de la misma, vinculación de herramientas para análisis de la información, servicios de impresión, etc., con los cuales si cuenta el Portal de Mapas.

En otro sentido el Portal de mapas, según la entidad, presenta un adecuado desempeño evidenciado en que se pueden activar todas las capas dispuestas en una sola imagen (se envía imagen). La información disponible está fundamentada en los acuerdos establecidos con los custodios de la información y lo que se debe

publicar, así como su complementación basada en las necesidades identificadas por la administración y/o los usuarios.

Acusa que el Portal de Mapas cuenta con opciones de ayuda que describe cada una de las funcionalidades, sin embargo se contempla el desarrollo de instrumentos que mejoren el uso por parte del usuario. De otra parte narra sobre la existencia de elementos que facilitan el uso del Portal de Mapas.

Por ultimo enfatiza en que la información del Mapa de Referencia está concebido para todo tipo de usuario sea o no especializado, no obstante por ser información geográfica exige para su utilidad un mínimo de conocimiento.

#### Análisis respuesta

Analizados, verificados y cotejados los argumentos expuestos por la UAECD respecto a los diferentes ítems con los cuales la Contraloría de Bogotá concluye, y por lo tanto comunica mediante informe preliminar de auditoria, que el portal de mapas tiene una estructura de acceso, consulta y navegabilidad confusa, poco amigable y por ende poco útil para “ciudadanos del común” respecto a la herramienta Portal de Mapas y Mapa de Referencia constitutivos del IDECA.

Así mismo, respecto a los ejemplos gráficos entregados por la UAECD se consideró necesario revisar nuevamente sobre los casos citados y se evidenció que pese a los esfuerzos realizados por la entidad, el ciudadano del común no ve a IDECA como una herramienta tecnológica que le ayude en la toma de decisiones en sus actividades o necesidades de orden Físico-urbano que mejore sus niveles de asertividad para desplazamientos, economía personal, claridad o ayuda normativa para abordar obras en sus predios, hospitales entre otros.

En este orden de ideas y entendiendo que el portal fue concebido por norma para que sea insumo para las entidades públicas y ciudadanía en general, estableciéndose que de las funcionalidades existentes, aún se requiere de mayores esfuerzos para que la herramienta sea más utilizada por la ciudadanía, tanga más divulgación, y la inversión realizada por la entidad le genere un valor agregado a la ciudadanía.

A modo de ejemplo se ingresó para efectuar la búsqueda de colegios oficiales, tratando de localizar uno específicamente, José María Córdoba y se encontró la existencia de una cantidad de puntos (centros educativos), sin que se haya podido ubicar.

La localización de un centro educativo por parte de un usuario del común no debe llevarlo a examinar colegio por colegio para encontrar el que busca, lo mismo que si se requiere ubicar una determinada estación del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio, no lo debe llevar a conocer todas las estaciones sino que de forma inmediata lo situé en estación requerida.

Si bien la entidad manifiesta que la intención del Portal de Mapas no es orientadora como si lo es Google Maps. En desarrollo de la auditoría, encuentra que la funcionalidad que presenta el Portal de Mapas es simplemente informativa hacia el ciudadano, ya que para la obtención de alguna información se debe tener conocimiento de las herramientas tecnológicas, datos geográficos, navegación del sitio y la información en específico, lo cual desmotiva al ciudadano continúe con la búsqueda.

En consecuencia, deben existir funcionalidades que le permitan al ciudadano del común, que con la ubicación del cursor en el portal de mapas en movimiento, se encuentre de manera rápida y ágil la información requerida, por ejemplo un cuerpo de agua, una dirección o una placa domiciliaria y bajo el entendido que no pueden mostrarse todas en el visor general por la escala a presentar. Si el usuario la señala dentro del buscador específicamente, este lo ubique a esta placa domiciliaria.

También, se corroboro que las funcionalidades no reconocen nombres aproximados, es decir, que si el ciudadano no tiene claro el nombre específico como se identifica un colegio, una institución, un cuerpo de agua, una dirección le es imposible ubicarlo en el mapa.

Se volvió a buscar en el portal de mapas el ejemplo presentado por la Contraloría sobre la dirección domiciliaria y su no correspondencia con la calle que muestra el portal, evidenciándose que no ha variado la inconsistencia a pesar de que la UAECD indica en su respuesta que no existe tal deficiencia.

Por lo anteriormente expuesto, los argumentos planteados por la administración en la respuesta y verificados por el equipo auditor, no desvirtúan lo establecido en el informe preliminar, por lo que se constituye un hallazgo administrativo, que deber ser incluido en el plan de mejoramiento.

### 3.3. Evaluación a la muestra de contratación

Se evaluó la muestra contratación vigencia de 2014, que corresponde a contratos de prestación de servicios profesionales para apoyar a la Gerencia IDECA.

De acuerdo con el análisis de los estudios previos en cuanto a la conveniencia y justificación para cada uno de los contratos, se concluye que esta contratación aportó al cumplimiento de los componentes: “Fortalecimiento Institucional asociado a la meta *“Ejecutar tres (3) planes de gestión del conocimiento para el fortalecimiento de las competencias técnicas de la administración distrital y el fortalecimiento de la Institucionalidad de IDECA”*, mediante contratos 273 de 2014, 318 de 2014, 180 de 2014; al componente Administración y Disposición de Información Geográfica se ejecutaron los contratos 262-2014 y 263 de 2014.

De la información incorporada a los expedientes contractuales, se observa, el cumplimiento de requisitos de las fases previa y de ejecución del contrato, en cuanto a requisitos para su perfeccionamiento, de ejecución, el recibo de actividades, entregables y/o resultados. No se evidencia incumplimiento declarado por la entidad para ninguno de los acuerdos celebrados. La información incorporada en las carpetas contiene la información principal en lo referente a la etapa precontractual que permite efectuar evaluación de requisitos, la etapa de ejecución contractual contiene los informes de contratistas pagos que relacionan las actividades ejecutadas, sin embargo algunas carpetas de contratos que hacen parte de la gestión documental bajo las custodia de la Oficina Asesora Jurídica, no contienen toda la información de entregables y/o resultados de actividades desarrolladas enunciadas en los informes, información que fue suministrada en CD y que según lo informado por la entidad reposa en los archivos de la Gerencia IDECA.

Esta situación pone de presente el cumplimiento que debe darse en los términos de Ley de Archivo Ley 594 de 2000, artículos 4, 11 y siguientes, en términos de transferencia documental, dada la importancia que reviste la documentación contractual producida como parte de la institucionalidad, en las fases de creación, organización, preservación y control.

#### 4. CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGOS	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN
1. ADMINISTRATIVOS	3		3.2.2, 3.2.3, 3.2.4
2. DISCIPLINARIOS			
3. PENALES			
4. FISCALES			
<input type="checkbox"/> Contratación-Obra Publica			
<input type="checkbox"/> Contratación-			
<input type="checkbox"/> Prestación de Servicio			
Contratación -			
<input type="checkbox"/> Suministros			
<input type="checkbox"/> Consultoría y otros			
<input type="checkbox"/> Gestión Ambiental			
<input type="checkbox"/> Estados Financieros			
<b>TOTALES (1,2,3 y 4)</b>			